Document généré le 27 avr. 2025 21:07

**Bulletin d'histoire politique**

# Allocution du Ministre

Benoît Pelletier

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/1054595ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1054595ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Bulletin d'histoire politique
Lux Éditeur

ISSN

1201-0421 (imprimé)
1929-7653 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce document

Pelletier, B. (2007). Allocution du Ministre. *Bulletin d'histoire politique*, *16*(1), 133–140. https://doi.org/10.7202/1054595ar

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/

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/

# Allocution du Ministre

BENOÎT PELLETIER
*Ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratique et de l'Accès à l'information*

Mesdames, Messieurs,

> Le Québec [...] a toujours préféré que la sécurité de son existence se fonde sur la liberté de son gouvernement et, comme il n'y a pas de liberté de gouvernement possible sans la maîtrise de sources financières et fiscales stables, il sait trop bien que c'est sur ce point que se joue, et va se jouer encore plus à l'avenir, le sort de son autonomie et de sa liberté d'épanouissement[1].

Les propos que je viens de tenir ne sont pas de moi. Ils sont tirés d'un texte qui a marqué notre histoire et notre cheminement politique. Il s'agit du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, mieux connue sous le nom de Commission Tremblay.

Les membres de cette commission ont fait cette constatation il y a cinquante ans, mais ils pourraient la refaire encore aujourd'hui. La volonté du Québec de pouvoir compter sur un juste et stable partage fiscal dans le contexte fédératif pour assurer pleinement son développement demeure une réalité politique des plus actuelles et une problématique toujours aussi complexe.

C'est avec plaisir que j'ai accepté de participer à ce colloque qui souligne le 50e anniversaire de la publication du rapport Tremblay, événement dont l'un des objectifs est de dresser un bilan de son influence sur l'évolution politique du Québec, principalement sous l'angle de la problématique fiscale.

La tenue du présent colloque s'inscrit bien dans la mission que s'assigne la Société du patrimoine politique du Québec, soit celle d'approfondir nos connaissances sur l'histoire politique de notre province et de la mettre en valeur. Elle nous fournit aussi l'occasion de poser un regard sur le contexte

actuel, c'est-à-dire où se déroulent d'importantes discussions intergouvernementales sur le déséquilibre fiscal.

Instituée en 1953 par le gouvernement, alors dirigé par le premier ministre Maurice Duplessis, la Commission présidée par le juge Thomas Tremblay devait proposer, dans un contexte marqué par une volonté d'obtenir pour le Québec davantage d'autonomie fiscale, des moyens d'action pour atteindre cet objectif.

Le mandat de la Commission Tremblay consistait plus particulièrement à aborder le problème de la répartition de l'impôt entre le gouvernement fédéral, les provinces, les municipalités et les corporations scolaires et d'analyser les empiétements du pouvoir central dans le domaine de la taxation directe. Dans le même ordre d'idées, elle mesurera les répercussions des empiétements, de même que les problèmes constitutionnels d'ordre législatif et fiscal. Les retombées les plus concrètes et les plus immédiates des travaux alors entrepris furent notamment la mise en place d'un impôt québécois sur le revenu des particuliers, bien avant d'ailleurs la fin du mandat de la Commission Tremblay.

Les membres de la Commission poussèrent encore plus loin leur analyse. Interprétant largement le mandat qui leur avait été confié, ils examinèrent plusieurs questions d'ordre constitutionnel. Leur rapport constitua ainsi une vaste étude du fédéralisme canadien et de la société québécoise de l'époque.

Comptant sur la participation de plusieurs intellectuels, parmi lesquels figuraient Charles De Konink, François-Albert Angers et Arthur Tremblay, la Commission Tremblay a siégé trois ans, sillonnant le Québec, recevant près de 250 mémoires et entendant un grand nombre de citoyens. Cette étude se révéla à certains égards, particulièrement quant au rôle de l'État, une base de réflexion pour l'entrée du Québec, quelques années plus tard, dans une nouvelle ère politique et sociale. Il ne fait aucun doute que le rapport de la commission Tremblay constitue un moment fort de notre histoire politique.

