

Bulletin d'histoire politique

L'héritage de la Commission Tremblay : penser l'autonomie dans un cadre fédéral rigide

Alain Noël



Volume 16, numéro 1, automne 2007

La Commission Tremblay (1953-1956) : cinquante ans de débats sur le déséquilibre fiscal

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1054593ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1054593ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Bulletin d'histoire politique
Lux Éditeur

ISSN

1201-0421 (imprimé)

1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Noël, A. (2007). L'héritage de la Commission Tremblay : penser l'autonomie dans un cadre fédéral rigide. *Bulletin d'histoire politique*, 16(1), 105–122.
<https://doi.org/10.7202/1054593ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 2007

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

L'héritage de la Commission Tremblay : penser l'autonomie dans un cadre fédéral rigide

ALAIN NOËL

*Département de science politique
Université de Montréal*

Dans une étude récente sur les procédures de modification constitutionnelle au Canada, le juriste Patrick Taillon souligne, comme bien d'autres avant lui, la « rigidité exceptionnelle » du cadre fédéral canadien. En dehors de quelques amendements sur des questions secondaires, en effet, toute réforme constitutionnelle apparaît pratiquement exclue, tant les verrous qui l'empêcheraient sont nombreux et solides¹. Le cadre fédératif actuel n'est pourtant pas exempt de défauts, à commencer bien sûr par le fait que le gouvernement du Québec ne l'a toujours pas approuvé. Quant à l'autre voie de changement, une démarche souverainiste québécoise réussie, elle n'apparaît pas simple non plus. D'abord, comme le note Taillon, les procédures référendaires favorisent habituellement le *statu quo*, parce qu'il n'est pas facile de convaincre plus de la moitié de la population d'opter pour un changement majeur². Ensuite, un référendum réussi ouvrirait aussi des négociations constitutionnelles, ce qui nous ramène plus ou moins au problème initial.

Bien qu'il soit devenu plus aigu après la réforme constitutionnelle de 1982, ce problème n'est pas nouveau. Le cadre constitutionnel canadien a toujours été rigide, et c'est principalement par des voies non constitutionnelles que le pays a évolué. C'est d'ailleurs ce que reconnaissait le rapport de la Commission Tremblay en 1956, en déplorant l'utilisation excessive par Ottawa d'instruments financiers pour changer la fédération indirectement, sans chercher à obtenir des amendements constitutionnels ou même des consensus. « À quoi bon un minutieux partage des pouvoirs législatifs, lisait-on dans le rapport, si l'un des gouvernements peut le contourner et en quelque sorte l'annuler par son mode de taxation et sa manière de dépenser³ ? » La Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels

proposait donc principalement de revoir le partage des ressources financières entre les deux ordres de gouvernement. Des amendements constitutionnels étaient aussi envisagés, pour redonner aux provinces l'exclusivité des pouvoirs qui leur étaient attribués à l'origine, en matière de politique sociale et d'éducation notamment. Mais le cœur du message concernait la restauration de l'équilibre fiscal dans la fédération, essentielle pour contrer une forte tendance à la centralisation. L'autonomie des provinces, et celle du Québec en particulier, en dépendait directement.

Cinquante ans plus tard, cette question du déséquilibre fiscal demeure toujours actuelle. Comme le montre Denis Monière dans sa contribution à ce numéro, les premiers ministres du Québec n'ont jamais perdu de vue le souci d'équilibre et d'autonomie financière mis de l'avant par la Commission Tremblay. Mais le problème est nettement revenu à l'avant-plan avec la publication en mars 2002 du rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal, présidée par Yves Séguin. Dans les cinq années qui ont suivi, le déséquilibre fiscal est devenu un enjeu politique majeur, si bien que le gouvernement de Stephen Harper a senti le besoin de proposer un règlement global en mars 2007. Ce règlement s'est avéré insuffisant, mais il reconnaissait au moins l'importance d'un certain équilibre dans le partage des ressources financières, ce qui était pratiquement sans précédent en provenance d'Ottawa.

Cet article revient au rapport de la Commission Tremblay, pour poser cette question du déséquilibre fiscal dans le contexte plus général de l'évolution du fédéralisme canadien. Il considère notamment, à la lumière de cinquante ans de débats et de conflits, les possibilités d'une plus grande autonomie pour le Québec dans un cadre fédéral extrêmement rigide. La première section débute avec le rapport de la Commission Tremblay et ses suites, pour souligner les ambivalences mais aussi le poids de ce rapport dans les cinquante dernières années. Un lien est ensuite établi avec la démarche de la commission Séguin, qui renouait explicitement au début des années 2000 avec la réflexion de la Commission Tremblay. L'article traite enfin de la réception au Canada du rapport de la Commission Séguin et de la réponse apportée en mars 2007 par le gouvernement fédéral. La conclusion dégage les principaux enseignements de la longue démarche pour l'autonomie amorcée par la Commission Tremblay, démarche qui demeure encore aujourd'hui inachevée.

LA COMMISSION TREMBLAY

Mise sur pied en 1953 par le gouvernement de Maurice Duplessis, la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels a travaillé pendant trois ans, reçu plus de 250 mémoires, et produit un ambitieux rapport

en quatre volumes qui a eu une influence considérable sur la vie politique et intellectuelle du Québec des cinquante dernières années. Le cinquantième anniversaire du rapport en 2006 est pourtant passé largement inaperçu.

Les Québécois sont soucieux de leur mémoire collective, mais ils ont aussi tendance à faire l'impasse sur les années quarante et cinquante, préférant croire que presque rien ne s'est passé pendant cette période de « grande noirceur ». Au surplus, l'héritage de la Commission Tremblay n'est pas sans ambiguïté. On peut en retenir la vision autonomiste du fédéralisme canadien, qui a guidé l'État québécois pendant la Révolution tranquille. Mais on peut aussi y voir une représentation conservatrice de la société canadienne-française, qui s'est vite avérée désuète dans le contexte des années 1960.

