
Le déséquilibre fiscal au Canada

Contexte historique

Rapport

Annexe 1

ISBN : 2-550-38814-3
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2002

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX ET SCHÉMAS	III
LISTE DES GRAPHIQUES.....	V
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 – L’ACTE DE L’AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE	3
LES ORIGINES DE L’ACTE DE L’AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE.....	3
Le choix d’un modèle fédératif.....	4
L’adoption de l’entente par les provinces	4
LE PARTAGE DES POUVOIRS AU SEIN DE L’UNION FÉDÉRALE	5
Le partage des compétences	5
Le partage des champs fiscaux.....	10
La définition du pouvoir de taxation directe	11
Les incidences sur l’autonomie financière des provinces.....	12
CHAPITRE 2 – LES PREMIERS PAS DE LA FÉDÉRATION (1867-1940)	15
L’AUTONOMIE POLITIQUE DES PROVINCES	15
Le pouvoir de désaveu	15
Le pouvoir déclaratoire	16
L’AUTONOMIE FINANCIÈRE DES PROVINCES	17
Les subventions statutaires	17
Les impôts directs.....	18
Les subventions conditionnelles.....	19
La Grande Dépression	21
LA COMMISSION ROWELL-SIROIS	24
CHAPITRE 3 – L’ÉMERGENCE DE L’ÉTAT-PROVIDENCE (1941-1970).....	27
LE PARTAGE DES CHAMPS FISCAUX	27
Les accords de location fiscale.....	28
L’accord de 1942.....	28
Les accords de location fiscale subséquents	31
La commission Tremblay.....	31
Les accords de perception fiscale	33
L’accord de 1957-1962.....	33
Les accords de 1962-1967 et de 1967-1971	34
L’ESSOR DE L’ÉTAT-PROVIDENCE	36
Les initiatives des provinces	37
Les programmes à frais partagés.....	38
Les services fédéraux directs à la population	39
Les droits de retrait avec pleine compensation financière	41
CHAPITRE 4 – LA REDÉFINITION DE L’ÉTAT-PROVIDENCE (1971-1995)	45
L’ÂGE D’OR DE L’ÉTAT-PROVIDENCE	45
L’exploitation de l’espace fiscal libéralisé	46
L’expansion de l’État-providence.....	48
LE DÉSENGAGEMENT FINANCIER FÉDÉRAL	50
Un désengagement par étapes	52
Le regroupement des programmes de transfert.....	53
Le financement en bloc	54
La réduction des montants transférés aux provinces.....	55
Un contrôle stratégique de l’utilisation des montants transférés.....	57

CHAPITRE 5 – LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL À L’AVANT-SCÈNE	59
LES RÉINVESTISSEMENTS FÉDÉRAUX	59
L’UNION SOCIALE	61
Le rejet de l’entente par le Québec	62
La reddition de comptes	64
LES DÉPENSES DE PROGRAMMES FÉDÉRALES	65
CONCLUSION	67
ANNEXE 1 – GLOSSAIRE	69
ANNEXE 2 – BIBLIOGRAPHIE	73
OUVRAGES CITÉS	73
AUTRES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE	75

LISTE DES TABLEAUX ET SCHÉMAS

TABLEAU 1A – Partage des compétences défini par la Loi constitutionnelle de 1867 et les amendements subséquents	6
TABLEAU 1B – Partage des compétences défini par la Loi constitutionnelle de 1867 et les amendements subséquents (suite)	7
TABLEAU 1C – Partage des compétences défini par la Loi constitutionnelle de 1867 et les amendements subséquents (suite)	8
TABLEAU 1D – Partage des compétences défini par la Loi constitutionnelle de 1867 et les amendements subséquents (suite et fin)	9
TABLEAU 2 – Revenus des provinces avant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.....	12
TABLEAU 3 – Principaux programmes de subvention conditionnelle – 1912-1927	20
TABLEAU 4 – Compensations prévues dans l'accord de 1942	28
TABLEAU 5 – Grandes lignes de l'accord de 1957-1961	34
TABLEAU 6 – Abattements consentis aux provinces – 1947-1971	35
TABLEAU 7 – Principaux programmes de transfert fédéraux conditionnels et à frais partagés – 1940-1970	40
TABLEAU 8 – Évolution de l'abattement spécial du Québec – 1964-2001	44
TABLEAU 9 – Évolution de la part du Québec du TCSPS en espèces – de 1994-1995 à 2001-2002	57
TABLEAU 10 – Principaux programmes fédéraux touchant des champs de compétence des provinces – 1997-1999	65
SCHÉMA 1 – Accords financiers de l'après-guerre.....	28
SCHÉMA 2 – Processus de consolidation des programmes de transfert fédéraux conditionnels – 1950-1995	53

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 – Composition des revenus provinciaux – 1874 et 1896	18
GRAPHIQUE 2 – Paiements de transfert fédéraux aux provinces – 1912-1941	21
GRAPHIQUE 3 – Taux de chômage au Canada – 1921-1941.....	22
GRAPHIQUE 4 – Dépenses et déficits publics – 1926-1939	23
GRAPHIQUE 5 – Dépenses militaires du gouvernement fédéral – 1909-1975	27
GRAPHIQUE 6 – Répartition des champs fiscaux – 1937, 1941 et 1943.....	30
GRAPHIQUE 7 – Croissance annuelle moyenne de la population – de 1861-1871 à 1996-2001	36
GRAPHIQUE 8 – Taux de croissance annuel moyen de la population de la ville de Montréal et de ses banlieues – 1941-1951 et 1951-1961	37
GRAPHIQUE 9 – Paiements de transfert fédéraux aux provinces – 1935-1965	43
GRAPHIQUE 10 – Évolution des transferts financiers aux provinces – 1950-1979 .	46
GRAPHIQUE 11 – Revenus autonomes des provinces et revenus fédéraux – 1962-1996	47
GRAPHIQUE 12 – Évolution de la part du revenu des particuliers accaparée par les impôts sur le revenu fédéral et provinciaux (incluant les cotisations sociales) – 1962-1995.....	48
GRAPHIQUE 13 – Croissance annuelle du PIB réel – 1950-1999	51
GRAPHIQUE 14 – Soldes budgétaires fédéraux et provinciaux – 1962-1996.....	52
GRAPHIQUE 15 – Évolution du TCSPS en espèces par rapport aux dépenses provinciales en santé, en éducation et en services sociaux – de 1982-1983 à 1998-1999.....	56
GRAPHIQUE 16 – Évolution des transferts du gouvernement fédéral en proportion des revenus totaux des provinces et territoires – de 1980-1981 à 1998-1999.....	56
GRAPHIQUE 17 – Évolution du TCSPS en espèces (incluant les fiducies) par rapport aux dépenses provinciales en santé, en éducation et en services sociaux – de 1982-1983 à 2005-2006	60

INTRODUCTION

Le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces fait l'objet de discussions intenses depuis maintenant plusieurs années. L'expression « déséquilibre fiscal » est utilisée pour dépeindre une situation où, étant donné l'occupation effective des champs fiscaux, le Québec et les autres provinces ont des revenus insuffisants pour exercer leurs compétences alors qu'à l'inverse, le gouvernement fédéral dispose de revenus excédant ce qui est nécessaire au financement de ses propres compétences¹. Un tel déséquilibre soulève des questions fondamentales sur le plan des finances publiques et quant au rôle même des gouvernements fédéral et provinciaux.

Ce document passe en revue les principaux événements qui ont marqué les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces depuis 1867. Ce faisant, il permet de mettre en évidence les fondements historiques du déséquilibre fiscal qui existe au Canada.

¹ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Problématiques et enjeux du déséquilibre fiscal*, p. 4.

L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) – ou *Loi constitutionnelle de 1867*² – est sanctionné par le Parlement britannique le 29 mars 1867 et proclamé le 1^{er} juillet suivant. Il définit l'union fédérative du Canada Uni – Haut-Canada et Bas-Canada – et des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse.

Les origines de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique

Les principales causes amenant le Canada Uni et les provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse à s'unir sont leur besoin de défense commune face, en particulier, aux mouvements d'indépendance et d'expansion territoriale aux États-Unis, qui menacent leurs frontières, leur désir d'indépendance envers l'Angleterre et leur volonté de développer davantage les échanges commerciaux entre eux³.

Ces causes ne sont toutefois pas nouvelles et ne suffisent pas à expliquer à elles seules pourquoi l'union a eu lieu en 1867. Deux événements favorisent l'émergence d'un intérêt pour une union fédérale : la crise politique qui sévit au Canada Uni et la volonté des provinces de l'Atlantique⁴ de discuter entre elles d'un projet d'union. Ces dernières projettent notamment de se réunir à Charlottetown en 1864 pour étudier cette possibilité.

En 1864, le Canada Uni est devenu pratiquement ingouvernable. Comme le souligne la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels⁵, l'instabilité politique qui a cours au Canada Uni est très grande :

Les ministères⁶ se succèdent et succombent à tour de rôle. On a essayé toutes les combinaisons possibles entre partis, et toutes ont échoué. On a eu recours sans succès à tous les expédients politiques. Et pour comble, les passions raciales et religieuses ont été soulevées et menacent la paix entre les deux sections de la Province. Les chefs politiques et religieux sont inquiets et envisagent l'avenir sous un jour sombre⁷.

² *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict. R.-U., c. 3.

³ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. I, p. 10 et 11.

⁴ Bien qu'elle ait participé aux discussions, l'Île-du-Prince-Édouard ne se joindra au Canada qu'en 1873.

⁵ Mieux connue sous le nom de commission Tremblay.

⁶ Le mot « ministère » est employé ici au sens de gouvernement.

⁷ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, OP. CIT., NOTE 3, VOL. I, p. 11.

De même, comme l'indique l'*Histoire générale du Canada* :

[...] entre 1861 et 1864, le Canada Uni connaît deux élections et quatre gouvernements. Le 14 juin 1864, quand le quatrième gouvernement est renversé, les hommes politiques réunis à Québec ne voient aucune solution à la crise politique. [...] [La solution alors proposée pour tirer la province de l'impasse dans laquelle elle est plongée est le développement] d'un projet de confédération qui unirait toutes les provinces de l'Amérique du Nord britannique, dont la Province du Canada⁸.

Et, au regard des solutions privilégiées :

Le mouvement en faveur d'une confédération s'affirme avec force pendant l'année 1864. À la fin de l'été, une conférence en vue de l'union des Maritimes est convoquée à la hâte à Charlottetown. [...] Mis au courant de la tenue de cette conférence, les hommes politiques de la Province du Canada demandent d'y assister, dans l'intention d'y proposer un projet plus important, l'union de toutes les colonies [provinces]. [...] L'union ébauchée à Charlottetown se précise à la conférence tenue à Québec, un mois plus tard⁹.

Le choix d'un modèle fédératif

Il est clair à cette époque que l'union législative complète, soit la création d'une seule entité et d'un seul gouvernement, ne peut être envisagée. En premier lieu, les différences en matière de langue, de religion, d'origine, jointes à des intérêts économiques divergents et à l'isolement de certaines provinces, tendent à promouvoir le caractère fédératif. De plus, la tentative faite au Canada Uni de réunir sous un seul gouvernement le Haut-Canada et le Bas-Canada a abouti à un échec, ce qui a révélé les faiblesses d'un tel mode d'organisation. Enfin, il est clair que le Bas-Canada et les provinces de l'Atlantique s'y opposent fortement.

L'adoption de l'entente par les provinces

Le projet élaboré à la rencontre de Charlottetown en 1864 est adopté rapidement par le secrétaire aux colonies du gouvernement britannique. Toutefois, les élections tenues dans les provinces de l'Atlantique retardent leur adhésion à l'entente. Les nouveaux gouvernements de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard rejettent l'entente, alors que la Nouvelle-Écosse, qui n'a pas soumis l'entente à la consultation populaire, choisit d'attendre avant de se prononcer.

⁸ Peter WAITE, « Un défi continental, 1840-1900 », dans *Histoire générale du Canada*, p. 380.

⁹ *Id.*, p. 385.

En 1866, le Nouveau-Brunswick élit un gouvernement favorable à l'union. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick obtiennent peu après, de leur Chambre de la législature, une résolution en faveur de l'union projetée. L'AANB est sanctionné par le Parlement britannique le 29 mars 1867 et proclamé le 1^{er} juillet suivant.

Le partage des pouvoirs au sein de l'union fédérale

L'AANB précise, outre le type d'union privilégiée, la répartition des fonctions et le partage des sources de revenu entre les ordres de gouvernement provincial et fédéral.

Le partage des compétences

Comme le soulignent à la fois le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels et une étude produite pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada¹⁰, le partage des compétences prévu dans l'AANB est fortement influencé par la présence d'un groupe linguistique et religieux distinct au pays, les Canadiens-français catholiques.

[en raison de] la présence du groupe canadien français [...] : certains pouvoirs peuvent être exercés sur le plan général sans léser les intérêts nationaux de ce groupe, d'autres ne le peuvent pas ; les premiers en conséquence pourront être confiés à un gouvernement fédéral, les seconds devront être réservés aux provinces¹¹.

*[...] l'article 93 confère aux gouvernements provinciaux le pouvoir exclusif de faire des lois en matière d'éducation [...]. Investis de ces pouvoirs, les gouvernements provinciaux, et surtout la province de Québec, peuvent empêcher la majorité nationale de fouler aux pieds les coutumes des collectivités en matière de langue, de religion, d'éducation, de droit civil et de bien-être public. Enfin, la responsabilité de la **politique sociale** – le bien-être public et les municipalités qui s'en occupent, à condition que ce secteur ne soit pas confié aux Églises et à des œuvres de bienfaisance – **est attribuée aux gouvernements provinciaux**. Cela donne à penser que la **préservation et le développement des communautés et identités infranationales sont considérés comme étant importants et comme relevant principalement des gouvernements provinciaux¹².***

¹⁰ Mieux connue sous le nom de commission Macdonald.

¹¹ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, OP. CIT., NOTE 3, VOL. I, p. 37. Caractère gras ajouté.

¹² Richard SIMEON et Ian ROBINSON, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, p. 27. Caractère gras ajouté.

Ainsi, le partage des compétences prévu dans l'AANB (tableaux 1A, 1B, 1C et 1D) est fortement imprégné des deux principes suivants¹³ :

- Les matières qui ne divisent pas les deux groupes linguistiques et religieux qui composent la population, et pour lesquelles ceux-ci ont un intérêt commun, seront dévolues au gouvernement fédéral.
- Les matières relevant des domaines social et culturel, ainsi que tout ce qui concerne la vie privée des citoyens et les institutions sociales, seront dévolues aux provinces.

De manière générale, la *Loi constitutionnelle de 1867* et ses interprétations subséquentes définissent les sphères de compétence exclusive des deux ordres de gouvernement. Quelques compétences sont conjointes. Il s'agit de l'immigration, de l'agriculture et des pensions.

TABLEAU 1A

PARTAGE DES COMPÉTENCES DÉFINI PAR LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867 ET LES AMENDEMENTS SUBSÉQUENTS

Compétences exclusives du gouvernement fédéral (article 91)

- | | |
|--|---|
| • La paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. | • Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie. |
| • La dette et la propriété publiques. | • Les caisses d'épargne. |
| • La réglementation du trafic et du commerce. | • Les poids et mesures. |
| • Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation. | • Les lettres de change et les billets promissaires. |
| • L'assurance-chômage. | • L'intérêt de l'argent. |
| • L'emprunt de deniers sur le crédit public. | • Les offres légales. |
| • Le service postal. | • La banqueroute et la faillite. |
| • Le recensement et les statistiques. | • Les brevets d'invention et de découverte. |
| • La milice, le service militaire et naval, et la défense du pays. | • Les droits d'auteur. |
| • La quarantaine et l'établissement et le maintien des hôpitaux de marine. | • Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens. |
| • Les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable. | • La naturalisation et les aubains. |

Note : Traduction officielle de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de ses amendements subséquents.

Source : *Loi constitutionnelle de 1867* et ses amendements subséquents, articles 91, 92, 92A, 93, 93A, 94, 94A, 95, 96, 100 et 101.

¹³ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, OP. CIT., NOTE 3, VOL. I, p. 37 et 39.

TABLEAU 1B

**PARTAGE DES COMPÉTENCES DÉFINI PAR LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867
ET LES AMENDEMENTS SUBSÉQUENTS (suite)**

Compétences exclusives du gouvernement fédéral (article 91) – suite

- La navigation et les bâtiments ou navires.
- La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.
- Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.
- Les passages d'eau (ferries) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces.
- Le cours monétaire et le monnayage.
- Le mariage et le divorce.
- La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.
- L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers.
- Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

Compétences exclusives des provinces (article 92)

- Taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux.
- Création et tenure des charges provinciales, et nomination et paiement des officiers provinciaux.
- Administration et vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent.
- Institutions municipales dans la province.
- Licences de boutique, de cabaret, d'auberge, d'encanteur et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux.
- Travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes :
 - a) Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces ou s'étendant au-delà des limites de la province ;
 - b) Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger ;
 - c) Travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront, avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada être à l'avantage général du Canada ou à l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces
- Établissement, entretien et administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province.
- Établissement, entretien et administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine.
- Emprunts de deniers sur le seul crédit de la province.
- Célébration du mariage dans la province.
- Incorporation des compagnies pour des objets provinciaux.
- La propriété et les droits civils dans la province.
- Administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux
- Imposition de punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières ne tombant dans aucune des catégories de sujets énumérées à l'article 92
- Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province

Note : Traduction officielle de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de ses amendements subséquents.

Source : *Loi constitutionnelle de 1867* et ses amendements subséquents, articles 91, 92, 92A, 93, 93A, 94, 94A, 95, 96, 100 et 101.