## Du passé au présent

L'image du Québec d'aujourd'hui n'est plus celle que la commission Tremblay a étudiée. Nous savons tous à quel point le Québec a changé au cours des cinquante dernières années. Qu'il suffise de mentionner son essor économique, son évolution sociale, son épanouissement linguistique et culturel. Durant cette période, le Québec est effectivement devenu un véritable acteur de la modernité, ce qui a exigé de sa part, une capacité d'adaptation et un esprit d'innovation peu ordinaires. Il s'agit là de deux qualités de l'action collective des plus nécessaires pour que le Québec d'aujourd'hui puisse participer aux grands courants contemporains, dont la mondialisation.

Le Canada a, lui aussi, beaucoup changé depuis cinquante ans, souvent grâce au leadership du Québec. Notamment, la mise en place des mécanismes relatifs aux relations intergouvernementales a permis d'établir un dialogue plus étendu entre les membres de la fédération sur des sujets qui touchent tous les secteurs d'activité. La création du Conseil de la fédération, une assemblée qui encourage le dialogue et la concertation entre les provinces et les territoires, s'avère la consécration la plus récente de la collaboration souhaitée. À mon avis, le Conseil de la fédération est appelé à jouer un grand rôle dans la suite des choses en ce qui concerne le déséquilibre fiscal, tout comme il l'a fait dans le domaine de la santé en 2004 et, depuis lors, dans certains autres dossiers.

Bien sûr, plusieurs préoccupations et constatations de la commission Tremblay demeurent d'une étonnante actualité. Cette situation n'est sans doute pas étrangère au fait que plusieurs des problèmes non résolus au sein du fédéralisme fiscal canadien concernent des éléments structurels dans nos rapports avec Ottawa.

## Les enjeux actuels dans les relations économiques intergouvernementales

À l'heure actuelle, deux dossiers très importants doivent être abordés en ce qui a trait aux relations intergouvernementales : d'une part, celui qui porte sur le règlement du déséquilibre fiscal et, d'autre part, celui qui a trait à l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser. Je me propose d'exposer rapidement la position du Québec relativement à ces enjeux majeurs.

Comme tous le savent, le gouvernement du Québec est en train de chercher avec le gouvernement fédéral des solutions à ces deux problèmes qui en sont venus, au cours des dernières années, à nuire au bon fonctionnement de la fédération. À mon avis, ils ne peuvent que s'aggraver, si rien n'est fait pour modifier la présente dynamique.

## Les enjeux liés au déséquilibre fiscal

À ce propos, il faut d'abord rappeler que le règlement du déséquilibre fiscal est devenu, au cours des dernières années, un enjeu majeur pour le Québec. Longtemps niée par le gouvernement fédéral, l'existence de ce problème est désormais reconnue, l'actuel gouvernement à Ottawa s'étant même engagé à y apporter des solutions concrètes d'ici le dépôt de son prochain budget.

Trois rapports détaillés ont été rendus publics récemment et, dans chacun d'eux, l'importance d'en arriver à un règlement était affirmée. Il s'agit du rapport du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, du rapport du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération et de celui du Comité d'experts créé par le gouvernement fédéral pour examiner le fonctionnement du programme de péréquation. Dans ces trois documents, la pertinence des orientations que propose le Québec pour régler le problème du déséquilibre fiscal est, pour l'essentiel, confirmée. Les recommandations qu'ils contiennent ont été examinées par les premiers ministres des provinces et des territoires lorsqu'ils se sont rencontrés en juin dernier, à Edmonton et, en juillet, à St. John's.

Ces premières discussions inter provinciales ont démontré que la question du déséquilibre fiscal reste complexe. Néanmoins, je me réjouis déjà du fait que tous y donnent priorité et que des efforts considérables seront désormais déployés pour tenter de dégager des solutions. J'estime aussi que, malgré les divergences de points de vue qui existent entre les positions des gouvernements des provinces, il est tout à fait possible de parvenir à une solution acceptable pour l'ensemble des partenaires fédératifs.