Au Québec, c'est cette seconde lecture, plus négative, qui a en général prévalu. Dans son livre sur les politiques sociales des années 1940 et 1950, par exemple, Yves Vaillancourt parle du rapport de la Commission comme du « testament du courant petit-bourgeois traditionnel clérical », et il en souligne les positions conservatrices⁴. Fidèles à la doctrine sociale de l'Église, les membres de la commission se méfiaient en effet de l'État, pour miser plutôt sur l'initiative privée, les organismes confessionnels et l'entraide locale. Pour eux, une plus grande autonomie à l'intérieur de la fédération devait surtout permettre au gouvernement québécois de protéger un mode de vie traditionnel, en érigeant un rempart contre le libéralisme et le socialisme. Tourné vers le passé, le projet social de la Commission Tremblay s'inscrivait dans la logique de la survivance. En ce sens, il constituait bel et bien le testament d'une époque.

Curieusement, au Canada-anglais on a vu le rapport de la commission Tremblay moins comme un testament que comme un plan d'action porteur d'avenir. Dans son livre sur le mouvement indépendantiste québécois, par exemple, William Coleman qualifie le rapport de « programme politique » qui allait servir de guide aux dirigeants politiques du Québec « pour les vingt prochaines années⁵ ».

Alors que les intellectuels québécois retenaient surtout le programme social conservateur de la Commission Tremblay, les politologues canadiens-anglais y voyaient d'abord l'articulation forte et cohérente d'une vision autonomiste de la fédération, vision qu'un gouvernement du Québec modernisateur pourrait aisément mettre au service d'un autre programme social. Le rapport Tremblay constituait la réponse québécoise à la Commission Rowell-Sirois, une commission fédérale qui dans les années quarante prônait une plus grande centralisation⁶.

Les deux perspectives se complètent. Les membres de la Commission Tremblay, en effet, appartenaient à une génération intellectuelle qui

était conservatrice mais aussi nationaliste et réformiste. Et ils travaillaient alors même que se préparait une grande transformation sociale. Les signes avant-coureurs de cette transformation se sont d'ailleurs manifestés lors des audiences publiques de la Commission, qui ont duré huit mois en 1953-54 et, comme le montre bien l'article de Michel Sarra-Bournet, qui ont donné la parole à pratiquement tout ce que le Québec comptait de groupes organisés et d'institutions.

En faisant du Québec le foyer unique de la nation canadienne-française dans la fédération, et en défendant une interprétation rigoureuse du principe fédéral, la Commission Tremblay posait les jalons du discours autonomiste de l'État québécois en des termes qui sont encore pertinents aujourd'hui. Elle ouvrait aussi la porte à une définition plus ambitieuse du rôle de l'État québécois, seul en mesure d'assurer la défense et le développement d'une société distincte. C'est sans doute cette ouverture sur l'avenir qui déplut à Maurice Duplessis, qui s'empressa d'enterrer le rapport, sans même le distribuer. À plus long terme, par contre, c'est aussi cette ouverture qui allait assurer la pérennité du rapport.

Au début des années 2000, la Commission sur le déséquilibre fiscal a aisément renoué avec les paramètres établis presque cinquante ans auparavant par la Commission Tremblay, pour définir le déséquilibre fiscal et proposer des solutions conformes à l'esprit du fédéralisme. La Commission Séguin a retenu notamment la définition du principe fédéral proposée par la Commission Tremblay, principe en vertu duquel le pouvoir « se partage entre deux ordres de gouvernement, coordonnés mais non subordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la sphère d'activité qui lui assigne la constitution ». La Commission reprenait également la compréhension de l'autonomie que le rapport de 1956 avait proposée, et selon laquelle « toutes les parties constituantes doivent pouvoir de leur propre initiative et sous leur propre responsabilité, se procurer par l'impôt les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs juridictions respectives, sans quoi le régime perd son caractère fédératif⁷ ». C'est sur cette base que la Commission Séguin allait définir le déséquilibre fiscal, en analyser les causes et les conséquences, et proposer des solutions.

LA COMMISSION SÉGUIN

Le mandat, les moyens et l'échéancier de la Commission Séguin étaient plus limités que ceux de la Commission Tremblay. Le problème de fond, cependant, était assez semblable. Il s'agissait de montrer comment le déséquilibre fiscal minait l'autonomie du Québec et constituait, de ce fait, un dysfonctionnement du fédéralisme canadien qu'il fallait corriger.

Pour la Commission Séguin, le déséquilibre fiscal sapait le « fondement même du fédéralisme », en « minant l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces, et donc [...] la capacité des citoyens d'effectuer leurs propres choix, dans les domaines définis par la Constitution ». Ce dysfonctionnement fiscal s'avérait particulièrement problématique pour le Québec, « qui a des besoins spécifiques et des préférences collectives liées à sa situation unique en Amérique du Nord [et qui] est évidemment très sensible à cette capacité d'effectuer ses propres choix dans des domaines aussi fondamentaux que la santé, l'éducation ou l'aide sociale⁸ ».

Selon la Commission, on pouvait parler d'un déséquilibre fiscal si l'écart entre les revenus autonomes d'un ordre de gouvernement et ses dépenses effectives devenait trop grand, si les transferts pour combler cet écart s'avéraient insuffisants ou inadéquats, ou si la capacité fiscale d'un ordre de gouvernement lui permettait d'intervenir dans des champs de compétence qui n'étaient pas les siens. Au Canada, ces trois conditions étaient remplies. L'écart fiscal vertical entre le gouvernement fédéral et les provinces était tel en effet qu'Ottawa accumulait les surplus alors que les gouvernements provinciaux avaient de la difficulté à présenter des budgets équilibrés ; les transferts demeuraient insuffisants, instables et souvent conditionnels ; et le gouvernement fédéral utilisait sa capacité de dépenser pour intervenir dans les champs de compétence des provinces. En conséquence, la fédération s'éloignait des principes qui la fondent, les programmes sociaux étaient insuffisamment financés, et la transparence et l'imputabilité faisaient défaut.