TABLEAU 1C

**PARTAGE DES COMPÉTENCES DÉFINI PAR LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867
ET LES AMENDEMENTS SUBSÉQUENTS (suite)**

Compétences exclusives des provinces (article 92A)

- La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :
 - a) prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province ;
 - b) exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire ;
 - c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.
- La législature de chaque province a compétence pour légiférer en ce qui concerne l'exportation, hors de la province, à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production d'énergie électrique de la province, sous réserve de ne pas adopter de lois autorisant ou prévoyant des disparités de prix ou des disparités dans les exportations destinées à une autre partie du Canada.
- Le paragraphe précédent ne porte pas atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer dans les domaines visés à ce paragraphe, les dispositions d'une loi du Parlement adoptée dans ces domaines l'emportant sur les dispositions incompatibles d'une loi provinciale
- La législature de chaque province a compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation :
 - a) des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production primaire qui en est tirée ;
 - b) emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique, ainsi que de cette production même.
- L'expression «production primaire» a le sens qui lui est donné dans la sixième annexe.
- Les 5 paragraphes précédents ne portent pas atteinte aux pouvoirs ou droits détenus par la législature ou le gouvernement d'une province lors de l'entrée en vigueur du présent article.

Compétences exclusives des provinces (articles 93 et 93A)

- Dans chaque province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes (article 93) :
 - a) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'union, par la loi à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (*denominational*).
 - b) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndicats d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et sont par la présente étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la reine dans la province de Québec.
 - c) Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi, lors de l'union, ou sera subséquemment établi par la législature de la province – il pourra être interjeté appel au gouverneur général en conseil de toute loi ou décision d'aucune autorité provinciale affectant aucun des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation.

Note : Traduction officielle de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de ses amendements subséquents.

Source : *Loi constitutionnelle de 1867* et ses amendements subséquents, articles 91, 92, 92A, 93, 93A, 94, 94A, 95, 96, 100 et 101.

TABLEAU 1D

**PARTAGE DES COMPÉTENCES DÉFINI PAR LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867
ET LES AMENDEMENTS SUBSÉQUENTS (suite et fin)**

Compétences exclusives des provinces (articles 93 et 93A) – suite

- d) Dans le cas où il ne serait pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le gouverneur général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article – ou dans le cas où quelque décision du gouverneur général en conseil, sur appel interjeté en vertu du présent article, ne serait pas mise à exécution par l'autorité provinciale compétente –, alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le Parlement du Canada pourra décréter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur général en conseil sous l'autorité de ce même article.

- Les paragraphes (a) à (d) de l'article 93 ne s'appliquent pas au Québec (article 93A).

Compétences exclusives du gouvernement fédéral (article 94)

- Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, le parlement du Canada pourra adopter des mesures à l'effet de pourvoir à l'uniformité de toutes les lois ou de parties des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et de la procédure dans tous les tribunaux ou aucun des tribunaux de ces trois provinces; et depuis et après la passation de toute loi à cet effet, le pouvoir du parlement du Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncés dans telles lois, sera illimité, nonobstant toute chose au contraire dans la présente loi; mais toute loi du parlement du Canada pourvoyant à cette uniformité n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adoptée et décrétée par la législature de cette province.

Compétences concurrentes des deux ordres de gouvernement (article 94A)

- Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières.

Compétences concurrentes des deux ordres de gouvernement (article 95)

- Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par la présente déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada.

Compétences exclusives du gouvernement fédéral (articles 96, 100 et 101)

- Le gouverneur général nomme les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick (article 96).
- Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le parlement du Canada (article 100).
- Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada (article 101).

Note : Traduction officielle de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de ses amendements subséquents.

Source : *Loi constitutionnelle de 1867* et ses amendements subséquents, articles 91, 92, 92A, 93, 93A, 94, 94A, 95, 96, 100 et 101.

Le partage des champs fiscaux

Le partage des champs fiscaux prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867* a pour but de permettre aux deux ordres de gouvernement de prélever les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs obligations respectives, et ce, telles que les définit le partage des compétences.

Aussi, puisque le gouvernement fédéral doit assumer des charges financières plus grandes en 1867, notamment le développement des infrastructures de transport maritime et terrestre, il est doté d'un potentiel fiscal beaucoup plus important que celui qui est dévolu aux provinces. À l'époque, ce développement requiert davantage de ressources financières que les services sociaux. Avant l'AANB, il accaparait plus de 40 % du budget des provinces (incluant le service de la dette), alors que l'enseignement et le bien-être social n'en représentaient que 14 %.

En conséquence, l'AANB confère au gouvernement fédéral le droit de lever des taxes et des impôts par tout mode de taxation, tandis qu'il n'accorde aux provinces que les champs d'imposition directe. Ce mode de taxation couvre l'imposition de licences et de permis, de droits sur les terres publiques, la vente de produits et services, de même que la levée d'impôts fonciers et, subséquemment, d'impôts sur le revenu. On peut lire à ce sujet :

[En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de celle de 1982, le gouvernement fédéral] a le pouvoir de prélever des deniers par tout mode ou système de taxation. De plus, les taxes [droits] de douane et d'accise perçues par les provinces au moment de l'Union sont expressément attribuées au [gouvernement] fédéral. [...] Le pouvoir de taxation du gouvernement fédéral couvre aussi bien la taxation directe que la taxation indirecte. Ce pouvoir n'est vraiment limité que par l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui empêche l'imposition des terres et propriétés appartenant aux provinces, ainsi que [...] par la Charte des droits et libertés.

[...] Les provinces ont [quant à elles] le pouvoir de lever des impôts directs dans la limite territoriale de la province en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux [...] Les Législatures [provinces] ont également le pouvoir de légiférer relativement à l'émission de licences et de permis en vue de prélever un revenu pour les objets provinciaux, locaux ou municipaux¹⁴.

Le fait de laisser au gouvernement fédéral les droits de douane et les taxes d'accise n'est pas le fruit du hasard. Il est plutôt fortement tributaire de la réalité de l'époque. En effet, en 1867, ceux-ci représentent près de 80 % de l'ensemble des ressources financières des provinces avant l'AANB. Comme les besoins du gouvernement fédéral, pour le développement des infrastructures de transport notamment, sont substantiels, il va de soi que ce dernier désire exploiter ce champ sans concurrence.

¹⁴ Guy LORD, Jacques SASSEVILLE et Diane BRUNEAU, *Les principes de l'imposition au Canada*, p. 9-12.

Le partage des champs fiscaux semble également avoir été fortement influencé par la volonté des provinces et du gouvernement fédéral de favoriser l'essor du commerce interprovincial, puisque remettre à l'ordre fédéral la responsabilité des droits de douane et des taxes d'accise équivaut à limiter les obstacles potentiels à ce commerce.

La définition du pouvoir de taxation directe

La définition de la taxation directe qui a cours en droit constitutionnel canadien – définition intégrée dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et confirmée par le Conseil privé à peine quelques années plus tard¹⁵ – est attribuable à John Stuart Mill, économiste réputé du XIX^e siècle :

*A direct tax is one which is demanded from the very person who is intended or desired should pay it. Indirect taxes are those which are demanded from one person in the expectation and intention that he shall indemnify himself at the expense of another*¹⁶.

Ainsi, selon Mill, une taxe est dite « directe » lorsqu'elle est exigée de la personne qui, selon l'intention ou le souhait du législateur, doit la payer. Une taxe est dite « indirecte » lorsqu'elle est exigée d'une personne qui, selon l'attente ou l'intention du législateur, devra être remboursée ensuite par une autre.

Même si cette définition n'a plus un caractère aussi péremptoire qu'à l'époque aux yeux des économistes¹⁷ – ils n'établissent plus une distinction aussi restrictive –, la jurisprudence canadienne confirme de manière unanime cette interprétation¹⁸. Ainsi, chaque fois que la constitutionnalité d'un mode de taxation a été contestée devant eux, les tribunaux se sont principalement employés à expliciter cette définition et non à la remettre en question.

Les tribunaux lui ont toutefois apporté certaines nuances¹⁹. Ainsi, selon eux, la distinction entre une taxe directe et une taxe indirecte ne doit pas être jugée sur les faits, mais plutôt être recherchée en fonction de la probabilité qu'une taxe puisse être transférée à un tiers et, plus précisément, de la perception commune de cette probabilité.

À partir de cette définition, les tribunaux ont déclaré comme taxes directes l'impôt sur le revenu et sur les successions, de même que les taxes foncières et à la consommation. Ils ont qualifié de taxes indirectes les taxes d'accise, les droits de douane et les taxes au gros *ad valorem*.

¹⁵ *Bank of Toronto c. Lamb* (1887) 12 C.A. 575 (C.P.).

¹⁶ John Stuart MILL, *Principles of Political Economy*, livre V, chap. 3.

¹⁷ Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 30 (2) a.

¹⁸ On ne compte qu'une seule dissidence quant à cette interprétation, soit celle qui a été rédigée par le juge Laforest, au regard des motifs, dans *Ontario Home Builders Assn' c. York Region Board of Education* – [1996] 2 R.C.S. 929 – où la majorité a néanmoins maintenu cette interprétation.

¹⁹ *Bank of Toronto c. Lamb*, *op. cit.* ; *Québec (Procureur général) c. Villeneuve*, (1996) R.J.Q. 2199 (C.A.); *Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec*, [1994] 2 R.C.S. 715.

Les incidences sur l'autonomie financière des provinces

En octroyant l'exclusivité des droits de douane au gouvernement fédéral, la *Loi constitutionnelle de 1867* instaure un partage des champs fiscaux qui est défavorable au Nouveau-Brunswick et à la Nouvelle-Écosse. En effet, ce partage signifie que ces provinces devront renoncer à cette forme de taxation, importante pour elles à cette époque, et se tourner vers des sources de revenu qu'elles exploitent peu, notamment l'impôt foncier.

Ces provinces recourent peu aux impôts fonciers parce que leur réseau municipal n'est guère étendu, contrairement à ceux de l'Ontario et du Québec. La proportion des impôts fonciers dans le total de leurs revenus, avant l'AANB, est inférieure à 10 %, alors que les revenus cédés au gouvernement fédéral représentent près des trois quarts de leurs revenus, comparativement à seulement un peu plus de la moitié pour le Québec et l'Ontario (tableau 2).

TABLEAU 2

**REVENUS DES PROVINCES AVANT L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD
BRITANNIQUE**
(en pourcentage du total)

Revenus	Québec et Ontario	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick
Cédés au gouvernement fédéral			
Droits de douane	45	75	72
Taxes d'accise	11	—	—
Total	56	75	72
Conservés par les provinces			
Impôts fonciers	23	7	9
Licences et permis	5	2	3
Droits sur les terres publiques	5	8	7
Autres revenus	11	8	9
Total	44	25	28
TOTAL	100	100	100

Source : Données tirées de COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, vol. I.

Par ailleurs, le prélèvement d'un impôt sur le revenu des personnes est relativement impopulaire et difficile à effectuer dans une société géographiquement très dispersée et préindustrielle. On peut citer, à ce propos, un extrait d'un discours adressé au lieutenant-gouverneur en 1913, qui reflète le courant de pensée en vigueur entre 1867 et 1919 :

[...] Notre marche de l'avant, alourdie par la modicité de nos revenus, n'est pas aussi libre ni aussi rapide qu'elle devrait être. Inutile pour nous de recourir à la taxe directe. C'est un moyen inadéquat, auquel

l'expérience du passé et la mentalité populaire s'opposent péremptoirement²⁰.

Dans ce contexte, les impôts directs ne peuvent pas jouer adéquatement le rôle auquel les prédestinait l'AANB, soit de garantir aux provinces des revenus suffisants pour assumer correctement leurs compétences. Il apparaît alors clairement que les provinces ne peuvent pas atteindre l'équilibre budgétaire dans le cadre de l'AANB tel que proposé et qu'elles requièrent un accès à des sources de revenu additionnelles.

Pour corriger ce problème, des programmes de transfert financiers aux provinces sont intégrés à l'AANB – avant son adoption. Selon la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels :

[Cette initiative constitue] un accroc au principe fédératif, lequel demande que chaque ordre de gouvernement soit autonome et responsable dans le domaine financier comme dans les autres domaines législatifs [...] on peut donc à bon droit [la] qualifier d'expédient, de compromis, nécessaire pour l'époque [ce qui a rendu possible l'adoption de l'AANB]²¹.

Quatre programmes de subvention statutaire sont intégrés à l'AANB :

- Transferts pour la dette : leurs dettes étant désormais consolidées à l'ordre fédéral, les provinces dont la dette par habitant est inférieure à la moyenne nationale reçoivent 5 % de la différence²², alors que les provinces surendettées par rapport à la moyenne nationale paient 5 % de la différence²³ ;
- Transferts par habitant pour atténuer les disparités régionales de richesse²⁴ ;
- Montant forfaitaire pour soutenir l'administration publique²⁵ ;
- Transferts exclusifs pour tenir compte des difficultés financières particulières du Nouveau-Brunswick²⁶ (dès 1867) et de la Nouvelle-Écosse²⁷ (à partir de 1869).

²⁰ Discours prononcé le 12 novembre 1913 à l'Assemblée législative par le député Lucien Cannon.

²¹ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, OP. CIT., NOTE 3, VOL. I, p. 29.

²² *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 2, art. 116.

²³ *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 2, art. 112, 114 et 115.

²⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 2, art. 118, abrogé par la *Loi sur la Révision du droit statutaire* de 1950, 14 George VI, R.-U., c. 6.

²⁵ Id.

²⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 2, art. 119.

²⁷ Acte relatif à la Nouvelle-Écosse, S.C. 1869, c. 2.

LES PREMIERS PAS DE LA FÉDÉRATION (1867-1940)

La *Loi constitutionnelle de 1867* établit avec une relative précision les compétences dévolues à chaque ordre de gouvernement. Néanmoins, dès les premières années de la fédération, et ce, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le gouvernement fédéral tente d'imposer sa préséance législative sur les provinces. Ainsi, même si la *Loi constitutionnelle de 1867* établit distinctement l'existence juridique des provinces, leur autonomie politique prendra plus de 30 ans à émerger.

De plus, l'autonomie financière des provinces n'est pas acquise, elle non plus, en 1867. Le début du XX^e siècle se révélera déterminant à ce chapitre, les premiers efforts des provinces pour acquérir une plus grande autonomie financière se soldant par un succès mitigé à cause de la Grande Dépression.

L'autonomie politique des provinces

Le pouvoir de désaveu

L'un des jalons importants dans la quête des provinces de leur reconnaissance comme entités politiques à part entière est la décision du gouvernement fédéral de cesser de recourir au pouvoir de désaveu, à la suite des pressions des provinces. Ce pouvoir, inscrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, permet au gouverneur général d'annuler une loi dûment votée par une législature provinciale²⁸. Son usage répété par le gouvernement fédéral à la fin du XIX^e siècle provoque de multiples conflits entre les deux ordres de gouvernement, dont l'enjeu consiste à déterminer la préséance des deux ordres en matière législative²⁹.

²⁸ Ce pouvoir est conféré au gouverneur général en vertu des articles 55, 56, 57 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée note 2.

²⁹ Selon les résultats d'une recherche effectuée par H. BRUN et G. TREMBLAY (*Droit constitutionnel*, p. 432-437), ce pouvoir a été utilisé 112 fois depuis 1867, mais aucun désaveu d'une loi québécoise n'a eu lieu depuis 1910, ni d'aucune loi provinciale depuis 1943.

L'opposition constante entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet de la portée réelle de ce pouvoir³⁰, combinée à plusieurs décisions du Conseil privé favorisant les provinces aux dépens du gouvernement fédéral, amène graduellement ce dernier à user de ce pouvoir avec prudence, puis avec parcimonie. On peut citer Brun et Tremblay³¹ qui soulignent que, le 21 juillet 1975, dans une lettre, le premier ministre canadien P. E. Trudeau fait expressément état de son refus d'exercer ce pouvoir à l'égard de la *Charte de la langue française*³², puisqu'il constitue « *une exception au principe qui veut que les parlements fédéral et provinciaux soient autonomes dans leurs champs de compétence législative respectifs et endossent la responsabilité entière des mesures qu'ils ratifient* ».

Le pouvoir déclaratoire

Le pouvoir de désaveu n'est pas le seul outil auquel a recours le gouvernement fédéral pour obtenir préséance sur les provinces en diverses matières. Le pouvoir déclaratoire, prévu à l'article 92.10 c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, permet au Parlement du Canada d'accroître de façon discrétionnaire ses compétences.

UN POUVOIR TOMBÉ EN DÉSUÉTUDE

Le pouvoir de désaveu fédéral est inscrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867* (articles 55, 56, 57 et 90). Il permet au gouverneur général, lorsqu'il juge qu'une loi provinciale va à l'encontre des intérêts de la fédération, de la désavouer et de lui enlever toute force de loi.

Ce pouvoir a été contesté à de multiples reprises par les provinces. En 1937, 13 ans s'étaient écoulés depuis la dernière instance de désaveu lorsque l'Alberta invoqua sans succès la désuétude de ce pouvoir devant la Cour suprême³³. Celle-ci, qui avait alors refusé de reconnaître une convocation constitutionnelle de non-usage de ce pouvoir, a changé d'avis depuis devant la persistance des autorités fédérales non seulement à ne pas utiliser ce pouvoir, mais à refuser expressément de le faire.

En effet, une majorité de la Cour suprême souligne en 1981 la parfaite caducité de ce pouvoir³⁴, et elle la réaffirme à l'unanimité en 1998 dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* dans un *obiter dictum* non équivoque :

Nos usages politiques et constitutionnels ont respecté le principe sous-jacent du fédéralisme et ont appuyé une interprétation du texte de la Constitution conforme à ce principe. Par exemple, bien que le pouvoir fédéral de désaveu ait été inclus dans la Loi constitutionnelle de 1867, le principe sous-jacent du fédéralisme a triomphé très rapidement. De nombreux auteurs estiment que le pouvoir fédéral de désaveu a été abandonné [...] par exemple, P. W. Hogg^{35 36}.