Si le déséquilibre fiscal est devenu un enjeu crucial pour tous les gouvernements au Canada, c'est qu'il touche aux fondements mêmes du fédéralisme canadien et nuit à son bon fonctionnement. En effet, le fonctionnement d'un système fédéral suppose la présence d'un certain équilibre politique entre les ordres de gouvernement. Cet équilibre doit bien sûr se manifester par le partage des pouvoirs et des responsabilités qui incombent à chaque membre fédératif, mais il doit aussi être présent dans le partage des ressources fiscales et financières. Or le déséquilibre fiscal a pour effet de renforcer la dépendance des provinces à l'égard d'Ottawa et de les subordonner au bon vouloir du gouvernement fédéral. En définitive, le déséquilibre fiscal affaiblit le principe fédéral et se révèle, par le fait même, incompatible avec l'esprit dans lequel ce dernier a été arrêté.

Pour le gouvernement du Québec, le règlement du déséquilibre fiscal passe par les trois composantes qui le définissent : les transferts fédéraux en matière de santé, d'éducation postsecondaire et de programmes sociaux, la péréquation et un meilleur partage de l'assiette fiscale.

En ce qui concerne les transferts fédéraux en matière de santé, il est à noter qu'ils ont augmenté de 42 milliards de dollars en dix ans, à la suite de la signature de deux ententes intervenues en septembre 2004. La première est multilatérale et associe le gouvernement fédéral et celui des autres provinces et territoires ; la seconde lie le gouvernement fédéral et celui du Québec. Le principe du fédéralisme asymétrique y est par ailleurs explicitement reconnu.

Pour leur part, les transferts relatifs à l'éducation post secondaire et aux programmes sociaux n'ont pas suivi. C'est d'ailleurs en se fondant sur cette constatation que le gouvernement du Québec a demandé que ces transferts soient, dans un premier temps, ramenés à leur niveau de 1994-1995, ce qui représente une somme d'environ 2,2 milliards de dollars, et que les paiements soient actualisés pour tenir compte des augmentations annuelles du coût de la vie depuis la même année financière.

Pour ce qui est du programme de péréquation, il importe de signaler qu'il s'agit d'un programme canadien, fondé sur la redistribution de la richesse et sur l'équité entre les partenaires fédératifs. Il faut aussi rappeler que ce principe revêtait une telle importance pour les Canadiens qu'il a été inscrit à l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le gouvernement du Québec souhaite une réforme substantielle de ce programme, afin qu'il remplisse les objectifs constitutionnels. Il reste à souhaiter que le programme se fonde notamment, sur l'adoption de la règle des dix provinces et sur l'inclusion de tous les revenus provenant des ressources naturelles non renouvelables, position actuellement partagée par quatre provinces et trois territoires.

La dernière composante qui devrait, selon le gouvernement que je représente, faire partie du règlement du déséquilibre fiscal concerne le partage de l'assiette fiscale, ce qui renvoie au transfert de points d'impôt ou d'un espace fiscal. Cet aspect ne doit pas être négligé, puisqu'il se traduit en définitive par l'autonomie fiscale et politique, concept si cher à la Commission Tremblay et encore très important pour le gouvernement du Québec.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, je suis persuadé que la solution qui se dégagera en matière de déséquilibre fiscal tiendra compte de ces composantes et qu'elle sera compatible avec les attentes et les besoins du Québec. À cet égard, je tiens à préciser que le gouvernement du Québec ne ménagera pas ses efforts pour trouver des solutions à ce problème fondamental. J'invite bien entendu le gouvernement fédéral à respecter ses engagements, afin que les résultats tangibles escomptés soient au rendez-vous lors du dépôt du prochain budget au mois de février 2007, à Ottawa.