Les solutions avancées par la Commission s'attaquaient à la racine du problème en privilégiant, comme l'indiquait le titre du rapport, un nouveau partage des moyens financiers au Canada. En premier lieu, la Commission proposait d'abolir les grands transferts sociaux (à l'époque le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, TCSPS) qui étaient discrétionnaires, conditionnels et sans liens avec les besoins des provinces, et de céder à celles-ci l'espace fiscal nécessaire pour compenser cette abolition et combler le manque à gagner de 8 milliards de dollars identifié dans le rapport. En comparant un réaménagement de l'impôt sur le revenu des particuliers (les fameux « points d'impôt ») et une réallocation des taxes à la consommation, la Commission concluait que la solution la plus simple, la plus stable et la plus adéquate, compte tenu des écarts de revenus entre les provinces, consistait à céder à celles-ci la totalité de la taxe sur les produits et services (TPS). Un tel réaménagement, qui rompait avec la préférence québécoise traditionnelle pour une part plus grande de l'impôt sur le revenu des particuliers, permettait à la fois de ramener l'écart fiscal vertical à un niveau acceptable, d'éliminer

des transferts sociaux inadéquats, et de restaurer l'autonomie des gouvernements provinciaux. La Commission recommandait aussi une réforme du programme fédéral de péréquation, afin notamment de revenir à la norme des dix provinces et de rétablir pleinement la logique du régime fiscal représentatif. Il fallait à cet égard tenir compte de toutes les sources de revenus et éliminer les distorsions introduites par les accrocs à la méthode de calcul et par les ententes particulières avec certaines provinces. Enfin, la Commission réitérait l'opposition traditionnelle du Québec à l'utilisation par les autorités fédérales du « pouvoir de dépenser », afin de faire indirectement ce que la Constitution ne permettrait pas de faire directement, et elle recommandait l'établissement de mécanismes plus ouverts et plus transparents de collaboration entre les gouvernements.

Le rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal offrait donc une vision claire et historiquement ancrée de la fédération canadienne, un diagnostic chiffré du problème, et des solutions audacieuses permettant de résoudre le déséquilibre fiscal dans le cadre des institutions existantes. On ne l'a guère relevé lors de sa publication, mais depuis le rapport de la Commission Tremblay peu de rapports commandés par le gouvernement du Québec avaient adopté une perspective aussi clairement fédérale. La Commission remettait par ailleurs en question la préférence traditionnelle des acteurs politiques québécois pour un nouveau partage de l'impôt sur le revenu des particuliers.

L'enjeu du déséquilibre fiscal était ainsi mis sur la table, par un rapport documenté, qui proposait des pistes réalistes de solution sans remettre en question le cadre constitutionnel existant, et qui revendiquait en fait un meilleur respect des normes et des institutions fédérales.

RÉCONCILIER L'IRRÉCONCILIABLE

La réaction immédiate du gouvernement fédéral a été négative. Le gouvernement libéral niait l'existence du problème et affirmait même qu'au Canada un tel déséquilibre était impossible puisque les gouvernements des provinces avaient accès à toutes les grandes sources de revenus⁹. Jusqu'à l'élection de janvier 2006, le gouvernement de Paul Martin a maintenu cette position, tout en adoptant différentes mesures pour corriger en partie le niveau des transferts (en ce qui concerne le financement de la santé notamment).

La vision qui était mise de l'avant par le gouvernement libéral privilégiait une compréhension pancanadienne de la fédération, définie par une

logique de citoyenneté plus ou moins uniforme et par des pratiques de collaboration qui relevaient plus de la bonne volonté et du pragmatisme que du respect de la Constitution et des principes propres au fédéralisme. Les négociations sur le financement des programmes sociaux tout comme la refonte du programme de péréquation ont été révélatrices à cet égard. Dans le cas des soins de santé, le gouvernement fédéral a accepté en 2004 d'augmenter sa contribution et d'indexer celle-ci de 6 % par année pendant dix ans, mais cet engagement demeurait à sa discrétion et ne concernait pas l'éducation post-secondaire et les services sociaux. Quant à la péréquation, la même année Ottawa a adopté un nouveau cadre qui rompait avec l'approche antérieure basée sur une formule stable et largement acceptée, pour rendre le budget du programme et sa répartition entre les provinces également discrétionnaires. En parallèle, des ententes particulières étaient conclues avec certaines provinces, amenant plusieurs observateurs à parler d'un fédéralisme à la carte, ou plus crûment d'un fédéralisme « au plus fort la poche » (« *smash and grab federalism*¹⁰ »).

Non seulement le problème était-il nié, mais toute l'idée d'une fédération reposant sur le respect de l'autonomie des provinces dans le cadre d'une division des pouvoirs et des ressources bien établie semblait occultée, au nom des valeurs de la majorité et de la bonne foi des différents gouvernements.

Si les choses en étaient restées là, la question du déséquilibre fiscal serait demeurée l'un des nombreux différends qui opposent le gouvernement fédéral et celui du Québec. Mais la perspective mise de l'avant par la Commission sur le déséquilibre fiscal avait également des attraits pour les autres provinces, pour les partis d'opposition à Ottawa, et pour les spécialistes du fédéralisme fiscal. Presque immédiatement, en avril 2002, les ministres des Finances des provinces et des territoires se sont entendus pour commander conjointement une étude au Conference Board du Canada. À l'été 2002, lors de leur réunion annuelle à Halifax, les Premiers ministres recevaient cette étude et dénonçaient ensemble le déséquilibre fiscal dans la fédération. Un pas plus important encore était franchi en mai 2005, lorsque les provinces et les territoires ont convenu, dans le cadre du Conseil de la fédération, de former un Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal.