³⁰ Dans son rapport (*op. cit.*, note 3, vol. 1, p. 38), la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels note : « [...] dans le but [d']assurer, croyaient-ils, l'unité de législation, les constituants lui octroyèrent [au gouvernement fédéral] deux pouvoirs qui, par la suite, devaient se révéler une source inépuisable de conflits politiques, à savoir le pouvoir de prélever des deniers par tout mode ou système de taxation, et celui de désavouer les lois provinciales ». Caractère gras ajouté.

³¹ H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, p. 435.

³² *Loi sur la langue officielle*, L.Q. 1977, c. 5 - aujourd'hui L.R.Q., c. C-11.

³³ *Re The Power of the Governor General in Council to Disallow Provincial Legislation and the Power of Reservation of a Lieutenant-Governor of a Province*, [1938] S.C.R. 71.

³⁴ *Renvoi relatif à la modification de la Constitution du Canada*, [1981] 1 R.C.S. 753.

³⁵ Peter W. HOGG, *op. cit.*, p. 120.

³⁶ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

Comme le souligne une étude traitant de l'étendue de ce pouvoir :

Ce qu'il est convenu d'appeler en droit constitutionnel canadien sous le nom de pouvoir déclaratoire, c'est la faculté que possède le Parlement fédéral de modifier de son propre chef, au détriment des législatures provinciales et sans leur consentement, la sphère de sa compétence législative relativement aux travaux qu'il déclare être à l'avantage général du Canada ou de deux ou plusieurs provinces³⁷.

Ce pouvoir a été utilisé près de 470 fois par le gouvernement fédéral entre 1867 et 1961, dont 118 fois dans le territoire du Québec³⁸. Ont ainsi été déclarés à l'avantage du Canada et, donc, de compétence fédérale, la construction de barrages, de canaux, de chemins de fer, d'élévateurs à grains, d'estacades, de gazoducs et de nombreux autres travaux. Ce pouvoir a même été exercé pour étendre la compétence fédérale à certaines activités d'entreprises, difficilement qualifiables d'« ouvrages », et dont il était hasardeux de soutenir qu'ils étaient à l'avantage général du Canada, tels les tramways de Québec, de Montréal et d'Ottawa, la mise en place de réseaux d'autobus locaux, l'érection d'hôtels, de restaurants et de théâtres, sans oublier les chutes Montmorency, dans la région de Québec, et le parc des Plaines d'Abraham, à Québec.

L'autonomie financière des provinces

Les subventions statutaires

Au début du xx^e siècle, l'autonomie financière des provinces est loin d'être acquise, puisque celles-ci dépendent encore des subventions statutaires fédérales pour équilibrer leur budget. Toutefois, la part des transferts dans leurs revenus ne cesse de chuter jusqu'en 1900, puisque les montants prévus ne sont pas indexés (graphique 1). Aussi, ces subventions statutaires se révèlent insuffisantes pour compenser le manque de revenus autonomes des provinces et répondre adéquatement à leurs besoins financiers.

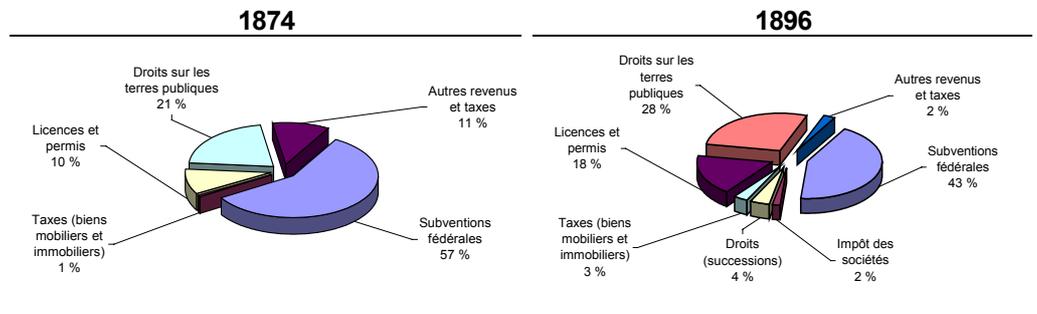
Pour l'essentiel, deux solutions s'offrent aux provinces : accroître leurs revenus autonomes ou réclamer plus de transferts financiers fédéraux. La diversité des revenus perçus par les provinces (graphique 1) et leur importance se sont fortement accrues entre 1874 et 1896. Toutefois, cet accroissement ne suffit pas pour répondre à leurs besoins. Elles réclament donc des transferts financiers plus adéquats du gouvernement fédéral.

³⁷ Andrée LAJOIE, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement : augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*, p. 21.

³⁸ *Id.*, p. 54.

GRAPHIQUE 1

COMPOSITION DES REVENUS PROVINCIAUX – 1874 ET 1896
(en pourcentage du total)



Source : David B. PERRY, *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995 : Setting the Stage for Change*.

Ainsi, au cours des années qui suivent l'adoption de l'AANB, les provinces réclament une révision à la hausse des montants de transfert fédéraux, leur principal grief étant le caractère fixe de ces paiements de transfert. Les provinces invoquent cette nécessité en arguant notamment que le partage des champs fiscaux prévu dans l'AANB est inadéquat : le gouvernement fédéral a l'exclusivité des champs fiscaux les plus rentables, soit les droits de douane et les taxes d'accise, alors que ce sont leurs besoins qui croissent le plus rapidement.

Ces pressions aboutissent à la signature d'une entente en 1907 prévoyant l'augmentation des subventions statutaires et une modification de l'article 118 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui fixe les sommes payées annuellement aux provinces. Les modalités régissant les programmes de transfert sont également inscrites dans cette loi.

La polémique à propos des subventions statutaires s'estompe graduellement à la suite de cette entente. Plusieurs éléments concourent à marginaliser l'importance de ces paiements dans les finances des provinces après 1907 et, par conséquent, l'intensité des réclamations des provinces à ce sujet. Outre l'augmentation des revenus autonomes des provinces, on peut mentionner la multiplication des subventions conditionnelles fédérales, qui se substituent graduellement aux subventions statutaires, et le déclenchement du conflit mondial de 1914, qui déplace la priorité vers les problèmes budgétaires de l'ordre fédéral.

Les impôts directs

Jusqu'au déclenchement de la Première Guerre mondiale, les provinces occupent seules le champ des impôts directs, mais elles l'exploitent peu. Les impôts directs représentent moins de 10 % de leurs revenus à la fin du XIX^e siècle. À l'aube de la Première Guerre mondiale, toutes les provinces prélèvent un impôt ou une taxe sur les revenus des sociétés, mais seules la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard ont un impôt sur le revenu

des particuliers. Pressé par les besoins engendrés par la guerre, le gouvernement fédéral commence à imposer les profits des sociétés à partir de 1916 et, invoquant l'urgence nationale, à imposer les revenus des particuliers en 1917.

Les subventions conditionnelles

En 1912, le gouvernement fédéral instaure les premières subventions conditionnelles. Leur versement est lié à l'atteinte d'objectifs précis et soumis à certaines conditions, dont l'octroi d'un droit de regard et d'un contrôle fédéraux quant à leur utilisation.

Le premier programme de subvention vise à fournir une aide pour l'avancement de l'éducation agricole dans les provinces. Il touche l'agriculture, domaine de compétence conjointe des deux ordres de gouvernement, mais également l'enseignement, compétence exclusive des provinces en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Peu après le lancement de ce programme, le gouvernement fédéral crée la Commission royale sur l'enseignement industriel et technique ayant pour mandat d'étudier l'aide à apporter à l'enseignement industriel et technique. Dans son rapport remis en 1913, cette commission se sert d'un double argument pour justifier l'intrusion fédérale dans un champ que la *Loi constitutionnelle de 1867* reconnaît pourtant comme de compétence exclusivement provinciale : l'enseignement industriel et technique est d'une importance nationale et les provinces n'ont pas les ressources financières nécessaires pour le développer – argument qui sera invoqué fréquemment par la suite.

Au cours des années qui suivent, un certain nombre de programmes de subvention conditionnelle voient le jour, notamment le programme de pension de vieillesse, instauré en 1927. Contrairement à aujourd'hui, ce programme n'est pas un service fédéral direct au citoyen. À l'époque, le gouvernement fédéral s'engage simplement à rembourser aux provinces la moitié des frais qu'elles engageront si elles choisissent d'établir un régime de sécurité de vieillesse. Ce n'est qu'après 1951 – année de la modification constitutionnelle permettant au gouvernement fédéral d'adopter une loi valide sur la sécurité de vieillesse – que le gouvernement fédéral lancera le Régime de sécurité de vieillesse. Le tableau 3 présente les premiers programmes fédéraux de subvention conditionnelle.

TABLEAU 3

PRINCIPAUX PROGRAMMES DE SUBVENTION CONDITIONNELLE – 1912-1930

Année	Programme	Compétence	
		Fédérale	Provinciale
1912	Avancement de l'instruction agricole dans les provinces	Agriculture	Agriculture et éducation
1918	Coordination des bureaux de placement	—	Affaires de nature locale
1919	Enseignement technique au Canada	—	Éducation
1919	Construction et amélioration des grandes routes	—	Affaires de nature locale
1919	Subventions pour aider à combattre les maladies vénériennes	Quarantaine	Santé
1927	Pensions de vieillesse	Pensions (à partir de 1951)	Pensions et Affaires de nature locale (sécurité du revenu)
1930	Subventions et prêts pour soutenir l'aide aux chômeurs	Ass.-chômage (à partir de 1940)	Affaires de nature locale (sécurité du revenu)

Source : A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle*.

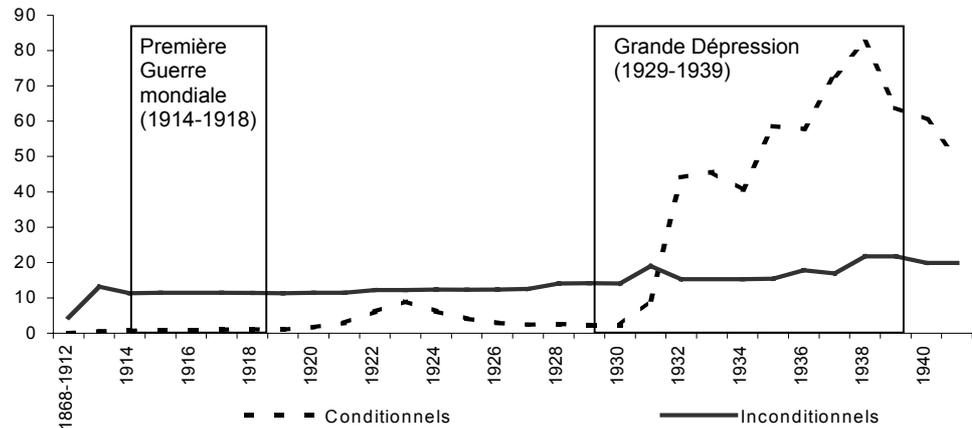
Le rythme d'implantation de ces programmes demeure toutefois lent pendant les années vingt, et ce, en raison principalement de quatre facteurs :

- Le gouvernement fédéral dispose de ressources financières limitées puisqu'il doit assumer le poids des dettes contractées au cours de la Première Guerre mondiale.
- Les programmes fédéraux ne sont pas toujours adaptés aux besoins des différentes provinces et leurs paramètres sont peu souples, car ils sont conçus dans une optique pancanadienne.
- Les provinces craignent de devoir assumer seules le financement de ces programmes advenant le retrait du financement fédéral.
- Les provinces expriment un intérêt inégal pour ces programmes.

Le graphique 2 montre l'évolution des montants de subvention conditionnelle et inconditionnelle versés aux provinces par le gouvernement fédéral du début de la fédération jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. On remarque une hausse importante des versements conditionnels au début de la Grande Dépression en raison du programme Subventions et prêts pour soutenir l'aide aux chômeurs, qui représentera près de 60 % des transferts fédéraux aux provinces entre 1930 et 1939.

GRAPHIQUE 2

PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX AUX PROVINCES – 1912-1941
(en millions de dollars courants)



Source : Données tirées de A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle*.

La Grande Dépression

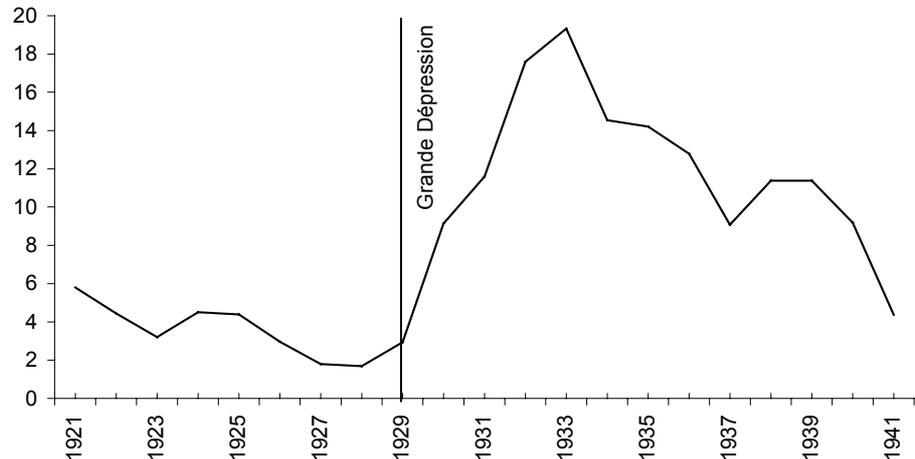
En 1929, l'effondrement des marchés boursiers marque la fin de la période de prospérité de l'après-guerre et le début d'une crise économique mondiale. Au Canada, la crise est particulièrement grave, surtout en raison de la forte dépendance de l'économie à l'égard des exportations. Les premiers signes de reprise apparaissent en 1932-1933. Ce n'est toutefois qu'en 1937 que l'économie mondiale retrouve un niveau d'activité similaire à celui de 1929. Le Canada y parvient seulement en 1940.

Pour illustrer l'ampleur de cette crise économique, il suffit de souligner qu'entre 1928 et 1933, les revenus annuels par habitant diminuent de 48 % et que le taux de chômage frôle 20 % en 1933 (graphique 3). Dans le contexte de l'époque, où de nombreux foyers dépendent d'un seul salaire et où les programmes de sécurité du revenu sont quasi inexistants, un taux de chômage aussi élevé signifie que de nombreux foyers ne disposent d'aucun revenu pour se nourrir et se loger.

Au début de la Grande Dépression, les gouvernements tentent de rétablir la prospérité à l'aide de mesures économiques traditionnelles, notamment par la hausse des droits de douane pour protéger le marché intérieur. Mais, devant ses insuccès, cette démarche est rapidement abandonnée.

GRAPHIQUE 3

TAUX DE CHÔMAGE AU CANADA – 1921-1941
(en pourcentage)



Source : Données de Statistique Canada.

Les provinces ne sont pas préparées à faire face efficacement à cette crise. Premièrement, les mesures existantes de secours direct aux chômeurs et d'aide aux personnes en détresse sont inadéquates. Elles relèvent pour la plupart d'institutions locales et d'organismes de charité, comme les municipalités et les églises, dont les ressources sont limitées et insuffisantes pour répondre aux besoins des chômeurs, des malades et des démunis. À titre d'exemple, les déficits consolidés des municipalités du pays totalisent 62 millions de dollars en 1930 (15 % des dépenses), alors que celles-ci avaient toujours connu l'équilibre budgétaire auparavant.

Par ailleurs, l'intensité de la crise nuit fortement à l'autonomie financière des provinces. Ainsi, leurs revenus autonomes diminuent de 17 % entre 1930 et 1933, tandis que leurs dépenses explosent littéralement entre 1928 et 1933, faisant un bond de 40 %. De même, le gouvernement fédéral voit fondre ses revenus de 40 % entre 1928 et 1936, alors que ses dépenses, avant transferts, demeurent relativement stables³⁹.

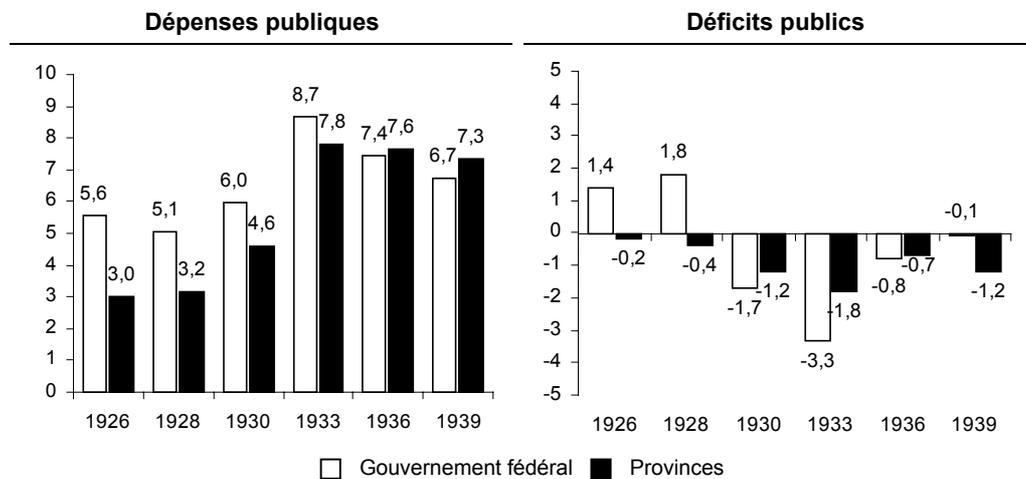
Cet effondrement des entrées fiscales se résorbe partiellement dans le cas du gouvernement fédéral à partir de 1936. De leur côté, les provinces ont besoin de l'appui financier du gouvernement fédéral pour traverser la crise. En raison des subventions et des prêts fédéraux octroyés aux provinces pour soutenir l'aide aux chômeurs – à partir de 1930 et jusqu'en 1941 –, près du tiers des revenus des provinces proviennent des transferts fédéraux pendant la Grande Dépression.