## Les enjeux liés au pouvoir fédéral de dépenser

Un autre aspect essentiel de la dynamique fiscale au sein de la fédération canadienne, qui découle en partie de la problématique du déséquilibre fiscal, touche le pouvoir fédéral de dépenser. C'est en fait l'un des aspects les plus conflictuels actuellement en ce qui concerne les relations intergouvernementales.

Le Québec a toujours contesté l'existence d'un pouvoir de dépenser qui s'exercerait sans égard au partage constitutionnel des compétences. Déjà, la Commission Tremblay considérait qu'il fallait, et je cite, « rejeter comme non fondé, comme contraire au principe fédératif et à la Constitution canadienne elle-même, le droit que revendique le gouvernement fédéral de dépenser son argent à sa guise dans la sphère d'activité des provinces[2] ». Au fil des années, le débat sur les fondements de ce pouvoir a graduellement cédé sa place à des discussions ponctuelles en ce qui regarde la pertinence, voire l'existence, de plusieurs mesures et programmes du gouvernement fédéral. Ce faisant, une véritable pratique intergouvernementale s'est installée au détriment d'un partage des compétences. Cet exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence des provinces est discutable tant sur le plan juridique que d'un point de vue politique.

Pour le Québec, il paraît clair que l'exercice d'un tel pouvoir doit être limité et défini en fonction d'un partage des compétences. Pour cette raison, je crois que cette pratique doit être circonscrite – d'abord sur le plan administratif, puis, en temps et lieu, dans la Constitution – pour s'assurer que les dépenses fédérales dans les champs de compétence des provinces respectent la volonté de celles-ci, leur autonomie et leurs priorités.

Cet objectif pourrait être atteint, si les provinces obtenaient un droit de retrait avec pleine compensation et sans condition, comme le Québec l'a préconisé à maintes reprises et comme l'envisageait aussi la Commission Tremblay en affirmant que, et je cite, « si, pour des raisons qui lui sont propres, une province [...] ne peut accepter une entente à laquelle les autres gouvernements ont jugé bon d'adhérer, le bénéfice qu'elle en aurait retiré doit lui être assuré sous une autre forme, compatible avec le droit constitutionnel[3] ». Au cours des prochains mois, je continuerai à défendre la position du Québec sur cette question afin que l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser soit encadré.

Je crois qu'il s'agit là d'un enjeu majeur que le gouvernement du Québec doit prendre en considération dans ses relations avec Ottawa et qu'il est impératif de mettre en place des solutions durables à des pratiques qui nuisent à l'équilibre et au bon fonctionnement de la fédération canadienne. C'est une constatation que partage d'ailleurs le premier ministre du Canada, M. Harper, puisqu'il a affirmé, lors de son passage à Québec, le 19 décembre dernier, que « ce pouvoir de dépenser exorbitant a donné naissance à un fédéralisme dominateur, un fédéralisme paternaliste, qui est une menace sérieuse pour l'avenir de notre fédération[4] ».

## Les principes qui sous-tendent le règlement du déséquilibre fiscal et l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser

Il est important de préciser que la solution aux problèmes actuels en matière de déséquilibre fiscal au Canada ne peut être qu'exclusivement d'ordre pécuniaire. L'objectif que veut atteindre le gouvernement du Québec est de résoudre pour longtemps le problème lié au déséquilibre fiscal et de régler la question de l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser, plutôt que de rechercher des résultats ponctuels. Nous savons tous que, depuis cinquante ans, voire davantage, les problèmes se rapportant à l'équilibre fiscal au Canada ont été récurrents et les solutions ponctuelles. En témoignent les deux transferts de points d'impôt effectués en 1965 et 1977. Voilà pourquoi il faut rechercher aujourd'hui un résultat durable qui s'attaque à l'architecture même de la fiscalité au Canada.