Apparemment, la formation même de ce Comité consultatif a été laborieuse, les différents gouvernements hésitant avant d'approuver l'un ou l'autre membre. Une fois en place, cependant, le Comité a bien fonctionné, malgré les tensions et les négociations inhérentes à ce genre d'exercice. En bout de piste, les débats ont probablement été houleux, comme le suggèrent à la fois le titre du rapport, *Réconcilier l'irréconciliable*, et la réaction très négative du gouvernement de l'Ontario, qui s'est dissocié de ses conclusions.

Sur certains points, la vision mise de l'avant par le Comité consultatif semblait plus proche de celle des gouvernements de Jean Chrétien et de Paul Martin que de celle proposée par la Commission sur le déséquilibre fiscal. Le Comité reconnaissait bien sûr l'existence du déséquilibre fiscal et ses conséquences négatives pour la fédération. Mais il présentait ce déséquilibre plus comme un problème de gouvernance et de transferts que comme une question d'autonomie liée au partage des ressources. Les auteurs du rapport considéraient en effet que « les concepts d'entrelacement, de chevauchement et d'interdépendance » étaient « plus pertinents » pour décrire la réalité canadienne que l'idée d'une division « claire et distincte » des responsabilités législatives. Même le recours fédéral au « pouvoir de dépenser » se voyait reconnaître le mérite d'avoir « contribué, dans le passé, à beaucoup d'éléments auxquels notre société attache de la valeur ». Plus largement, le Comité valorisait « une union économique et sociale plus forte au sein du Canada », pour traduire « la façon dont les Canadiens voient leur pays et leur notion collective de la citoyenneté » et permettre au gouvernement fédéral de « recevoir la visibilité et la reconnaissance qui lui reviennent¹¹ ».

Sur le fond, le Comité du Conseil de la fédération convergait quand même avec le diagnostic de la Commission Séguin, en reconnaissant l'importance du déséquilibre fiscal, l'usage excessif du « pouvoir de dépenser », et le mauvais état de la péréquation et du financement des territoires. Conséquentes avec la vision d'ensemble, les solutions proposées étaient cependant différentes.

Les spécialistes consultés, notait le rapport, penchaient en faveur d'une réallocation des revenus, mais « en général les provinces ont privilégié l'augmentation des transferts fédéraux¹² ». C'est donc l'approche qui a été retenue. Le Comité consultatif recommandait d'augmenter le montant par habitant versé dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et de créer un programme d'ajustement des points d'impôt pour rendre transparente la méthode de péréquation implicite incluse dans les transferts actuels. Le Comité suggérait par ailleurs une réforme majeure de la péréquation et du financement des territoires, pour revenir à des formules connues et stables. Dans le cas de la péréquation, cette réforme retenait la norme des dix provinces, le régime fiscal représentatif avec l'inclusion de tous les revenus (incluant ceux des ressources naturelles), le recours à une moyenne mobile décalée pour atténuer les variations de droits d'une année à l'autre, et la possibilité de réductions au *pro rata* si les coûts du programme devenaient excessifs pour le gouvernement fédéral. C'est cette approche généreuse de la péréquation qui

a suscité la dissidence du Premier ministre ontarien. Le Comité favorisait enfin des mécanismes légers de gouvernance, soit un Conseil fiscal des premiers ministres et un Institut canadien d'information sur la fiscalité.

Il semble que le Comité consultatif a voulu créer un consensus parmi les provinces en demandant simplement au gouvernement fédéral de dépenser plus, à peu près dans le cadre des programmes existants. Le plus étonnant, compte tenu du mandat initial du Comité, est l'absence presque complète de discussions sur un nouveau partage des revenus. Le Comité n'écartait pas cette hypothèse, il l'ignorait tout simplement. De la même façon, le programme d'ajustement des points d'impôt apparaissait comme un bricolage principalement pragmatique, pour prolonger un *statu quo* boiteux qui, de l'aveu même du Comité, était basé sur des points d'impôt « intégrés depuis des lustres à la fiscalité provinciale¹³ ». Le rapport du Comité comportait donc un large angle mort, qui empêchait de voir le déséquilibre fiscal comme une question d'autonomie, de pouvoirs et de revenus, c'est-à-dire comme un enjeu proprement fédéral.

LE FÉDÉRALISME D'OUVERTURE

Dans son discours de Québec le 19 décembre 2005, Stephen Harper est apparu beaucoup plus autonomiste que le Comité consultatif du Conseil de la fédération. Le déséquilibre fiscal, disait-il alors, mettait en cause « le fonctionnement et l'esprit même de la fédération canadienne », en minant l'autonomie des provinces et en contournant les « compétences fédérales et provinciales telles que définies dans la Constitution canadienne¹⁴ ».

Le document *Rétablir l'équilibre fiscal au Canada*, rendu public avec le budget fédéral de mai 2006, poursuivait dans la même veine en reconnaissant l'écart entre la division des pouvoirs établie dans la constitution et les pratiques passées du gouvernement fédéral. Les gouvernements antérieurs, notait le document, ont accru « les dépenses fédérales dans des domaines de responsabilité provinciale » tout en négligeant des « domaines relevant clairement du gouvernement fédéral », comme la défense, la sécurité à la frontière, la garde côtière, l'immigration, la justice, l'aide internationale ou les peuples autochtones¹⁵. Le document budgétaire, cependant, ne parlait plus explicitement de déséquilibre fiscal. Comme le titre l'indique, il ne s'agissait dorénavant que de « rétablir l'équilibre fiscal au Canada ». Dans ce but, il fallait notamment clarifier les rôles et les responsabilités des différents ordres de gouvernement, développer des « arrangements fiscaux prévisibles à long terme », et construire « une union économique concurrentielle et efficiente ». Le gouvernement Harper envisageait en particulier de clarifier les rôles en

augmentant ses dépenses pour la défense et la sécurité et en réduisant les impôts, de bonifier les transferts sociaux et de réformer la péréquation, et de travailler à réduire les obstacles aux échanges intérieurs, le tout en collaboration avec les provinces.