³⁹ Données tirées de COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *op. cit.*, note 3, vol. IV, p. 116-117.

Outre cette aide, le gouvernement fédéral intervient pour soutenir plusieurs industries fortement ébranlées par la crise, telles que l'agriculture (culture du blé), l'exploitation du charbon et le transport ferroviaire. L'ampleur et la persistance de la crise amènent le gouvernement fédéral à repenser ses politiques sociale et économique. Il amorce alors une démarche interventionniste et renonce à l'équilibre budgétaire (graphique 4). On assiste aux premiers pas du keynésianisme⁴⁰.

GRAPHIQUE 4

DÉPENSES ET DÉFICITS PUBLICS – 1926-1939
(en pourcentage du PNB)



Sources : Données de Statistique Canada ; COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. IV.

Peu avant les élections de 1935, le premier ministre fédéral de l'époque, R. B. Bennett, propose aux électeurs un ambitieux programme de relance économique, soit le *New Deal* – version canadienne de son pendant américain.

Le programme envisagé⁴¹, qui touche plusieurs lois, comporte quatre volets : la création d'un programme d'assurance-chômage, l'instauration de normes touchant le salaire minimum et la durée maximale de travail, l'adoption de nouvelles règles commerciales et la création d'une commission chargée de fixer les prix du blé. À peine dévoilé dans un contexte électoral, ce

⁴⁰ Le keynésianisme, dérivé du nom de son principal concepteur, John Maynard Keynes, est un courant de pensée économique datant de 1936, qui privilégie l'intervention de l'État pour atténuer les variations cycliques de l'économie. Ce courant a connu son essor pendant la Grande Dépression.

⁴¹ *Loi sur les repos hebdomadaire dans les établissements industriels* (S.C. 1935, c. 14) ; *Loi modifiant la Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers* (S.C. 1935, c. 20) ; *Loi sur le placement et les assurances sociales* (S.C. 1935, c. 38) ; *Loi sur les salaires minima* (S.C. 1935, c. 44) ; *Loi modifiant le Code criminel* (S.C. 1935, c. 56) ; *Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie* (S.C. 1935, c. 59) ; *Loi sur la limitation des heures de travail* (S.C. 1935, c. 63) ; *Loi de 1935 modifiant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels* (S.C. 1935, c. 64).

programme, dont la constitutionnalité paraît incertaine, est rapidement abandonné par le premier ministre⁴².

La commission Rowell-Sirois

Le 14 août 1937, le gouvernement fédéral met sur pied la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, mieux connue sous le nom de commission Rowell-Sirois.

Son mandat, qui comporte trois champs d'étude (voir encadré), consiste à analyser la répartition des pouvoirs constitutionnels et les ententes financières en vigueur dans la fédération⁴³.

Depuis les années vingt, les tribunaux ont reconnu aux provinces des compétences considérables dans le domaine social. Toutefois, comme l'a révélé la Grande Dépression, les provinces manquent de ressources pour assumer leurs responsabilités avec toute l'efficacité souhaitée. L'objectif de la Commission consiste donc à trouver un nouvel équilibre constitutionnel afin que le partage des richesses et des compétences entre les ordres de gouvernement soit équitable et favorise une administration efficace.

LA COMMISSION ROWELL-SIROIS

Composition de la Commission

- Créée le 14 août 1937.
- Président (1937-1938) : Newton W. Rowell, juge en chef de l'Ontario – prend sa retraite en 1938 à cause de problèmes de santé.
- Président (1938-1940) : Joseph Sirois, notaire et professeur de droit constitutionnel à l'Université Laval.
- Quatre commissaires : Thibaudeau Rinfret, juge à la Cour suprême du Canada, qui démissionne avant les audiences en 1938 à cause de problèmes de santé (Québec), Henry Forbes Angus, M.A., B.C.L., professeur d'économie politique à l'Université de la Colombie-Britannique, John W. Dafoe, L.L.D., de la cité de Winnipeg (Manitoba) et Robert Alexander MacKay, Ph.D., professeur de sciences politiques à l'Université Dalhousie (Nouvelle-Écosse).

Trois champs d'étude

- Régime économique.
- Questions constitutionnelles.
- Comptes publics.

Audiences

- Audiences publiques partout au Canada : du 29 novembre 1937 au 8 août 1938.
- Audiences finales à Ottawa : du 24 novembre au 1^{er} décembre 1938.
- 10 000 pages de témoignage consignées et 427 pièces déposées au dossier.

Rapport

- Déposé le 3 mai 1940.
- Divisé en trois volumes : *Les travaux de recherches*, *Les données et statistiques* et *Les recommandations*.

⁴² Neil BRADFORD, *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*, p. 26-27.

⁴³ COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES, *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, vol. I, p. 9-10.

Après un an d'audiences publiques, la Commission recommande notamment :

- de retirer aux provinces la compétence de l'aide aux chômeurs et du régime de sécurité de vieillesse, tout en maintenant leur compétence sur les autres programmes sociaux ;
- de consolider les dettes provinciales et de les transférer à l'ordre fédéral ;
- d'accorder au gouvernement fédéral le droit exclusif de prélever des impôts directs (qui représentent 30 % des revenus provinciaux en 1937) pour lui permettre d'assumer ses nouvelles compétences ;
- d'instaurer un régime de répartition de la richesse entre les provinces pour stabiliser leurs finances (péréquation), car les disparités fiscales entre provinces sont à l'origine de plusieurs de leurs difficultés financières.

Outre ces recommandations, la Commission fait mention, dans son rapport, de son opposition à une juridiction commune des deux ordres de gouvernement dans un même champ de compétence et, de ce fait, critique sévèrement les programmes de subvention conditionnelle.

Les recommandations de la Commission reçoivent cependant un accueil mitigé de la part des provinces. Ainsi, la Conférence de 1941 entre les premiers ministres provinciaux et fédéral, au cours de laquelle le gouvernement fédéral prévoyait discuter des recommandations formulées par la commission Rowell-Sirois, est un échec.

Malgré tout, avant la tenue de cette conférence, les provinces acceptent en 1940 une modification de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui confère au gouvernement fédéral le pouvoir d'adopter une loi en matière d'assurance-chômage. D'autre part, le gouvernement fédéral, s'inspirant de ce rapport, instaurera la péréquation en 1957, un programme de sécurité de vieillesse en 1951 et un programme pancanadien de pension en 1965 – programme qui ne s'appliquera pas au Québec puisque ce dernier lancera son propre programme la même année après d'intenses négociations entre les deux ordres de gouvernement⁴⁴.

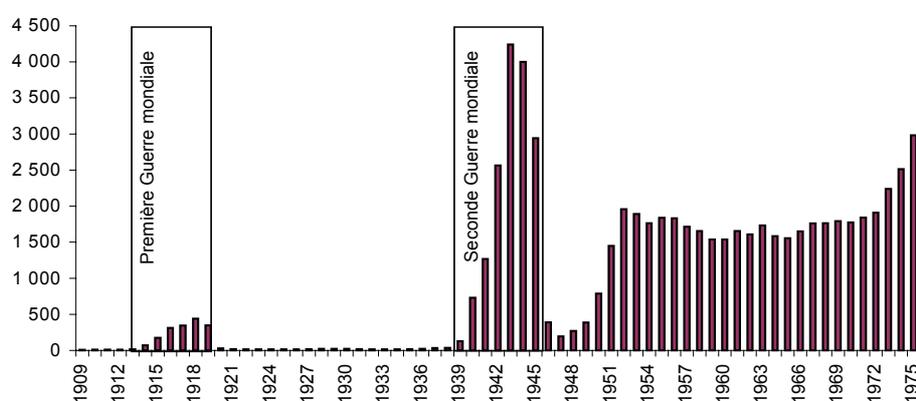
⁴⁴ Claude MORIN, *Le pouvoir québécois... en négociation*, p. 20-21.

L'ÉMERGENCE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE (1941-1970)

La Seconde Guerre mondiale modifie de manière importante l'équilibre des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Placé pour la première fois depuis 1914 dans une position de demandeur, puisque l'effort de guerre nécessite plus de ressources que ne peut en réunir le gouvernement fédéral, celui-ci convie les provinces à une rencontre pour réviser le partage des champs fiscaux établi par la *Loi constitutionnelle de 1867*. La révision du partage qui s'ensuit influencera profondément la fédération canadienne et l'avènement de l'État-providence, puisque les provinces en sortiront financièrement affaiblies.

GRAPHIQUE 5

DÉPENSES MILITAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1909-1975
(en millions de dollars courants)



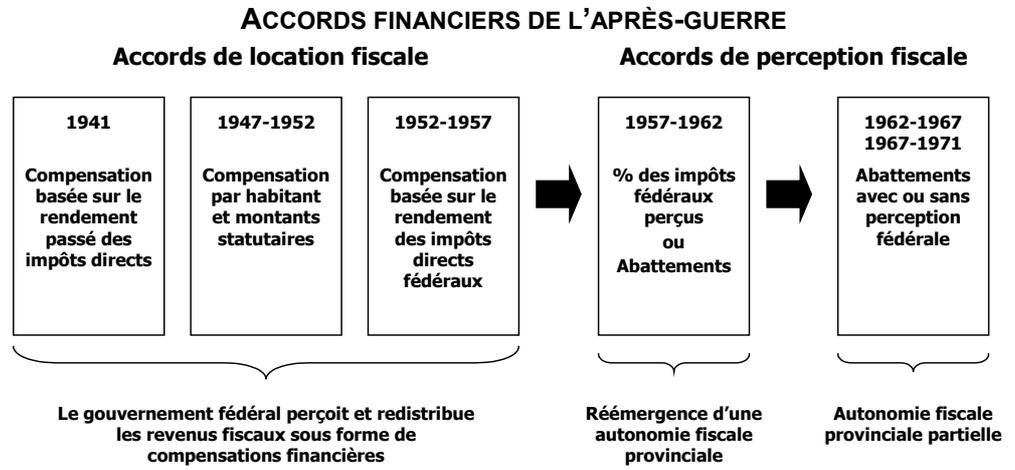
Source : Données de Statistique Canada.

Le partage des champs fiscaux

Entre 1942 et la fin des années soixante, le gouvernement fédéral et les provinces concluent six ententes définissant le partage des champs fiscaux entre les deux ordres de gouvernement⁴⁵. Il s'agit des accords de location fiscale de 1942, 1947-1952 et 1952-1957 et des accords de perception fiscale de 1957-1962, 1962-1967 et 1967-1971.

⁴⁵ Les accords sont identifiés par les années fiscales auxquelles ils font référence, à l'exception de l'accord de 1942.

SCHÉMA 1



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Les accords de location fiscale

L'accord de 1942

En 1941, le gouvernement fédéral demande aux provinces de lui céder les champs fiscaux des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Cette proposition est accompagnée de mesures visant à dédommager les provinces (compensations) qui s'abstiendront de recourir à ces champs fiscaux durant la guerre.

TABLEAU 4

COMPENSATIONS PRÉVUES DANS L'ACCORD DE 1942

Versements annuels égaux :

Au montant net du service de la dette provinciale de l'exercice terminé le plus près du 31 décembre 1940 moins les droits successoraux recouverts (choix de la Saskatchewan, des provinces de l'Atlantique et de l'Alberta).

ou

Aux revenus perçus par chaque province et leurs municipalités au titre des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés pendant l'année d'imposition 1941 (choix de l'Ontario, du Québec, du Manitoba et de la Colombie-Britannique).

Auxquels s'ajoute :

Une garantie que les revenus provenant des taxes provinciales sur l'essence et l'alcool seront maintenus à leur niveau de 1941 (deux produits rationnés durant la guerre).

Sources : *Loi sur les accords fiscaux entre le Dominion et les provinces* (S.C. 1942-43, c. 13) ; A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle*.

Par cette démarche, le gouvernement fédéral espère accroître suffisamment ses revenus fiscaux pour soutenir son effort de guerre, lui qui fait alors face à des dépassements budgétaires importants. Son offre est donc présentée comme une mesure temporaire et acceptée comme telle par les provinces :

*[...] le Dominion devra hausser les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés au niveau le plus élevé qui soit raisonnable en ce moment [...] Toutefois, comme ces majorations, jointes aux taux déjà existants des impôts provinciaux, constitueraient un trop lourd fardeau, nous nous proposons de demander aux provinces, à titre de mesure provisoire applicable uniquement pendant la durée de la guerre, de renoncer à exploiter ces deux sources d'impôt. [...] **Je tiens à préciser que nous ne voulons nullement tenter d'enlever en permanence ces sources d'impôt aux provinces***⁴⁶.

À la suite de cet accord, le gouvernement fédéral adopte en 1942 la *Loi sur les accords fiscaux entre le Dominion et les provinces*⁴⁷ qui concrétise la cession temporaire des deux principaux champs fiscaux directs. L'article 2 de cette loi confirme le caractère temporaire de ce prêt de champs fiscaux, sans toutefois en déterminer la durée avec exactitude :

*Le ministre des Finances peut [...] conclure un accord avec le gouvernement de toute province du Canada pour stipuler, en conformité et sous réserve des termes et conditions y exprimés, que la province et ses municipalités cesseront de lever des impôts sur le revenu personnel et sur les corporations, définis au dit accord, [...] **pour la durée de la guerre, et par la suite, pendant une certaine période de rajustement, et pour prévoir le paiement d'une indemnité par le Dominion à la province***⁴⁸.

Les provinces adoptent des lois analogues qui les autorisent à conclure une entente avec le gouvernement fédéral. Le Québec va un peu plus loin en soulignant dans le préambule de la *Loi concernant une convention entre le gouvernement fédéral et la Province pour la suspension de certaines taxes en temps de guerre* que cette convention ne constitue d'aucune façon une renonciation aux droits de la province sur ses champs fiscaux :

*Attendu qu'en s'engageant, comme il est ci-après stipulé, à ne pas imposer certains impôts pendant la durée de la présente convention, **la province ne sera pas censée avoir cédé, abandonné ou transporté au Dominion aucun des pouvoirs, droits, privilèges, aucune partie de la souveraineté lui appartenant en vertu des dispositions de [l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique], ou de toute loi subséquente du Parlement du Royaume-Uni, ni avoir autrement amoindri ladite souveraineté ou l'un de ces pouvoirs, droits et privilèges*** [...] ⁴⁹.

⁴⁶ Exposé annuel du ministre des Finances, J.L. Ilsley, à l'occasion du budget fédéral, 29 avril 1941. Caractère gras ajouté.

⁴⁷ *Loi sur les accords fiscaux entre le Dominion et les provinces*, S.C. 1942-43, c. 13.

⁴⁸ *Ibid.* Caractère gras ajouté.

⁴⁹ *Loi concernant une convention entre le gouvernement fédéral et la Province pour la suspension de certaines taxes en temps de guerre*, S.Q. 1942, c. 27. Caractère gras ajouté.

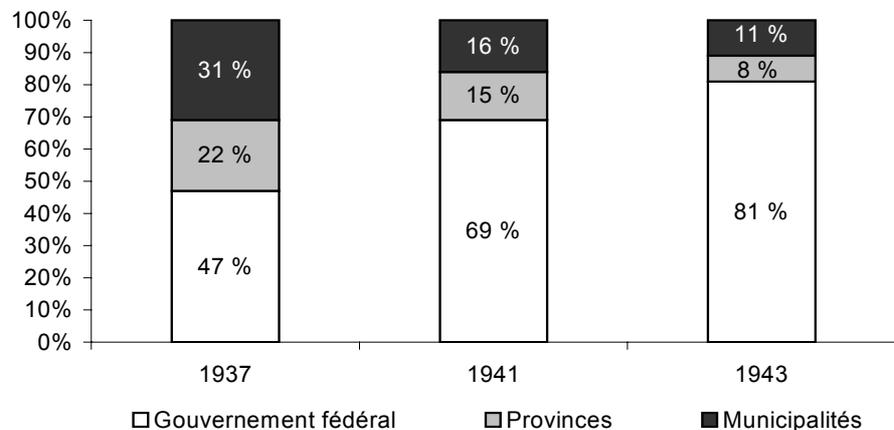
De même, le Québec fait inscrire dans l'article 23(1) de cette même convention que la durée de la convention n'excèdera pas la durée de la guerre :

La présente convention restera en vigueur jusqu'au dernier jour de l'année financière de la province se terminant à la date la plus rapprochée du trente et un décembre de l'année de calendrier qui commencera après la date de la cessation totale ou substantiellement complète des hostilités, entre le Dominion du Canada et l'Allemagne, l'Italie, et le Japon [...] ⁵⁰.

Conformément à cette entente, le gouvernement fédéral occupe la quasi-totalité des champs d'imposition directe durant la guerre, la part des provinces par rapport à l'ensemble des revenus fiscaux passant de 15 % avant l'accord à 8 % après celui-ci. Ainsi, la Seconde Guerre mondiale a une conséquence particulière sur le partage des champs fiscaux. Ce que le gouvernement fédéral n'avait pu obtenir à la suite du dépôt des recommandations de la commission Rowell-Sirois en 1940, les provinces le lui accorderont en 1942 : les champs d'imposition directe sont transférés au gouvernement fédéral.

GRAPHIQUE 6

RÉPARTITION DES CHAMPS FISCAUX – 1937, 1941 ET 1943
(en pourcentage du total)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

⁵⁰ Loi concernant une convention entre le gouvernement fédéral et la Province pour la suspension de certaines taxes en temps de guerre, S.Q. 1942, c. 27. Caractère gras ajouté.