Les provinces ont besoin avant tout de prévisibilité, de permanence et d'assurance, ce que seule une solution à long terme au problème du déséquilibre fiscal peut leur procurer. Cette même exigence s'applique au dossier de l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser ; les réponses apportées devront effectivement comporter une certaine assurance en ce qui concerne leur pérennité.

Afin d'atteindre un tel objectif, les solutions apportées devront respecter l'esprit de la Constitution. La nécessité pour le Québec de s'inscrire dans la logique constitutionnelle était déjà très présente dans le rapport de la Commission Tremblay qui l'a ainsi soulignée : « La solution du problème fiscal exige donc avant tout un retour à la Constitution et à la philosophie dont elle procède[5]. » Pour régler la problématique fiscale, il y était recommandé de songer à un retour à l'« esprit du fédéralisme[6] ».

La volonté de concevoir des solutions structurantes et cohérentes est l'une des préoccupations dominantes du gouvernement du Québec. Les efforts qu'il fournira sur ce plan sont en effet orientés en fonction de la nécessité que le Canada renoue avec l'esprit du fédéralisme. Les solutions à venir quant au déséquilibre fiscal doivent favoriser l'atteinte de cet objectif. Il en va de même des moyens à mettre en œuvre pour encadrer le pouvoir fédéral de dépenser.

Dans un éloquent discours qu'il a prononcé en 2004, le premier ministre du Québec, M. Jean Charest, a énoncé les cinq principes dont devrait s'inspirer le gouvernement fédéral, soit le respect, la souplesse, la primauté du droit, l'équilibre et la coopération. Ces principes devraient également nous guider dans la recherche de solutions aux problèmes d'ordre fiscal.

Il y a d'abord le respect, non seulement des compétences de chacun des membres de la fédération, mais encore de leurs choix et de leurs volontés.

Pour sa part, la souplesse s'avère un atout essentiel pour relever les défis à venir et qui commandent, plus que jamais, une ouverture aux différences et aux solutions asymétriques. Quant à la primauté du droit, principe fondamental dans notre société, elle exige de fonder nos pratiques non pas sur l'arbitraire et l'imprévisibilité, mais sur le respect du droit. Pour ce qui est de l'équilibre, il doit être atteint sur le plan aussi bien fiscal que politique. Enfin, la coopération implique que les partenaires de la fédération se tendent la main et affichent leur volonté commune d'en arriver à des consensus afin d'assurer le progrès de la fédération.

Bref, toutes les solutions touchant le dossier du déséquilibre fiscal doivent être fondées sur l'esprit de la Constitution et sur le respect du partage des compétences, exactement comme le soulignaient les membres de la Commission Tremblay, il y a cinquante ans.

J'ai cité en introduction un passage du rapport Tremblay pour indiquer qu'après un demi-siècle certaines constatations conservent encore toute leur pertinence dans le contexte actuel des relations économiques intergouvernementales. Les objectifs du gouvernement du Québec entourant le règlement du déséquilibre fiscal et un meilleur encadrement du pouvoir fédéral de dépenser que je viens d'énoncer illustrent bien cette réalité.

La Commission Tremblay a souligné avec force l'importance des enjeux financiers et fiscaux du fédéralisme en ce qui a trait à l'autonomie et à l'essor du Québec. Prenant en considération que ces enjeux sont de premières importances, le gouvernement a fait, lui aussi, du déséquilibre fiscal l'un de ses dossiers prioritaires. Il prend donc part activement aux pourparlers qui entourent cette question en plaçant, au cœur de ses préoccupations, l'autonomie du Québec, sa capacité à s'adapter, à innover et à s'affirmer.

Je vous remercie de votre attention.

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. I, Québec, 1956, p. 187.

2. *Op. cit.*, vol. II, tome II, p. 223.

3. *Op. cit.*, vol. III, tome II, p. 205.

4. Allocution de M. Harper devant la Chambre de commerce de Québec, 19 décembre 2005.

5. *Op. cit.*, vol. III, tome II, p. 232.

6. *Ibid.*, p. 301.