Les Conservateurs ont de toute évidence changé le message émanant d'Ottawa. Aussi prudent était-il, leur document budgétaire sur l'équilibre fiscal n'était tout simplement pas concevable avant le 23 janvier 2006. Mais ils se sont aussi éloignés de leur propre discours électoral sur le « fédéralisme dominateur » en ramenant la question du déséquilibre fiscal à un problème de clarification des rôles et des responsabilités. Comme dans le rapport du Conseil de la fédération, la question du partage des revenus était passée sous silence, et celle du « pouvoir de dépenser » était traitée en mode mineur. Ici aussi, la réponse privilégiait des transferts et un programme de péréquation améliorés, sans engagements quant à la hauteur de ces améliorations. L'union économique servait ici de monnaie d'échange, de demande fédérale en retour de concessions éventuelles sur les transferts. Les interventions publiques subséquentes de Stephen Harper et de Jim Flaherty ont confirmé le sens de la manœuvre, qui visait de toute évidence à réduire les attentes. Le fédéralisme d'ouverture semblait déjà proche d'avoir atteint ses limites.

À peu près au même moment, le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires déposait son rapport. Ce groupe, mis sur pied par le gouvernement Martin, avait un mandat plus restreint, limité au calcul des droits de péréquation et à la méthode de financement des territoires. Ce mandat n'incluait même pas les accords particuliers sur les ressources extra côtières conclus avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse. Le groupe n'en a pas moins proposé une vision claire du programme de péréquation, comme expression d'une conception proprement canadienne de l'équité, conception également fédérale puisqu'elle suppose une redistribution inconditionnelle « qui a pour objet de rendre possible (et non d'imposer) une relative comparabilité des services publics dans une fédération décentralisée ». « Il incombe à la province, et à elle seule », notaient encore les experts, « de décider si elle veut offrir des services publics plus que comparables, moins que comparables ou sensiblement comparables¹⁶ ». Ce point de vue sur la péréquation constituait évidemment une lecture stricte des objectifs du programme, mais l'affirmer ainsi c'était déjà insister sur le principe d'autonomie propre au fédéralisme, principe habituellement négligé au Canada.

Dans cet esprit, le Groupe d'experts proposait le recours à la norme des dix provinces et à une version simplifiée du régime fiscal représentatif, ainsi que la prise en compte de toutes les sources de revenu des provinces à l'exception des frais d'utilisation et de la moitié des revenus tirés des ressources

naturelles. Pour corriger les distorsions induites par l'exclusion de la moitié de ces revenus, le Groupe recommandait l'instauration d'un plafond, sans lequel une province recevant de la péréquation pourrait se retrouver plus riche qu'une autre qui n'y aurait pas droit. Comme le Comité du Conseil de la fédération, le Groupe suggérait aussi l'utilisation d'une moyenne mobile décalée.

La recommandation la plus significative du rapport, celle qui l'éloignait le plus des conclusions du Conseil de la fédération, concernait la règle de 50 % pour les revenus des ressources naturelles. Deux lectures peuvent être faites de cette proposition, toutes deux suggérées dans le rapport. La première évoque des principes, la seconde des considérations pragmatiques. Pour les membres du Groupe, deux principes antagoniques étaient en jeu dans ce cas. D'une part, il apparaissait normal et nécessaire d'inclure les revenus des ressources naturelles puisque ceux-ci « contribuent sensiblement à la capacité fiscale d'une province ». D'autre part, les ressources naturelles étaient présentées comme la propriété des provinces, « qui, en qualité de propriétaires, déterminent quand et dans quelles conditions sera exploitée une ressource naturelle particulière ». Le programme de péréquation, écrivaient les experts, « ne devrait pas aller à l'encontre de ce principe fondamental », ce qui implique qu'il ne devrait pas nier aux provinces tout l'avantage fiscal associé à l'exploitation des ressources¹⁷. L'idée selon laquelle la propriété distingue les rentes liées aux ressources de tous les autres revenus apparaît un peu étrange. Les gouvernements ne sont-ils pas également propriétaires, disons, des casinos? Quoi qu'il en soit, dans le cas des ressources naturelles, le Groupe d'experts souhaitait trouver un équilibre entre ces deux principes. Il désirait aussi garder à l'esprit une considération plus pragmatique, qui fait que plus les revenus inclus sont élevés, plus les contribuables de l'Ontario, une province qui profite peu de rentes liées aux ressources naturelles, devraient payer. Il s'agit là, notaient les experts, d'un véritable « paradoxe canadien¹⁸ ». Pour résoudre ce paradoxe, le Groupe s'est basé sur « son jugement » pour conclure qu'un « taux d'inclusion de 50 % combine les mérites des divers arguments et produit les résultats les plus raisonnables pour toutes les provinces bénéficiaires¹⁹ ». Les principes comptaient, mais ils se contredisaient en partie et puis, comme le notait un passage de l'annexe 10, « les meilleures idées peuvent sembler intéressantes en théorie, mais ce que les gens veulent vraiment savoir, c'est le résultat final » (en anglais, on parlait du « *bottom line*²⁰ »). À un taux de 50 %, l'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles semblait donc raisonnable.