Les accords de location fiscale subséquents

Lors de la Conférence de la reconstruction en 1945, à laquelle participent les premiers ministres provinciaux et fédéral, le gouvernement fédéral propose le renouvellement de l'Accord de location fiscale de 1942, et ce, pour faciliter la conversion de l'économie de guerre à une économie civile.

Face aux objections de l'Ontario et du Québec, qui réclament la rétrocession de leurs champs fiscaux pour être à même d'instituer leurs propres impôts avec toute la latitude souhaitée, le gouvernement fédéral délaisse la confrontation directe. Ainsi, à l'occasion de son budget de 1947, il laisse entendre aux provinces qu'il est prêt à conclure des accords fiscaux avec celles qui en feront la demande. Cette approche lui permet de conclure un nouvel accord de location fiscale (1947-1952)⁵¹ avec toutes les provinces sauf l'Ontario et le Québec. Cet accord est renouvelé en 1952 (accord de 1952-1957⁵²), mais seul le Québec refuse alors de l'entériner.

Ces accords introduisent implicitement la notion d'un espace fiscal partagé et plafonné entre les provinces et le gouvernement fédéral. Dans ce régime, le gouvernement fédéral fixe le niveau des impôts pouvant être prélevés. Ainsi, il détermine les parts de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et des droits sur les successions qui sont dévolues aux provinces. Ces parts sont désignées par le terme « abattement ». De même, il fixe le taux de l'impôt provincial sur les bénéfiques des sociétés.

L'abattement consenti en vertu de l'accord de 1947-1952 aux provinces non signataires, soit le Québec et l'Ontario, est de 5 points pour l'impôt sur le revenu des particuliers (dont ni le Québec ni l'Ontario ne se prévaudront) et de 50 points pour les droits de succession. Par ailleurs, le taux de l'impôt des sociétés est fixé à 5 %.

La commission Tremblay

Avec l'accord de 1952-1957, le gouvernement fédéral parvient une troisième fois à donner une allure de permanence à ce qui ne devait jamais devenir permanent, en l'occurrence l'occupation fédérale de l'ensemble des champs d'imposition directe. Déterminé à résoudre l'impasse dans laquelle cette situation a plongé les provinces, le Québec met sur pied, en 1953, la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, mieux connue sous le nom de commission Tremblay.

⁵¹ *Loi sur les conventions entre le Dominion et les provinces en matière de location de domaines fiscaux*, S.C. 1947, c. 58.

⁵² *Loi sur les conventions de location des domaines fiscaux*, S.C. 1952, c. 49.

La Commission a pour mandat d'étudier quatre éléments⁵³ :

- la répartition des impôts entre le gouvernement fédéral, les provinces, les municipalités et les commissions scolaires ;
- les problèmes constitutionnels, législatifs et fiscaux ;
- les répercussions et les conséquences de ces empiètements sur les régimes législatif et administratif du Québec ;
- les empiètements fédéraux dans le domaine de la taxation directe.

Dans son rapport, remis en 1956, la Commission constate le retard du Québec dans plusieurs secteurs de l'administration publique. Selon elle, des mesures économiques et sociales requérant d'énormes mises de fonds doivent être prises pour corriger cette situation.

Pour ce faire, la Commission propose aux autorités provinciales et fédérale de convenir d'un nouveau partage des champs fiscaux qui corresponde aux besoins actuels de la population et de l'administration publique et respectueux de l'esprit du fédéralisme et de la constitution.

En 1954, fort du consensus qui se dégage durant les audiences publiques de la Commission – plusieurs associations appuient l'idée d'un impôt provincial sur le revenu des particuliers – le Québec décide d'instaurer un tel impôt : il équivaut à 10 % de l'impôt fédéral⁵⁴. C'est le « Rendez-nous notre butin ! » par lequel le gouvernement de Maurice Duplessis tente d'obtenir l'exclusivité de ce champ fiscal en demandant à Ottawa une exonération complète pour

LA COMMISSION TREMBLAY

Composition de la Commission

- Président : Thomas Tremblay, juge en chef de la Cour des sessions de la paix.
- Cinq commissaires : Esdras Minville, directeur de l'École des Hautes Études Commerciales et doyen de la Faculté des sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal ; M^e Honoré Parent, c.r., avocat, autrefois directeur des Services municipaux de la ville de Montréal et ancien président de la Chambre de commerce de Montréal ; R.P. Richard Arès, s.j., directeur adjoint de l'Institut social populaire et rédacteur de la revue *Relations* ; M^e John P. Rowat, notaire, président du comité protestant du Conseil de l'instruction publique et président de la Commission scolaire protestante de l'agglomération montréalaise ; Paul-Henri Guimont, courtier en obligations, secrétaire de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval.

Champs d'étude

- Recherches sur les problèmes de droit constitutionnel et fiscal.
- Analyse des fonctions et des besoins des ministères du gouvernement provincial, des municipalités, des commissions scolaires et des institutions sociales.
- Enquête publique auprès de la population.

Audiences

- Du 3 novembre 1953 au 23 juin 1954 : 97 séances publiques en 58 jours.
- 253 mémoires et 39 résolutions de corporations municipales ou de comtés déposés, dont quelques-uns à huis clos.

Rapport

- Divisé en quatre volumes : *Les besoins et les recommandations* (en deux tomes), *Les faits*, *Les principes* et *La documentation*.
- Déposé le 16 février 1956 après trois reports (1^{er} mars 1954, 1^{er} mars 1955 et 16 octobre 1955).

⁵³ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *op. cit.*, note 3, p. XI.

⁵⁴ L'impôt introduit par le Québec est un impôt progressif dont le taux varie en fonction du revenu. Le plus faible taux est de 2,3 % et le plus élevé, de 12 %.

ses contribuables. Malgré le refus initial du gouvernement fédéral, le Québec obtient un rehaussement de l'abattement fédéral en 1955. Il passe de 5 à 10 points.

Les accords de perception fiscale

L'accord de 1957-1962

Dès le milieu des années cinquante, les accords de location fiscale se révèlent inadéquats pour répondre aux besoins des provinces. Ainsi, lors de la Conférence des premiers ministres de 1955, le financement de la sécurité sociale, de la santé, de l'éducation, des routes et des autres services publics considérés comme étant de compétence provinciale, occupe l'essentiel des discussions.

À la suite de cette conférence, le gouvernement fédéral propose une nouvelle entente aux provinces qui se démarque nettement des précédentes, puisqu'elle permet à celles qui le désirent de prélever leurs propres impôts directs, à hauteur de l'abattement consenti, tout en leur garantissant une stabilisation de leur situation financière par l'introduction de la péréquation⁵⁵.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION TREMBLAY

- Entente entre les gouvernements sur le pourcentage du produit national brut qui peut être considéré comme la limite maximale de l'impôt.
- Après entente, partage des champs de taxation qui permet à chaque ordre de gouvernement de se procurer les ressources nécessaires au libre exercice de ses compétences.
- Règle de partage des impôts :
 - gouvernement fédéral : exclusivité des impôts indirects, comme le prévoit la constitution (taxes sur les divertissements et le spectacle, sur l'essence, sur les transferts de valeurs mobilières, etc.) ;
 - provinces : exclusivité des impôts directs (impôt sur le revenu, etc.), puisque la compétence en matière culturelle et sociale leur incombe.
- Renvoi de la compétence en matière de sécurité sociale aux provinces, puisqu'elles disposeraient désormais de ressources financières suffisantes.
- Péréquation fiscale entre les provinces selon des conditions définies par celles-ci.

Toutes les provinces acceptent la péréquation et, à l'exception du Québec et de l'Ontario, elles optent pour une compensation basée sur la valeur des abattements proposés pour l'impôt sur le revenu des particuliers et pour l'impôt des sociétés. L'Ontario et le Québec conservent leur impôt des sociétés et se prévalent de l'abattement consenti. De plus, le Québec est le seul à accepter l'abattement consenti pour l'impôt sur le revenu des particuliers.

L'instauration de la péréquation fait suite aux recommandations de la commission Rowell-Sirois qui insistait sur la nécessité de mettre en place un système national de subvention inconditionnelle qui permette aux provinces d'offrir des services comparables à des niveaux de taxation comparables⁵⁶.

⁵⁵ *Loi sur les arrangements entre le Canada et les provinces relativement au partage d'impôts*, S.C. 1956, c. 29.

⁵⁶ Ce principe a d'ailleurs été enchâssé dans l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11).

TABLEAU 5

GRANDES LIGNES DE L'ACCORD DE 1957-1961

- 1) **Impôts** : Selon le choix effectué, les provinces reçoivent les parts suivantes des impôts directs fédéraux correspondants ou un abattement équivalent (points d'impôt) :
- 10 % de l'impôt fédéral sur les revenus des particuliers (IRP) ;
 - 9 % de l'impôt fédéral sur les revenus des sociétés (IRS) ;
 - 50 % des droits de succession fédéraux.
- Les options proposées aux provinces sont :
- a) Imposer et recouvrer leurs propres impôts à hauteur des abattements consentis
Québec (IRP et IRS)
Ontario (IRS seulement)
- b) Louer leurs champs d'imposition à Ottawa
(choix de toutes les autres provinces)
- ou
- 2) **Péréquation** : Paiements inconditionnels à chaque province, égaux aux montants nécessaires pour porter le produit par habitant des paiements de location (ou de l'abattement consenti) au niveau du rendement moyen par habitant des deux provinces pour lesquelles le rendement de l'impôt direct est le plus élevé.

Sources : *Loi sur les arrangements entre le Canada et les provinces relativement au partage d'impôts* (S.C. 1956, c. 29) ; A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle*.

En 1957, la péréquation a pour but d'égaliser le rendement des trois impôts directs⁵⁷ des provinces avec ceux des deux provinces les plus riches, soit l'Ontario et l'Alberta⁵⁸. Les transferts financiers octroyés en vertu de ce programme sont inconditionnels. Ils diffèrent ainsi de la plupart des transferts fédéraux de l'époque qui sont liés à des programmes à frais partagés et dont le versement est conditionnel⁵⁹.

Les accords de 1962-1967 et de 1967-1971

Les accords de 1962-1967 et de 1967-1971 prévoient un rehaussement important des abattements consentis aux provinces à l'impôt sur le revenu des particuliers⁶⁰ et aux droits sur les successions. Bien qu'ils ne remettent pas en question le régime d'abattement en vigueur depuis 1947, ces deux accords permettent néanmoins aux provinces d'obtenir un plus grand accès aux champs d'imposition directe.

⁵⁷ Les impôts directs sont l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits de succession. L'univers fiscal couvert par la péréquation a été graduellement étendu entre 1957 et aujourd'hui : la péréquation s'applique désormais à 33 assiettes fiscales différentes.

⁵⁸ Le gouvernement fédéral a modifié cette norme à deux reprises depuis, retenant une norme nationale de 1967 à 1981 et une norme de cinq provinces depuis 1982.

⁵⁹ *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, publié par la Commission sur le déséquilibre fiscal en juin 2001, contient de nombreux renseignements sur le sujet.

⁶⁰ *Loi sur les arrangements entre le Canada et les provinces relativement au partage d'impôts* (S.C. 1960-61, c. 58) et *Loi sur les arrangements entre le Canada et les provinces relativement au partage d'impôts* (S.C. 1966-67, c. 89).

TABLEAU 6

ABATTEMENTS CONSENTIS AUX PROVINCES – 1947-1971

Année	IRP (en % de l'IRP fédéral)	IRS (taux d'imposition)	Droits sur successions (en % des droits fédéraux)	Commentaires
1947-1954	5	5 (7)	50	Accords de location fiscale de 1947-1952 et de 1952-1957. Le taux des provinces non signataires est de 7 % à l'IRS et de 5 % pour les provinces signataires.
1955-1956	5 (10)	5 (7)	50	Abattement de 10 points à l'IRP consenti au Québec à la suite du « Rendez-nous notre butin ! »
1957	10	9	50	Uniformisation à l'IRP et hausse de 2 points à l'IRS (accord de 1957-1962)
1958-1959	13	9	50	Hausse de 3 points à l'IRP (accord de 1957-1962)
1960-1961	13	9 (10)	50	Hausse de 1 point à l'IRS pour les provinces qui ne se prévalent pas des Octrois aux universités
1962	16	9 (10)	50	Hausse de 3 points à l'IRP (accord de 1962-1967)
1963	17	9 (10)	50	Hausse de 1 point à l'IRP (accord de 1962-1967)
1964	18	9 (10)	75	Hausse de 1 point à l'IRP et de 25 points aux droits sur les successions (accord de 1962-1967)
1965	21	9 (10)	75	Hausse de 3 points à l'IRP (accord de 1962-1967)
1966	24	9 (10)	75	Hausse de 3 points à l'IRP (accord de 1962-1967)
1967-1971	28	10	75	Hausse de 5 points à l'IRP, dont 4 pour l'enseignement postsecondaire (accord de 1967-1971)

Note : IRP : impôt sur le revenu des particuliers ; IRS : impôt sur le revenu des sociétés.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Avec l'accord de 1962-1967, le gouvernement fédéral offre aux provinces qui décident de percevoir leur propre impôt sur le revenu des particuliers de le faire en leur nom et gratuitement si leurs assiettes fiscales sont identiques à la sienne. Le même traitement est accordé aux provinces pour l'impôt sur le revenu des sociétés. Cette offre sera maintenue en 1971 lorsque les provinces et le gouvernement fédéral abandonneront le principe d'un espace fiscal partagé et plafonné (chapitre 4). Jusqu'en 2000, l'impôt sur le revenu des particuliers des provinces signataires correspondra à une fraction de l'impôt fédéral, avec certaines exceptions à cette règle générale, comme la possibilité d'inclure certains crédits d'impôt⁶¹.

⁶¹ Les changements apportés à cette entente en 2001 auront pour conséquence d'instaurer un régime moins harmonisé en vertu duquel les provinces signataires seront libres d'établir leurs impôts sur le revenu des particuliers comme bon leur semble, si elles conservent la même définition du revenu imposable que le gouvernement fédéral. L'introduction prochaine d'un impôt sur le revenu des particuliers à taux unique de 10 % en Alberta est un exemple de ce qui peut désormais être élaboré par les provinces. La perception de ces impôts sera assumée par l'Agence des douanes et du revenu du Canada qui facturera les provinces en fonction du degré d'harmonisation de leur impôt.

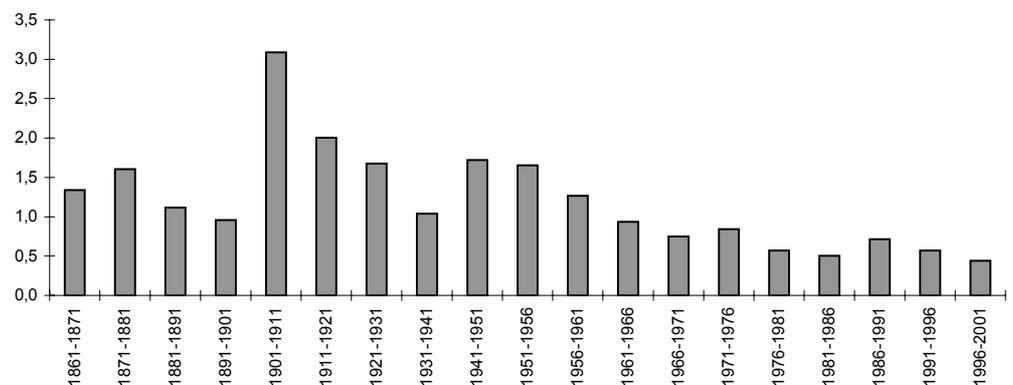
L'essor de l'État-providence

Avec l'après-guerre, le Canada entre dans une ère de prospérité. Durant cette période, les échanges commerciaux avec l'étranger connaissent un essor sans précédent et, en 1947, l'Accord général sur le commerce et les tarifs (GATT) est entériné. Au Québec et dans les autres provinces, on assiste à une entrée massive de capitaux américains qui favorise un développement rapide des industries primaire et secondaire.

À partir des années cinquante, les besoins financiers des provinces augmentent fortement ; une fois encore, le financement des services publics devient un enjeu crucial dans les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral. Plusieurs facteurs socioéconomiques contribuent alors à modifier les pressions sur les équilibres budgétaires des gouvernements. On assiste notamment à un essor démographique (graphique 7) et à une urbanisation sans précédent.

GRAPHIQUE 7

CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DE LA POPULATION – DE 1861-1871 À 1996-2001
(en pourcentage)



Note : Les données relatives à 1996-2001 sont des projections.

Source : Données de Statistique Canada.

Cette forte croissance démographique tranche avec la longue période de diminution du taux de natalité qui la précède, diminution qui avait été accentuée par la Grande Dépression. Il s'agit d'un rattrapage important à ce chapitre, puisque le nombre annuel de naissances atteint de nouveaux records qui se maintiendront pendant plus d'une décennie.