Un peu comme le document budgétaire de 2006, le rapport du Groupe d'experts sur la péréquation et le financement des territoires contribuait à

limiter les attentes, en faisant la part des choses entre les exigences de l'équité et les contraintes politiques et financières associées au résultat final. Le rapport n'en constituait pas moins une pièce importante au dossier. Sans traiter du déséquilibre fiscal, qui ne relevait pas de son mandat, le Groupe d'experts faisait avec justesse le point sur les lacunes du programme de péréquation et il proposait des solutions cohérentes et, dans l'ensemble, conformes aux recommandations des autres rapports. En insistant sur l'autonomie et le caractère inconditionnel de la péréquation et en soulignant les prérogatives des provinces en ce qui concerne les ressources naturelles, le rapport ramenait aussi la discussion plus près de la perspective d'abord mise de l'avant par la Commission sur le déséquilibre fiscal.

Toutes les analyses reconnaissaient donc finalement l'existence d'un déséquilibre fiscal. Toutes s'entendaient aussi pour réformer la péréquation en utilisant la norme des dix provinces, une idée qui semblait très audacieuse en 2002, et en respectant mieux l'approche du régime fiscal représentatif, et toutes admettaient aussi qu'il fallait améliorer les revenus des provinces.

Des écarts subsistaient cependant quant au traitement des ressources naturelles dans le calcul de la péréquation, un enjeu dont les incidences politiques et financières étaient majeures. Les désaccords entre les provinces devenaient à ce sujet pratiquement insurmontables, comme c'est presque toujours le cas lorsque le partage des ressources financières est réellement en jeu²¹. Plus significativement encore, l'idée centrale au départ d'un nouveau partage des moyens financiers a graduellement été marginalisée. Même le Québec semblait y tenir de moins en moins. Le gouvernement de Jean Charest, en effet, a refusé de saisir l'opportunité créée en mai 2006 par la baisse de la taxe fédérale sur les produits et services pour améliorer ses revenus. Dans son discours, il insistait aussi assez peu sur le partage des moyens financiers. La même attitude résignée semblait prévaloir en ce qui concerne l'inclusion de tous les revenus dans le calcul de la péréquation. L'important, disait Jean Charest en mai 2006, ce ne sont pas les moyens utilisés mais plutôt le résultat final. Le résultat final, dans cette optique, semblait se mesurer principalement à la hauteur des transferts. La table était donc mise pour de nouvelles propositions fédérales, plus axées sur les montants transférés que sur les principes en jeu.

DES TRANSFERTS BONIFIÉS

Présenté pendant la campagne électorale québécoise, le budget fédéral de mars 2007 a réparé le programme fédéral de péréquation et bonifié les

transferts aux provinces, mais il n'a pas pour autant réglé le problème du déséquilibre fiscal. Au contraire, la capacité du gouvernement Harper d'accorder des avantages à toutes les provinces, tout en augmentant ses propres dépenses, en diminuant les impôts, et en réduisant la dette montrait une fois de plus qu'Ottawa dispose de ressources financières surabondantes, bien au-delà de ce qui existe pour la plupart des provinces.

Comme l'ont montré tant la Commission Tremblay que la Commission Séguin, avant d'être une question de chiffres, le déséquilibre fiscal concerne les principes sous-jacents au partage des revenus et des pouvoirs dans la fédération. Si, par exemple, Ottawa transférait simplement un montant de 3,9 milliards à Québec, la somme mise de l'avant dans le rapport du Conseil de la fédération, pour permettre au gouvernement d'améliorer les soins de santé et l'enseignement post-secondaire, les finances du Québec s'en porteraient mieux pour une année, mais la situation demeurerait insatisfaisante. Sans garantie pour l'avenir, un tel transfert ne réglerait pas le problème de fond.

Pour s'attaquer au déséquilibre fiscal, il faut respecter trois principes. D'abord, chaque ordre de gouvernement devrait avoir des revenus propres lui permettant d'assumer ses compétences de façon autonome. Ensuite, les transferts qui viennent corriger les écarts de revenus restants devraient être inconditionnels et prévisibles. Enfin, chaque gouvernement devrait respecter la division constitutionnelle des pouvoirs.

Le premier point est le plus important. Année après année, le gouvernement fédéral réalise des surplus significatifs, alors que la plupart des provinces peinent à maintenir l'équilibre budgétaire. Pour corriger cette situation, la Commission Séguin recommandait un nouveau partage de l'espace fiscal, par lequel le gouvernement fédéral aurait cédé aux provinces soit une partie de l'impôt sur le revenu, soit la taxe de vente. Le budget fédéral de 2007 ne considère tout simplement pas cette possibilité, rejetant ainsi la solution la plus favorable à long terme pour le Québec.

Restent donc les transferts. Au chapitre des transferts pour la santé et les services sociaux, le budget est surtout avantageux pour l'Ontario et l'Alberta, qui obtiennent une méthode de calcul qui accroît nettement leur part du total. Pour le Québec, on parle plutôt d'une hausse graduelle, qui masque en fait un recul, puisque le calcul de ses transferts sur une base *per capita* représente une perte pour le Québec. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois qu'une bonification de la péréquation sert à masquer un recul du Québec dans la répartition des transferts sociaux²².

Au titre de la péréquation, le portrait apparaît effectivement plus favorable. Les improvisations du gouvernement Martin avaient pratiquement démolé ce programme fédéral, qui a pour objectif de permettre aux provinces

d'offrir à leurs citoyens des services comparables à des coûts comparables. Au paravant basé sur une formule établie, le programme était devenu un « cadre » discrétionnaire, miné par des ententes parallèles avec les provinces. Le gouvernement Harper a le mérite d'avoir réintroduit une formule claire et cohérente. Le Québec, qui avait beaucoup perdu au fil des réformes, tire avantage de cette nouvelle formule qui, sans être parfaite, est plus juste et transparente.

Mais un programme de péréquation et des transferts modifiés ne suffisent pas. L'importance de l'écart entre les revenus des deux ordres de gouvernement fait en sorte que le gouvernement fédéral peut continuer d'investir massivement dans les champs de compétence des provinces. Qu'il s'agisse de soins de santé, d'éducation ou de services sociaux, les annonces de nouvelles dépenses fédérales dans le budget 2007 dépassent à peu près toujours les améliorations apportées aux transferts. Le gouvernement Harper s'engage bien à encadrer son « pouvoir de dépenser », mais en pratique il continue de contredire le troisième principe énoncé plus haut, le respect de la division des pouvoirs.

L'engagement fédéral à encadrer le « pouvoir de dépenser » est d'ailleurs formulé de façon très circonscrite. Dans le budget de 2007 comme dans celui de 2006, le gouvernement Harper affirme qu'il entend « limiter le recours au pouvoir fédéral de dépenser » pour faire en sorte que « les nouveaux programmes à frais partagés dans des secteurs de compétence provinciale obtiennent le consentement de la majorité des provinces » et pour assurer que les provinces et les territoires aient un « droit de se retirer de programmes à frais partagés fédéraux et touchent une indemnité s'ils les remplacent par des programmes comparables comprenant des structures comparables de reddition de comptes²³ ».

Cet énoncé de principe est conforme au programme électoral des Conservateurs. Celui-ci, en effet, ne prenait en compte que les nouveaux programmes à frais partagés. La proposition n'en est pas moins étonnante. Ce type de programme, en effet, est devenu une espèce en voie de disparition dans le paysage intergouvernemental canadien. Le recours au « pouvoir fédéral de dépenser » prend plutôt maintenant la forme de transferts conditionnels, de dépenses fédérales directes ou de dépenses fiscales.

La discussion est donc mal engagée. Une formule existe pourtant, qui permettrait de rallier le gouvernement du Québec tout en obtenant l'assentiment des autres provinces. En décembre 1997, dans le cadre des négociations sur l'union sociale, le gouvernement de Lucien Bouchard avait en effet expliqué qu'il pouvait se joindre aux autres gouvernements provinciaux dans la mesure où ceux-ci acceptaient l'idée d'un « droit de retrait inconditionnel avec pleine compensation financière » pour toute nouvelle initiative fédérale,

« cofinancée ou non », dans un champ de compétence provinciale. Québec ajoutait qu'une telle proposition ne devait pas par ailleurs être « interprétée comme une reconnaissance directe ou indirecte d'un pouvoir fédéral de dépenser ou d'un quelconque rôle du gouvernement fédéral en matière de politique sociale²⁴ ». À Saskatoon, en août 1998, Lucien Bouchard assouplissait un peu cette position en acceptant, à la demande des autres provinces, d'affecter les fonds obtenus suite à l'utilisation du droit de retrait aux « mêmes champs d'activité prioritaires que les programmes pan canadiens²⁵ ».

Dans la pratique, une telle formule ne serait pas simple à mettre en œuvre puisqu'elle couvrirait un grand nombre d'initiatives fédérales, allant des dépenses directes aux crédits d'impôts, en passant par les transferts sociaux. Mais avec le « pouvoir fédéral de dépenser », un « pouvoir » qui n'est reconnu ni dans les textes constitutionnels ni dans la jurisprudence, on se situe de toute façon dans une zone grise, où les pratiques, les gestes unilatéraux, les négociations et les compromis déterminent en définitive ce qui peut ou ne peut pas se faire²⁶.

Quelques progrès ont donc été faits en ce qui concerne le programme de péréquation et la hauteur des transferts sociaux, mais ces améliorations ne suffisent pas pour parler de la fin du déséquilibre fiscal. Une même logique minimaliste semble en voie de s'appliquer à la question du « pouvoir fédéral de dépenser ». Au total, le gouvernement fédéral occupe toujours une position privilégiée, puisqu'en définitive c'est encore lui qui dispose des principales ressources financières.

CONCLUSION

En s'engageant à pratiquer un fédéralisme d'ouverture pendant la campagne électorale de 2005-2006, Stephen Harper se montrait sensible aux deux grandes revendications historiques du Québec, la reconnaissance d'un statut national et l'obtention d'une plus grande autonomie dans la fédération²⁷. L'ouverture conservatrice a donné quelques résultats. La Chambre des communes a reconnu le Québec comme nation, de façon fort ambiguë, et un effort a été fait pour corriger en partie le déséquilibre fiscal. Mais beaucoup reste à faire. D'une part, la reconnaissance de la nation québécoise demeure non constitutionnelle et elle n'a pas vraiment fait progresser l'idée d'une asymétrie tangible dans une fédération qui serait ouvertement multinationale. D'autre part, l'amélioration des transferts laisse entière la question du partage des ressources dans la fédération, au cœur de la problématique du déséquilibre fiscal. L'engagement du gouvernement Charest à utiliser les gains

de la péréquation pour réduire les impôts sur le revenu, en dépit d'une « impasse budgétaire de près de 1 milliard de dollars » prévue pour 2008-2009²⁸, n'augure rien de bon à cet égard.

Dans les circonstances, la recherche par le Québec d'une véritable autonomie apparaît pratiquement aussi difficile que la quête d'une nouvelle constitution. De toute évidence, la marge de manœuvre est mince. Comme le dit souvent le ministre québécois des Affaires intergouvernementales canadiennes Benoît Pellerier, « le fruit n'est pas mûr ».