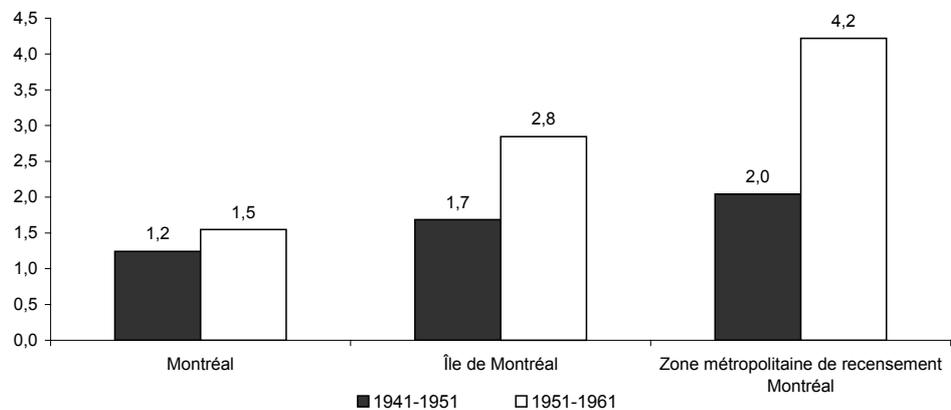
Cet afflux de naissances modifie profondément la composition de la population, tant au Québec qu'au Canada. De plus, la constitution d'une société industrielle contribue à créer de nouveaux besoins, notamment une demande pour une main-d'œuvre plus qualifiée. Combinés à la modernisation économique et sociale du Québec ainsi qu'à son urbanisation accélérée (graphique 8), ces éléments entraînent des pressions accrues sur

les dépenses publiques, notamment en matière d'infrastructures scolaires, hospitalières, de transport et d'aqueduc⁶². À titre illustratif, on peut citer Desmond Morton qui note, pour le Canada :

[Le développement des] banlieues conjugué au baby-boom complique [les problèmes liés à] l'expansion de la clientèle scolaire. [...] On improvise des écoles [...]. De 1945 à 1961, l'effectif des écoles primaires et secondaires augmente de plus de 200 % [...]. De 1945 à 1960, le réseau de routes asphaltées passe de 39 600 à 110 000 kilomètres⁶³.

GRAPHIQUE 8

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN DE LA POPULATION DE LA VILLE DE MONTRÉAL ET DE SES BANLIEUES – 1941-1951 ET 1951-1961
(en pourcentage)



Source : Données tirées de Paul-André LINTEAU, René DUROCHER, Jean-Claude ROBERT et François RICARD, *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*.

Les initiatives des provinces

Dans un tel contexte, l'État-providence connaît un essor remarquable. Son édification doit beaucoup aux provinces, puisque certaines en ont assuré les premiers fondements. Par exemple, la Saskatchewan réorganise dès 1944 son ministère du Bien-être social pour promouvoir le rôle des travailleurs sociaux et conférer une place importante à la planification sociale. Elle crée également plusieurs sociétés d'État pour planifier et gérer l'exploitation de ses ressources naturelles, enjeu important à l'époque. De même, elle instaure un régime d'assurance-automobile et un régime d'assurance-hospitalisation en 1947-1948. Elle devance alors le gouvernement fédéral de dix ans, lui qui instaurera son programme d'assurance-hospitalisation en 1958⁶⁴. Trois provinces lui emboîtent le pas en 1950, soit la Colombie-

⁶² Paul-André LINTEAU, René DUROCHER, Jean-Claude ROBERT et François RICARD, *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, p. 277-292.

⁶³ Desmond MORTON, « Crise d'abondance, 1945-1988 » dans *Histoire générale du Canada*, p. 580-582.

⁶⁴ Yves VAILLANCOURT, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, p. 120-122.

Britannique, l'Alberta et Terre-Neuve. La Saskatchewan se démarque une fois encore lorsqu'elle instaure le premier programme d'assurance-maladie au Canada en 1962. La Colombie-Britannique l'imites en 1964, et le gouvernement fédéral propose aux provinces un tel programme pancanadien en 1966⁶⁵.

Le gouvernement fédéral s'inspirera également des initiatives albertaine et ontarienne en matière de sécurité du revenu lors de la mise en place du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)⁶⁶ en 1965. Le Québec figure aussi parmi les provinces dynamiques, puisqu'elle est la seule province à lancer un programme provincial de pension pour les retraités et à privilégier un mode d'élaboration des programmes sociaux où les provinces ont un rôle primordial à jouer⁶⁷.

Les programmes à frais partagés

La participation du gouvernement fédéral au développement de l'État-providence est attribuable à plusieurs facteurs⁶⁸. En premier lieu, il convient de souligner le désir fédéral de créer un État dans lequel les citoyens, où qu'ils soient, puissent avoir accès à des services similaires.

Par ailleurs, le contexte politique favorise le gouvernement fédéral. Ce dernier a gagné la guerre et les difficultés répétées des provinces à gérer la crise pendant la Grande Dépression ont marqué la mémoire collective. De plus, l'emprise de l'ordre fédéral sur les champs fiscaux lui confère une marge de manœuvre dont ne disposent pas les provinces.

Enfin, certaines provinces, en raison notamment de la répartition inégale des capacités fiscales au pays, accueillent favorablement les initiatives fédérales, puisqu'elles pourront ainsi bénéficier d'un appui soutenu pour l'essor de leurs programmes sociaux.

Les programmes à frais partagés prennent de l'ampleur en deux vagues successives. La première, qui s'étend de 1941 à 1950, est constituée de petits programmes à frais partagés, tels que le programme de coordination de la formation professionnelle, et de 12 programmes relatifs à la santé. Ces programmes s'apparentent aux subventions conditionnelles élaborées au cours des années vingt : ils sont spécifiques et ciblés (tableau 7).

La seconde vague (entre 1950 et 1968) est plus ambitieuse. Les piliers de l'État-providence tels qu'on les connaît aujourd'hui apparaissent alors, soit l'assurance-hospitalisation, le programme d'éducation postsecondaire et les

⁶⁵ J. Harvey PERRY, *A Fiscal History of Canada*, p. 613-614.

⁶⁶ Leslie A. PAL, *Canadian Social Welfare Policy : Federal and Provincial Dimensions*, p. 1-7 ; Leslie BELLA, « The Provincial Role in the Canadian Welfare State. The Influence of Provincial Social Policy Initiatives on the Design of the Canadian Assistance Plan », p. 439-452.

⁶⁷ Yves VAILLANCOURT, *op. cit.*

⁶⁸ David B. PERRY, *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995 : Setting the Stage for Change*, chap. 13, 14 et 15.

premiers programmes de sécurité du revenu, qui seront fusionnés en 1965 pour donner naissance au RAPC (tableau 7).

Le fonctionnement de ces programmes est généralement le même : le gouvernement fédéral s'engage à assumer une portion des coûts engagés par les provinces, habituellement 50 %, et ce, sous réserve que ces dépenses soient reconnues comme admissibles en vertu de critères déterminés à l'avance par le gouvernement fédéral (le tableau 7 présente ces programmes et les modalités générales de leur financement).

Si certains de ces programmes sont accueillis avec enthousiasme par les provinces, d'autres sont carrément rejetés. Par exemple, le Québec refuse la Subvention pour la route transcanadienne en 1950 et les Octrois aux universités en 1951. Toutefois, quelle que soit la décision des provinces avant 1964, les impôts et les taxes fédérales continuent à être prélevés dans leur territoire et elles ne reçoivent aucune compensation lorsqu'elles se retirent d'un programme à frais partagés (exception : les Octrois aux universités à partir de 1960).

Les services fédéraux directs à la population

En parallèle aux programmes à frais partagés, le gouvernement fédéral lance deux importants programmes de service direct à la population à partir de 1940, et ce, dans des champs de compétence initialement réservés aux provinces. Ces programmes se substituent en partie à des programmes fédéraux de subvention conditionnelle aux provinces.

Le premier est le programme d'assurance-chômage, mis sur pied en 1940 et pour lequel une modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* sera adoptée⁶⁹. Il remplace le programme de Subventions et prêts pour soutenir l'aide aux chômeurs, instauré en 1930. Cette mise en œuvre est une conséquence directe des recommandations formulées par la commission Rowell-Sirois.

⁶⁹ *Loi constitutionnelle de 1940*, 3-4 George VI, R.-U., c. 36.

TABLEAU 7

**PRINCIPAUX PROGRAMMES DE TRANSFERT FÉDÉRAUX CONDITIONNELS
ET À FRAIS PARTAGÉS – 1940-1968**

Année	Programme	Compétence		Modalités	
		Fédérale	Provinciale		
1 ^{re} vague	1939	Formation professionnelle pour les jeunes	—	Éducation	C
	1942	Formation professionnelle	—	Éducation	A
	1948-50	Aide aux aveugles	—	Affaires de nature locale	Discrétionnaire
	1948	Programme national d'hygiène et de santé			A
	1948-50	Contrôle de la tuberculose	Quarantaine		C, D
	1948-50	Contrôle des maladies vénériennes		Santé	C, D, E
	1948-50	Soins pour la santé mentale	—		C, D, E
	1948-50	Aide aux enfants handicapés	—		C, D, E
	1948-50	Formation professionnelle et technique	—	Éducation	C, D, E
	1948-50	Aide à la recherche en santé	—		Discrétionnaire
	1950	Soutien à la construction d'hôpitaux	—		Tripartite
	1950	Contrôle des cancers	—	Santé	C, D
	1950	Soutien de la santé publique	—		C, D
	1950	Soutien aux études en santé	Quarantaine		C, D
	2 ^e vague	1950	Subvention pour la route transcanadienne	Travaux reliant une province à une autre	Affaires de nature locale
1951		Octrois aux universités	—	Éducation	C, D
1954		Programme pour les handicapés	—		A
1955		Programme pour assistés sociaux et personnes employables	—	Affaires de nature locale	C
1958		Assurance-hospitalisation	—	Santé	B, F, G
1960		Formation professionnelle	—	Éducation	B
1962		Développement de l'agriculture	Agriculture	Agriculture	A
1963		Plan de développement municipal et de prêts	—	Municipalités	A
1965		Développement rural (agriculture, mines et pêches)	Agriculture et Pêcheries	Agriculture et Ressources naturelles	B
1965		Régime d'assistance public du Canada (RAPC)	—	Affaires de nature locale	A
1967		Éducation postsecondaire (en remplacement des Octrois aux universités)	—	Éducation	A
1968	Assurance médicale	—	Santé	A, F	

Note : A : 50/50 ; B : 75/25 ; C : 100/0 ; D : par habitant ; E : forfaitaire ; F : coût national moyen ; G : coût provincial moyen. Les parts pour le financement sont exprimées comme suit : fédérale/provinciale. Le RAPC résulte de la fusion des programmes de sécurité du revenu pour les 65-69 ans, les aveugles, les handicapés et les assistés sociaux.

Sources : A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle* ; François VAILLANCOURT, *Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada, 1947-1998 : évolution et évaluation*.

Le second est le Régime de pensions du Canada⁷⁰, lancé en 1965. Entre 1927 et 1951, le gouvernement fédéral s'est contenté d'un programme à frais partagés, instauré en vertu de la *Loi sur les pensions de vieillesse*⁷¹ et rebaptisé Régime de sécurité de vieillesse en 1952, à la suite de l'adoption d'une modification constitutionnelle⁷² cautionnant sa présence dans ce champ de compétence provinciale.

Lors de la Conférence des premiers ministres de 1964, le gouvernement fédéral fait part aux provinces de son intention d'instaurer un programme universel de pensions de vieillesse. Le Québec profite également de cette tribune pour confirmer son projet d'instaurer son propre régime de pension :

*On rapporte que Québec avait présenté également un schéma préliminaire de son projet de régime provincial de pensions et qu'il avait confirmé qu'il ne participerait pas au régime de pensions du Canada*⁷³.

L'enjeu est important pour le Québec, puisqu'il s'agit à la fois de préserver l'exercice de sa compétence en la matière et d'instaurer un fonds d'investissement majeur lui appartenant entièrement⁷⁴, soit un levier économique important.

Le régime proposé par le Québec est perçu comme étant plus généreux, et plusieurs provinces suggèrent au gouvernement fédéral de s'en inspirer⁷⁵. Au cours de la même année, Québec et Ottawa procèdent à la création de deux régimes de pension indépendants, soit le Régime des rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada. Les contribuables des provinces ont alors accès à deux programmes de pension, soit le programme fédéral sur la sécurité de vieillesse et les programmes de pension fédéral (s'appliquant dans neuf provinces) et québécois (s'appliquant au Québec seulement).

Les droits de retrait avec pleine compensation financière

Sous le gouvernement de Maurice Duplessis, la politique économique québécoise vise principalement à soutenir l'entreprise privée. Les interventions dans le domaine social, soit l'instauration d'un État-providence, ne constituent pas une priorité, et la fonction publique québécoise demeure modeste. Il faut attendre le début des années soixante – la Révolution tranquille – pour que le Québec entre dans cette nouvelle ère, soit au moment de l'élection du gouvernement libéral de Jean Lesage.

⁷⁰ *Loi sur le Régime de pensions du Canada*, S.C. 1964-65, c. 51.

⁷¹ *Loi sur les pensions de vieillesse*, S.C. 1926-27, c. 35.

⁷² *Loi constitutionnelle de 1964*, 12-13 Elizabeth II, R.-U., c. 73, édictée à l'origine par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1951, 14-15 George VI, R.-U., c. 32.

⁷³ A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle*, p. 95.

⁷⁴ Claude MORIN, *op. cit.*

⁷⁵ Communiqué du 2 février 1964, *Conférence fédérale-provinciale de Québec*, 31 mars au 1^{er} avril 1964, p. 31.

Succession de réformes politiques, institutionnelles et sociales, la Révolution tranquille permet au Québec de rattraper en partie ses retards vis-à-vis du reste du Canada. Elle entraîne une prise en charge de l'éducation et de la santé par l'État québécois et une expansion rapide de la fonction publique québécoise.

Le Québec continue néanmoins de se dissocier de la position du gouvernement fédéral durant cette période, non pas quant à la pertinence d'un État-providence – cette nécessité est alors reconnue – mais en ce qui concerne le rôle que le gouvernement fédéral entend jouer à cet égard.

Les subventions conditionnelles et les programmes à frais partagés font l'objet de nombreuses critiques, puisqu'ils sont perçus comme une menace pour l'autonomie financière des provinces (voir encadré). En 1962-1963, les subventions conditionnelles représentent plus de trois fois les versements inconditionnels (graphique 9), et ce, malgré la mise en place du régime de péréquation.

LES PREMIERS MINISTRES DES PROVINCES SE PRONONÇANT SUR LES PROGRAMMES À FRAIS PARTAGÉS

**Le premier ministre du Québec, Jean Lesage
1960-1966**

« On touche par là un ensemble de secteurs qui sont clairement de juridiction provinciale : assistance sociale, conditions de travail, santé, éducation, etc. Point n'est besoin d'une longue dissertation juridique pour le démontrer [...] »

Pour des raisons d'efficacité et des motifs d'ordre constitutionnel, le gouvernement du Québec est le seul qui puisse et qui doive, sur son territoire, concevoir une telle politique et la mettre en œuvre [...] »

De nouveau, nous demandons comme pouvoirs fiscaux minima : 25 % de l'impôt sur le revenu des particuliers, 25 % de l'impôt sur le revenu des sociétés et 100 % des droits de succession⁷⁶. »

**Le premier ministre du Québec, Daniel Johnson
1966-1968**

« Nous estimons en outre que le pouvoir fédéral de dépenser doit être limité aux domaines fédéraux [...] toutes les ressources d'un gouvernement doivent être de nature à pouvoir être dépensées sans condition [...]. Le Québec demande un accroissement net de ses ressources qui lui permette de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Le Québec réclame l'usage de 100 % des trois grands impôts directs [...]⁷⁷. »

**Le premier ministre de l'Alberta, Ernest C. Manning
1943-1968**

« Les motifs et les avantages de ces programmes sont manifestes, mais je soutiens qu'ils présentent quatre faiblesses [...] sérieuses. En premier lieu, [...] [ils] font nécessairement passer des assemblées législatives provinciales au Parlement canadien l'initiative des décisions d'ordre administratif. [...] les provinces ne sont plus alors des législatures pouvant décider, à leur échelon, si oui ou non cette forme de service social est celle que leur population requiert ou désire, mais elles sont plutôt réduites à la seule prérogative d'accepter ou de refuser de participer à un programme mis de l'avant par l'État fédéral, sous un régime de frais partagés.

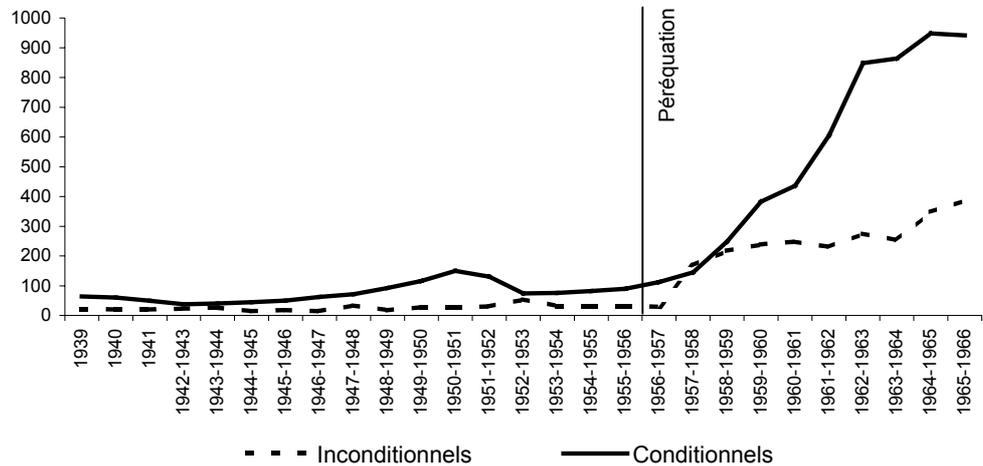
[...] à notre avis, les programmes à frais partagés engendrent un degré d'uniformité qui n'est pas souhaitable⁷⁸. »

⁷⁶ Mémoire du Québec, *Conférence sur la pauvreté du 7 au 10 décembre 1965*.

⁷⁷ Mémoire du Québec sur la question constitutionnelle, *Conférence intergouvernementale de 1968*.

⁷⁸ *Compte rendu des délibérations de la Conférence fédérale-provinciale de 1960, Ottawa, 25, 26 et 27 juillet 1960*, p. 102-103.

GRAPHIQUE 9

PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX AUX PROVINCES – 1935-1965
 (en millions de dollars courants)


Sources : Données tirées de A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle* ; David B. PERRY, *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995 : Setting the Stage for Change*.