Après la publication du rapport de la Commission Tremblay, à la fin des années 1950, le fruit n'apparaissait probablement pas mûr non plus. Pourtant, le Québec et le Canada étaient sur le point de changer profondément. À l'époque, le changement est surtout venu du Québec, qui s'est d'abord transformé pour ensuite se repositionner par rapport au Canada. Compte tenu de la rigidité du cadre fédéral actuel, c'est encore de cette façon que le Québec pourra le mieux acquérir la reconnaissance et accroître son autonomie. Il s'agit, en somme, moins de demander ou de négocier que de poser des gestes de souveraineté, des actes concrets qui permettraient au gouvernement du Québec d'affirmer son rôle et d'exercer pleinement ses compétences. Ceci peut se faire en occupant une part plus grande des champs de taxation, celui de la taxe de vente notamment, ou en prenant l'initiative dans les différents domaines de compétence du Québec.

Mais au-delà du fédéralisme et de l'autonomie, peut-être devrait-on aussi profiter du cinquantième anniversaire du rapport de la Commission Tremblay pour réfléchir à l'autre dimension de ce rapport, qui portait sur les valeurs et les pratiques de la société québécoise. Pour les membres de la Commission, en effet, la quête de l'autonomie se justifiait principalement par le caractère distinct du Québec en Amérique du Nord. En rupture avec la logique de survivance de la Commission Tremblay et motivées par l'idée d'un rattrapage avec le reste du continent, les élites qui ont fait la Révolution tranquille ont un peu oublié cet enjeu. Mais le rattrapage est maintenant largement réalisé et de nouveaux débats politiques se dessinent. Ces débats concernent l'identité québécoise, les normes sociales et démocratiques, et la culture. Ils opposent également les tenants lucides d'une plus grande correspondance avec les normes sociales continentales à ceux qui pousseraient plus avant un modèle québécois distinct, ancré dans une certaine idée de la solidarité. Dans ce contexte, il serait utile de garder à l'esprit le message de fond de la Commission Tremblay : en définitive, l'autonomie n'a de sens que si elle sert à consolider et favoriser une façon distincte d'organiser la société.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Patrick Taillon, « Les obstacles juridiques à une réforme du fédéralisme », *Cahier de recherche de l'Institut de recherche sur le Québec*, Montréal, IRQ, avril 2007, p. 42.
2. *Ibid.*, p. 38-39.
3. Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay), *Rapport de la Commission royale sur les problèmes constitutionnels*, vol. II, Québec, 1956, p. 219.
4. Yves Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1988, p. 133-37.
5. William D. Coleman, *The Independence Movement in Quebec, 1945-1980*, Toronto, University of Toronto Press, 1984, p. 67. Richard Simeon et Ian Robinson reprennent cette interprétation. Kenneth McRoberts, qui connaît mieux le Québec, la nuance pour se rapprocher de la lecture plus négative des intellectuels québécois. Richard Simeon et Ian Robinson, *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, Studies for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 71, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 144-45; Kenneth McRoberts, *Quebec, Social Change and Political Crisis*, Third Edition, Toronto, McClelland and Stewart, 1988, p. 140.
6. Pour une bonne présentation des deux commissions, voir François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 93-146.
7. Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, citée dans Commission sur le déséquilibre fiscal, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada ; Rapport*, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002, p. 14-15.
8. Commission sur le déséquilibre fiscal, *Pour un nouveau partage*, p. xii.
9. Voir Alain Noël, « A Report That Almost No One Has Discussed : Early Responses to Quebec's Commission on Fiscal Imbalance », dans Harvey Lazar (dir.), *Canadian Fiscal Arrangements : What Works, What Might Work Better*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 127-51.
10. Paul Boothe, « The Federal Discussion Paper : Road Map to a First Ministers' Conference », *Options politiques*, vol. 27, n° 7, septembre 2006, p. 36.
11. Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, Ottawa, Conseil de la fédération, mars 2006, p. 7, 19 et 22.
12. *Ibid.*, p. 34.
13. *Ibid.*, p. 74.
14. Stephen Harper, « Allocution devant la Chambre de commerce de Québec », Québec, 19 décembre 2005.

15. Gouvernement du Canada, *Budget 2006 : Rétablir l'équilibre fiscal au Canada*, Ottawa, Ministère des Finances, 2 mai 2006, p. 24.
16. Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, *Pour réaliser un dessein national : remettre la péréquation sur la bonne voie*, Ottawa, Ministère des Finances, mai 2006, p. 130.
17. *Ibid.*, p. 56-58.
18. *Ibid.*, p. 56.
19. *Ibid.*, p. 59-60.
20. *Ibid.*, p. 133.
21. France St-Hilaire, « The Fiscal Imbalance : Cutting to the Chase », *Options politiques*, vol. 27, n° 7, septembre 2006, p. 34 ; Alain Noël, « Étude générale sur l'entente », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec : huit études sur l'entente-cadre*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000, p. 40.
22. Commission sur le déséquilibre fiscal, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada ; Rapport*, p. 83-85.
23. Gouvernement du Canada, *Budget 2007 : Rétablir l'équilibre fiscal pour créer une fédération plus forte*, Ottawa, Ministère des Finances, 19 mars 2007, p. 46.
24. André Tremblay, « Pouvoir fédéral de dépenser », dans Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec*, p. 193-95.
25. Alain Noël, « Étude générale sur l'entente », p. 35-36.
26. Commission sur le déséquilibre fiscal, *Le « pouvoir fédéral de dépenser » ; Rapport, Annexe 2*, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002.
27. Alain Noël, « Il suffisait de presque rien : Promises and Pitfalls of Open Federalism », dans Keith G. Banting, Roger Gibbins, Peter M. Leslie, Alain Noël, Richard Simeon et Robert Young, *Open Federalism : Interpretations, Significance*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2006, p. 25-37.
28. Gouvernement du Québec, *Plan budgétaire 2007-2008*, Québec, Ministère des Finances, février 2007, p. C8.