Certaines provinces, le Québec en tête, tenteront alors de faire augmenter les montants des subventions inconditionnelles et le nombre de points d'impôt cédés. Tout au long des années soixante, le Québec interpelle le gouvernement fédéral sur ces questions et il proteste contre les contrôles et les normes pancanadiennes. Ses principaux griefs sont que le gouvernement fédéral ne respecte pas les priorités des provinces et que la gestion quotidienne des programmes à frais partagés est trop complexe en raison des distinctions à établir entre dépenses admissibles et non admissibles.

En 1964, devant l'insistance du Québec à réclamer un plus grand accès au champ fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers pour financer ses besoins, en lieu et place des transferts fédéraux, le gouvernement fédéral propose aux provinces de se retirer de certains programmes à frais partagés de nature permanente⁷⁹ avec pleine compensation financière. Bien qu'offerte à toutes les provinces, l'offre est en fait formulée à l'intention du Québec, qui est la seule à s'en prévaloir. Cette offre se concrétise lors de l'adoption de la *Loi sur les programmes établis*⁸⁰ en 1965-1966.

La compensation proposée consiste en points d'impôt additionnels, non prévus par l'Accord de perception fiscale de 1962-1967. Ces points forment l'abattement spécial du Québec. Celui-ci et le gouvernement fédéral conviennent d'une période de cinq ans pour établir l'équivalence fiscale entre

⁷⁹ Désigné également sous le vocable « programmes établis ».

⁸⁰ *Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires)*, S.C. 1964-65, c. 54.

les points d'impôt cédés et les transferts abolis⁸¹. Le tableau 8 résume l'évolution des points d'impôt constituant l'abattement spécial du Québec.

TABLEAU 8

ÉVOLUTION DE L'ABATTEMENT SPÉCIAL DU QUÉBEC – 1964-2001
(en pourcentage de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers)

Année	Point	Cumul	Commentaires	
Période pour établir l'équivalence	1964	3	3	Allocation aux jeunes
	1965-1966	+ 14		Assurance-hospitalisation
		+ 2		Assistance-vieillesse, allocations aux aveugles et aux invalides
		+ 2		Prestations d'assistance-chômage afférentes au bien-être social des personnes non employables
		+ 1		Formation technique et professionnelle
		+ 1	23	Subventions à la santé publique
1967-1971	- 1	22	Abolition du programme Subventions à la santé publique	
1971-1976		24	Révision de l'impôt fédéral de base sur lequel est calculé l'abattement et ajustement de l'abattement Depuis 1974, année où l'Allocation aux jeunes a été intégrée au programme d'allocations familiales, le Québec remet annuellement au gouvernement fédéral 3 points d'impôt	
1976-1977	- 9,143		Une partie du FPE (santé et éducation) est désormais accordée à toutes les provinces sous la forme de points d'impôt	
	Rebasage de l'IFB	14,857	Révision de l'impôt fédéral de base sur lequel est calculé l'abattement et ajustement de l'abattement	
1977-2001	Rebasage de l'IFB	16,5	Révision de l'impôt fédéral de base sur lequel est calculé l'abattement et ajustement de l'abattement	

Note : FPE : financement des programmes établis ; IFB : impôt fédéral de base.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

⁸¹ Claude MORIN, *op. cit.*, p. 33-39.

LA REDÉFINITION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE (1971-1995)

Le début des années soixante-dix marque la fin d'une longue période d'expansion qui a commencé au début des années cinquante. Avec les chocs pétroliers de 1973 et 1979, l'économie est frappée par la stagflation⁸². Au Canada, l'effet de ces chocs est initialement moins important, puisque le Canada est un producteur de pétrole et qu'il instaure à partir de 1973 une politique énergétique visant à l'isoler des mouvements de prix internationaux⁸³. Au Québec, de grands travaux, comme le développement de la capacité hydroélectrique de la baie James ainsi que la construction des installations olympiques, contribuent à stimuler l'économie. Toutefois, le Canada ne sera pas épargné à terme et il connaît une sévère récession entre 1980 et 1982.

Il s'agit néanmoins d'une période faste pour l'État-providence, au cours de laquelle les provinces et le gouvernement fédéral poursuivent le développement des programmes sociaux et envisagent la création de nouveaux services. Cette démarche s'amorce avec l'abandon de l'univers fiscal partagé et plafonné, instauré en 1947. Au cours des années quatre-vingt, l'essor de l'État-providence marque toutefois une pause quand les gouvernements commencent à le redéfinir. Au Canada, cette redéfinition s'effectue dans un contexte de réduction des transferts fédéraux aux provinces.

L'âge d'or de l'État-providence

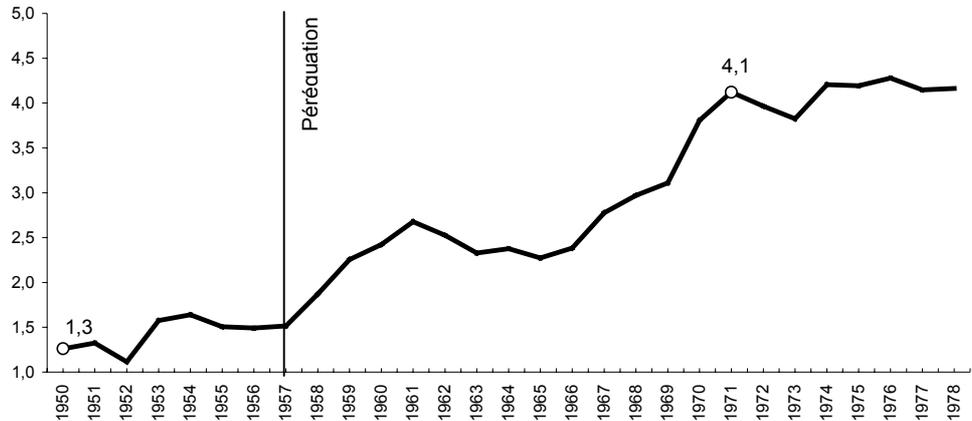
Au début des années soixante-dix, les programmes de transfert fédéraux représentent 4,1 % du PIB, soit trois fois plus qu'en 1950. Cette progression importante est directement liée à l'expansion des programmes sociaux élaborés au cours des années soixante. En fait, l'ampleur de l'État-providence est telle qu'il serait difficile pour les provinces, compte tenu du partage effectif des champs fiscaux entre les deux ordres de gouvernement, d'assumer seules le coût de ces programmes sans les remettre en question.

⁸² La stagflation désigne une inflation persistante combinée à une stagnation de l'économie.

⁸³ La politique instaurée consiste, pour l'essentiel, à fixer le prix du pétrole canadien destiné au marché canadien en deçà du prix du marché international et à compenser financièrement les producteurs canadiens pour les pertes subies. Entre 1974 et 1985, ces programmes ont donné lieu à des versements compensatoires totalisant plus de 25 milliards de dollars.

GRAPHIQUE 10

ÉVOLUTION DES TRANSFERTS FINANCIERS AUX PROVINCES – 1950-1979
(en pourcentage du PIB)



Sources : Données de Statistique Canada ; A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle* ; David B. PERRY, *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995 : Setting the Stage for Change*.

L’exploitation de l’espace fiscal libéralisé

À l’occasion de la réforme fiscale⁸⁴ de 1971, le gouvernement fédéral met fin au partage convenu des champs d’imposition directe entre les deux ordres de gouvernement qui a cours depuis l’Accord de location fiscale de 1947-1952 (système d’abattements). Désormais, chaque ordre de gouvernement peut définir librement sa politique de taxation pour répondre à ses besoins, sans se préoccuper des agissements de l’autre ordre de gouvernement. Cette intention avait été préalablement annoncée le 14 septembre 1966 par Mitchell. W. Sharp, ministre des Finances du Canada :

Assurément, il serait préférable que les provinces financent leurs augmentations de dépenses en augmentant les impôts qui, selon elles, devraient être augmentés, tout comme on s’attend à ce que le gouvernement fédéral finance ainsi ses augmentations de dépenses.

[...] nous devons renoncer à cette idée qui est en train de devenir une tradition, [...] qu’un certain niveau de partage des impôts sur le revenu et des droits successoraux soit le niveau optimal déterminant la part qui appartient de droit à chacun des paliers [ordres] de gouvernement⁸⁵.

⁸⁴ La réforme de l’impôt fédéral sur le revenu des particuliers de 1971 modifie l’assiette imposable en intégrant divers revenus, entre autres les revenus d’assurance-emploi et les gains en capital. Toutefois, la révision des taux d’imposition prévue a pour effet de réduire l’impôt fédéral de base à partir duquel est calculé l’impôt de toutes les provinces canadiennes à l’exception du Québec. Pour les compenser pour cette baisse, le gouvernement fédéral propose de garantir aux autres provinces, de 1972 à 1977, un niveau de revenu équivalent à ce qu’elles percevaient avant la réforme.

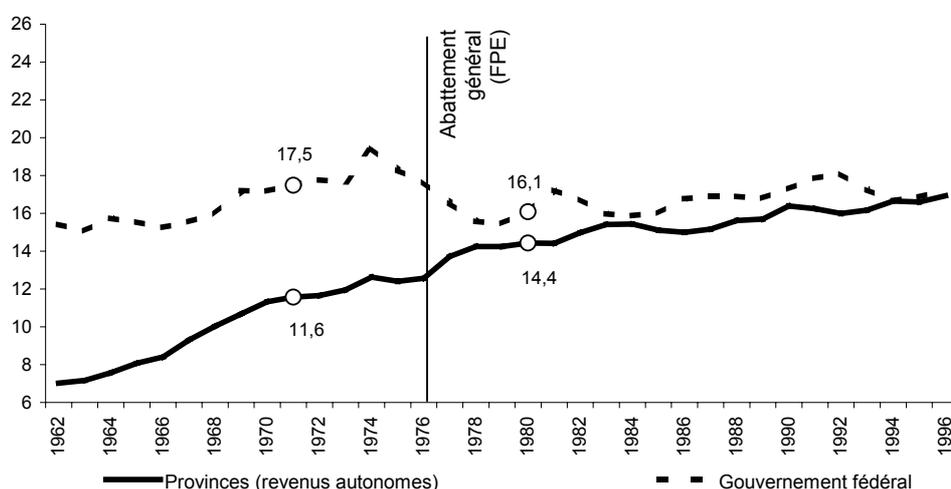
⁸⁵ Déclaration de Mitchell. W. Sharp, ministre des Finances du Canada, *Comité fédéral-provincial du régime fiscal, 14 et 15 septembre 1966*, p. 25-27.

L'exercice de cette liberté demeure toutefois limité par les ententes de perception et de recouvrement liant les provinces au gouvernement fédéral (Accord de perception fiscale de 1962-1967), ententes qui ne concernent pas le Québec – qui perçoit ses propres impôts directs – ni l'Ontario et l'Alberta au regard de leur impôt sur le revenu des sociétés.

Dans ce contexte, les revenus des provinces augmentent de manière importante entre 1971 et 1980. La part de leurs revenus autonomes en proportion du PIB croît de 25 % au cours de cette période, passant de 11,6 % à 14,4 %.

GRAPHIQUE 11

REVENUS AUTONOMES DES PROVINCES ET REVENUS FÉDÉRAUX – 1962-1996
(en pourcentage du PIB)



Sources : Données de Statistique Canada; Comptes économiques provinciaux.

De leur côté, les revenus fédéraux diminuent légèrement en proportion du PIB, passant de 17,5 % à 16,1 % au cours de la même période, soit une baisse de 8 %. Cette diminution s'explique notamment par la cession d'un abattement de 9,143 points d'impôt à toutes les provinces⁸⁶ en 1976 – à l'occasion de l'introduction du Financement des programmes établis (FPE)⁸⁷ – et par l'adoption d'une politique musclée de stimulation de l'économie⁸⁸ peu avant 1980 – constituée de baisses d'impôt sur le revenu des particuliers et de multiples crédits d'impôt aux entreprises.

⁸⁶ Le Québec ne réalise aucun gain à cette occasion, puisque cet abattement est offert en compensation des programmes dont le Québec s'était retiré entre 1964 et 1971 et pour lesquels il avait obtenu son abattement spécial.

⁸⁷ *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, S.C. 1976-77, c. 10.

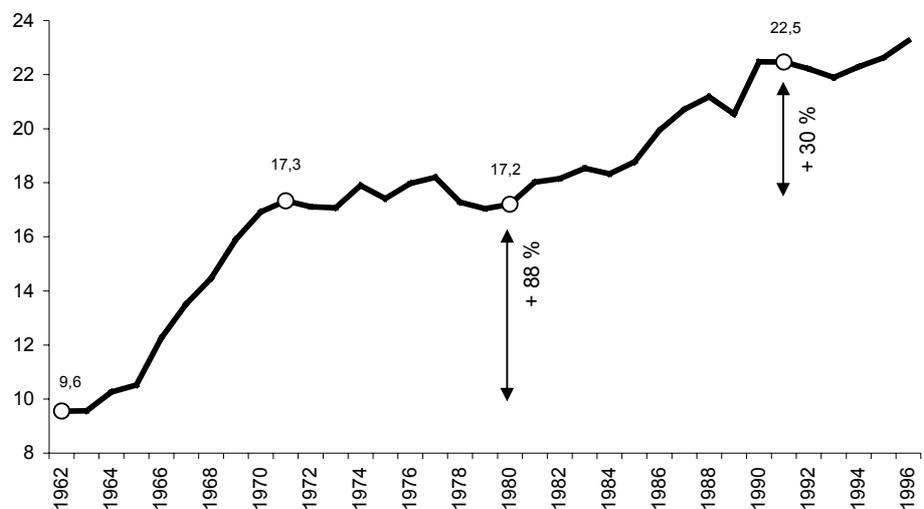
⁸⁸ J. Harvey PERRY, *A Fiscal History of Canada*, p. 85-86.

La libéralisation de l'espace fiscal comporte toutefois ses limites, puisque les deux ordres de gouvernement taxent en définitive le même contribuable. Le potentiel fiscal des différents impôts et taxes est donc limité par ce que le contribuable peut raisonnablement assumer.

GRAPHIQUE 12

ÉVOLUTION DE LA PART DU REVENU DES PARTICULIERS ACCAPARÉE PAR LES IMPÔTS SUR LE REVENU FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX (INCLUANT LES COTISATIONS SOCIALES) – 1962-1995

(en pourcentage du revenu personnel)



Note : Les cotisations sociales incluent notamment les cotisations à l'assurance-emploi et au Régime de rentes du Québec ou au Régime de pensions du Canada, selon le cas.

Sources : Données de Statistique Canada ; Comptes économiques provinciaux.

Si cette limite ne constituait pas une contrainte majeure au cours des années cinquante et soixante – malgré la croissance fulgurante de l'impôt sur le revenu des particuliers entre 1962 et 1971 –, elle s'avère une réalité incontournable à l'aube de la récession de 1991. La part des impôts sur le revenu des particuliers fédéral et provincial dans les revenus des contribuables atteint alors des niveaux inégalés auparavant. Après avoir connu une relative stabilité durant les années soixante-dix, cette part passe de 17,2 % en moyenne au Canada en 1981 à 22,5 % en 1991, soit une hausse de 30 % en dix ans.

L'expansion de l'État-providence

L'expansion de la capacité fiscale des provinces et la croissance des revenus des deux ordres de gouvernement pendant les années soixante-dix favorisent de nouvelles initiatives en matière de programmes sociaux.

En premier lieu, le gouvernement fédéral bonifie de manière importante le programme d'assurance-chômage⁸⁹ en 1971 et il le révisé ensuite à de nombreuses reprises. La dernière réforme d'importance date de 1996⁹⁰.

La politique familiale fédérale, amorcée en 1945 avec le programme d'allocations familiales⁹¹, prend également une ampleur nouvelle à partir de 1973. Elle connaît de nombreuses mutations ; entre autres, les allocations aux jeunes⁹² sont intégrées au programme d'allocations familiales en 1973⁹³, et un crédit d'impôt pour enfants à charge est introduit en 1978⁹⁴. Ces changements font rapidement oublier la tentative ratée du gouvernement fédéral en 1971-1972 visant à élargir le programme d'allocations familiales pour en faire un programme de sécurité du revenu familial. Cette politique prend un nouveau virage en 1997 lorsque le programme d'allocations familiales est converti en crédit d'impôt (prestation fiscale canadienne pour enfants) et que des prestations pour des congés de maternité sont offertes aux Canadiennes à même les cotisations d'assurance-emploi⁹⁵.

De leur côté, les provinces poursuivent les efforts déployés depuis le début des années soixante. Le Québec lance son programme d'assurance-maladie⁹⁶ en 1970, qui prévoit l'exigibilité des services hospitaliers. De plus, les provinces élaborent plusieurs programmes de sécurité du revenu. Ainsi, la Colombie-Britannique introduit le premier supplément de revenu pour personnes âgées en 1972. De plus, le Manitoba instaure entre 1974 et 1979, sur une base expérimentale, un programme de revenu annuel garanti⁹⁷. En raison de l'inflation, la plupart des prestations accordées en vertu des programmes de soutien du revenu sont indexées au cours des années soixante-dix.

Au début des années quatre-vingt, les provinces redéfinissent l'appui financier apporté à l'enseignement. Au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, le gouvernement provincial choisit d'assumer l'essentiel du financement alors que, dans les autres provinces, cette responsabilité est déléguée au palier municipal⁹⁸. On peut également souligner l'introduction du programme APPORT⁹⁹ par le Québec en 1987-1988, l'un des premiers

⁸⁹ *Loi sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48.

⁹⁰ *Loi sur l'assurance-emploi*, S.C. 1996, c. 23.

⁹¹ *Loi sur les allocations familiales*, S.C. 1944-45, c. 40.

⁹² Le Québec avait obtenu un abattement de 3 points d'impôt fédéral sur le revenu des particuliers en 1964 en compensation de son retrait du programme. Plutôt que de renoncer à cet abattement, le Québec a choisi en 1973 de le rembourser annuellement au gouvernement fédéral.

⁹³ *Loi modifiant la Loi sur les allocations familiales et la Loi sur les allocations aux jeunes*, S.C., 1973-74, c. 34.

⁹⁴ *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu établissant un crédit d'impôt au titre des enfants et modifiant la Loi de 1973 sur les allocations familiales*, S.C., 1978-79, c. 5.

⁹⁵ Le Québec conteste la constitutionnalité de ce programme.

⁹⁶ *Loi sur l'assurance-maladie*, L.Q. 1970, c. 37.

⁹⁷ Leslie A. PAL, *op. cit.*, p. 1-7.

⁹⁸ J. Harvey PERRY, *op. cit.*, p. 802-805.

⁹⁹ L'Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) est un programme d'aide financière destiné aux familles à faible revenu qui ont au moins un enfant à charge.

programmes visant à favoriser l'intégration du marché du travail par les chômeurs de longue durée ayant des enfants à charge.

La période est également profondément marquée par le rapatriement de la constitution en 1982 – dont le Québec n'est pas signataire – et, surtout, par l'adoption de la charte canadienne des droits et libertés.

Le désengagement financier fédéral

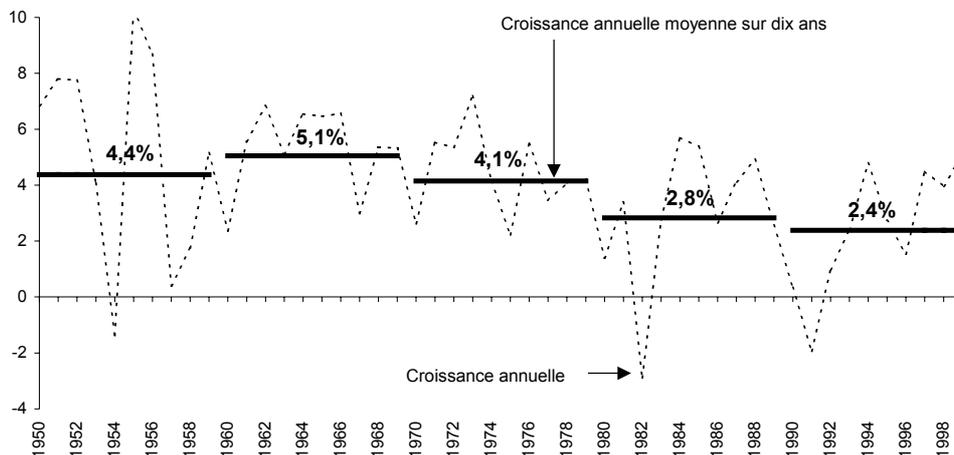
L'État-providence a été mis en place dans un contexte de croissance soutenue des revenus des gouvernements. On lui a alors imposé peu de limites, tant en ce qui concerne la forme prise par les programmes qui le constituent qu'en matière de budgets que ces derniers requièrent (ex. : aucun plafond imposé aux dépenses admissibles). Ainsi, bien que les services assurés par ces programmes soient définis clairement dans les lois fédérales, la structure des programmes à frais partagés ne prévoit à l'origine aucun plafond pour les montants de dépenses admissibles¹⁰⁰. Cette particularité a notamment pour effet d'inciter les provinces plus fortunées à concevoir des programmes toujours plus généreux.

Lorsque le contexte socioéconomique change au début des années soixante-dix, notamment avec l'apparition d'une inflation élevée, les dépenses nécessaires au maintien des programmes explosent. Entre 1973 et 1976, les transferts fédéraux aux provinces augmentent de 30 % annuellement, alors qu'ils n'ont crû que de 12 % annuellement entre 1966 et 1973. La croissance économique n'est également plus la même. Le taux de croissance annuel moyen du PIB réel sur dix ans décroît après les années soixante. Il passe successivement de 5,1 % entre 1960 et 1969 à 4,1 % entre 1970 et 1979, puis à 2,4 % entre 1990 et 1999.

¹⁰⁰ Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) sera l'un des premiers programmes à frais partagés à faire l'objet d'un plafonnement, et ce, seulement au cours des années quatre-vingt-dix.

GRAPHIQUE 13

CROISSANCE ANNUELLE DU PIB RÉEL – 1950-1999
(taux annuel et taux annuel moyen sur dix ans)



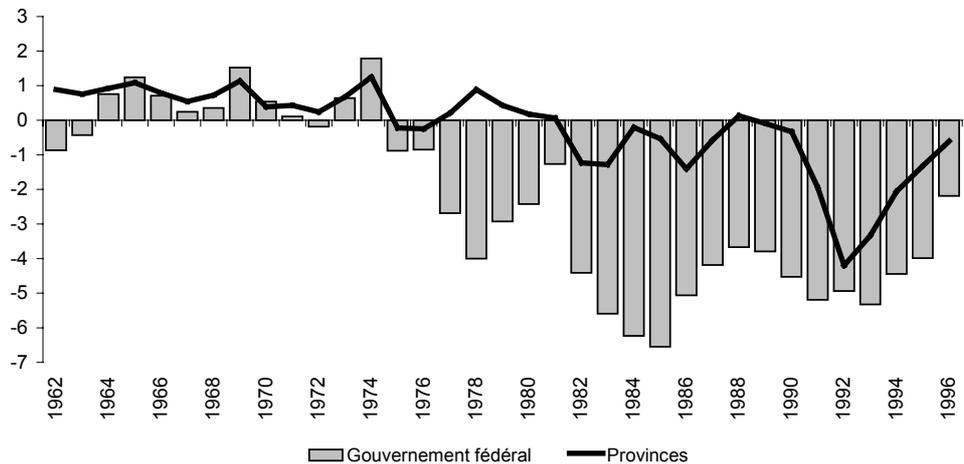
Source : Données de Statistique Canada.

Ces éléments, combinés à la politique fédérale de stimulation musclée de l'économie par des baisses d'impôt et à la politique énergétique canadienne mentionnées précédemment, placent le gouvernement fédéral dans une position financière précaire. À partir de 1975, on observe une augmentation importante de son endettement. Il entame quelques années plus tard un long processus d'assainissement de ses finances publiques. Ce processus, qui s'effectuera dans une large mesure aux dépens des provinces¹⁰¹, contribuera à leur propre endettement à partir de 1982. Le maintien de l'État-providence dans sa forme la plus généreuse s'avère de plus en plus difficile à partir du milieu des années quatre-vingt.

¹⁰¹ En effet, entre 1994-1995 et 1997-1998, année où le gouvernement fédéral parvint à l'équilibre budgétaire, les transferts financiers fédéraux destinés aux provinces ont diminué de 22 %, alors que les autres dépenses de programmes fédérales ont diminué de 4,5 %. Ainsi, alors même que ces transferts ne représentaient que 22 % des dépenses de programmes fédérales en 1994-1995, les provinces ont assumé 58 % des réductions de dépenses de programmes fédérales au cours de cette période. Source : Comptes économiques provinciaux.

GRAPHIQUE 14

SOLDES BUDGÉTAIRES FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX – 1962-1996 (en pourcentage du PIB)



Source : Données de Statistique Canada ; Comptes économiques provinciaux.

Un désengagement par étapes

Entre 1976 et 1995, le contexte économique, l'endettement élevé des deux ordres de gouvernement et la croissance importante des dépenses liées aux programmes sociaux amènent le gouvernement fédéral à procéder à une refonte importante de ses programmes de transfert conditionnels et inconditionnels aux provinces.

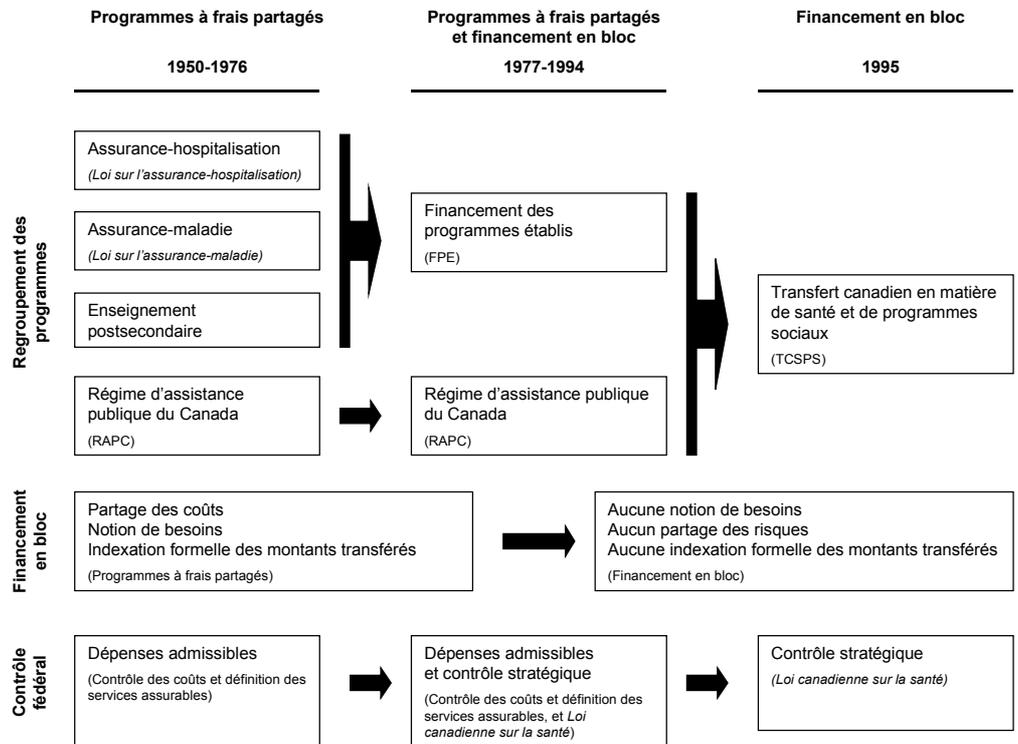
Ce désengagement financier peut être décomposé en quatre grands axes :

- le regroupement des programmes de transfert ;
- le passage graduel à un financement en bloc ;
- la réduction des montants transférés aux provinces ;
- l'établissement d'un contrôle stratégique de l'utilisation des montants transférés.

Les sections qui suivent présentent ces quatre axes de manière détaillée. Par ailleurs, le schéma 2 résume le processus de consolidation des programmes de transfert fédéraux conditionnels.

SCHEMA 2

**PROCESSUS DE CONSOLIDATION DES PROGRAMMES DE TRANSFERT FÉDÉRAUX
CONDITIONNELS – 1950-1995**



Notes : *Loi sur l'assurance-maladie* (S.C. 1966-67, c. 64) ; *Loi sur l'assurance-hospitalisation* (S.C. 1957, c. 28) ; *Régime canadien d'assistance publique* (S.C. 1966-67, c. 45) ; *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* (S.C. 1976-77, c. 10) ; *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (S.C. 1995, c. 17) ; *Loi canadienne sur la santé* (S.C. 1984, c. 6).

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Le regroupement des programmes de transfert

La première manifestation concrète de la volonté fédérale de se désengager du financement des programmes sociaux prend la forme de regroupements des programmes de transfert. Ces regroupements favorisent l'uniformisation des modes d'établissement des montants transférés aux provinces (le passage au financement en bloc), puisque ces refontes successives des programmes offrent au gouvernement fédéral des occasions d'introduire plus aisément des modifications dans le mode d'établissement et de versement des paiements de transfert.

En 1965, le gouvernement fédéral regroupe au sein du Régime canadien d'assistance publique (RAPC)¹⁰² les programmes de sécurité du revenu pour les 65-69 ans, les aveugles, les handicapés et les assistés sociaux. De même, il regroupe l'assurance-hospitalisation, l'assurance-santé et l'enseignement postsecondaire au sein du FPE¹⁰³ en 1977. Enfin, en 1996, il achève le regroupement des grands programmes sociaux en fusionnant le RAPC et le FPE au sein du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)¹⁰⁴.

Le financement en bloc

Soucieux de mieux contrôler ses dépenses, le gouvernement fédéral propose aux provinces un nouveau mode de financement des services de santé en 1973, soit le financement en bloc.

Cette proposition prévoit que les montants transférés, établis désormais par habitant, n'augmentent plus en fonction de la croissance des dépenses des provinces mais plutôt en fonction du PIB. Elle signifie donc l'abandon, en partie du moins, de la prise en compte des besoins des provinces pour déterminer les montants à leur transférer. De même, elle met fin au partage des risques liés à l'octroi d'un service public à la population (notamment celui de la croissance des coûts). Enfin, elle entraîne une réduction des contrôles fédéraux – qui pourtant demeurent – puisque la notion de dépenses admissibles est évacuée.

Bien qu'elles soient à la recherche d'une plus grande souplesse dans la gestion de leurs programmes sociaux, les provinces refusent l'offre fédérale. Toutefois, en 1977, la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*¹⁰⁵ confirme la volonté fédérale de retenir le principe du financement en bloc aux provinces. Cette loi prévoit également que l'abattement spécial du Québec sera désormais déduit des transferts financiers (voir encadré à la page 55).

¹⁰² Régime canadien d'assistance publique, S.C. 1966-67, c. 45.

¹⁰³ *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, S.C. 1976-77, c. 10.

¹⁰⁴ *Loi d'exécution du budget 1995*, L.C. 1995, c. 17.

¹⁰⁵ *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, S.C. 1976-77, c. 10.

L'adoption du financement en bloc, bien qu'il accroisse la marge de manœuvre des provinces quant à l'utilisation des fonds fédéraux, fragilise leur situation financière puisque, comme indiqué précédemment, leurs besoins en santé et en éducation augmentent alors à un rythme supérieur au PIB et, donc, à la base de financement proposée.

Quant à la décision fédérale d'instaurer le TCSPS en 1996, elle sonne le glas du financement partagé des grands programmes sociaux canadiens puisque, avec ce nouveau programme, plus aucun des principaux programmes sociaux ne sera financé sur la base des dépenses effectuées par les provinces – le RAPC était le dernier programme de ce type.

L'ABATTEMENT SPÉCIAL DU QUÉBEC ET LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Avant l'avènement du Financement des programmes établis (FPE), l'abattement spécial confère au Québec une plus grande autonomie financière dans le financement de ses programmes sociaux.

À partir de 1971 – qui marque la fin de la période déterminée pour établir l'équivalence entre les points d'impôt cédés et les paiements de transfert abolis –, la valeur des points d'impôt n'est plus liée aux enveloppes budgétaires allouées aux programmes fédéraux dont le Québec s'est retiré. Elle évolue désormais en fonction de l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers. (Exception : Advenant l'abolition d'un programme, le Québec doit rembourser les points cédés, ce qui sera le cas avec l'Allocation aux jeunes en 1974.)

En regroupant le financement des différents programmes sociaux au sein du FPE et en déduisant l'abattement des montants totaux octroyés au Québec, le gouvernement fédéral arrime de nouveau l'abattement spécial aux modalités de financement prévues pour ces programmes. Il n'est plus fonction de l'évolution de l'assiette fiscale. À partir de ce moment, chaque fois que la valeur de l'abattement augmente, le transfert financier diminue.

La réduction des montants transférés aux provinces

Depuis le milieu des années quatre-vingt, on constate une diminution presque continue de la part relative des transferts fédéraux dans le financement des provinces. C'est ainsi que, dans l'ensemble du Canada, la part des dépenses de santé, d'éducation et de services sociaux financée par le TCSPS en espèces est passée de 22,7 % en 1983-1984 à 11,2 % en 1998-1999 (graphique 15).

Ces baisses sont attribuables à une série de mesures visant à réduire les responsabilités financières fédérales à l'égard des provinces : réductions successives des montants des transferts aux provinces, indexation réduite des paiements, etc.¹⁰⁶. Les provinces ont particulièrement souligné le caractère unilatéral et arbitraire des réductions décidées par le gouvernement fédéral.

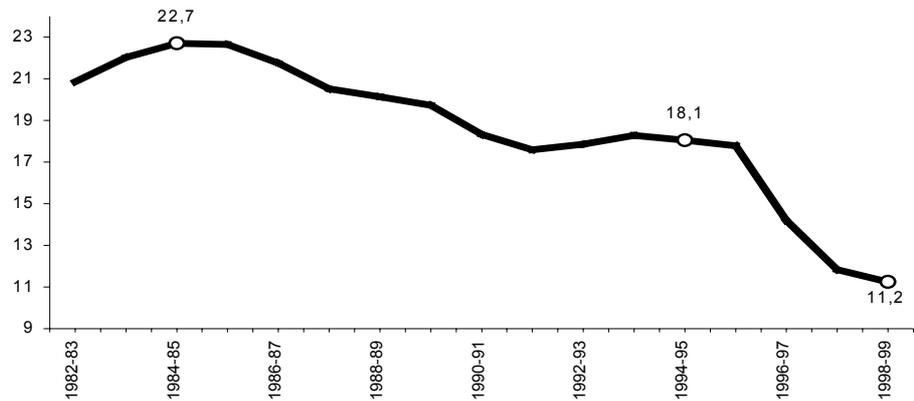
Le programme de péréquation fait également l'objet de restrictions à partir de 1982. Les principales sont l'adoption de la norme des cinq provinces et l'instauration d'un plafond pour les montants pouvant être répartis entre les provinces¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Pour plus de détails sur les programmes de transfert fédéraux actuels, voir COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*.

¹⁰⁷ *Ibid.*

GRAPHIQUE 15

ÉVOLUTION DU TCSPS EN ESPÈCES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES PROVINCIALES EN SANTÉ, EN ÉDUCATION ET EN SERVICES SOCIAUX – DE 1982-1983 À 1998-1999
(en pourcentage)



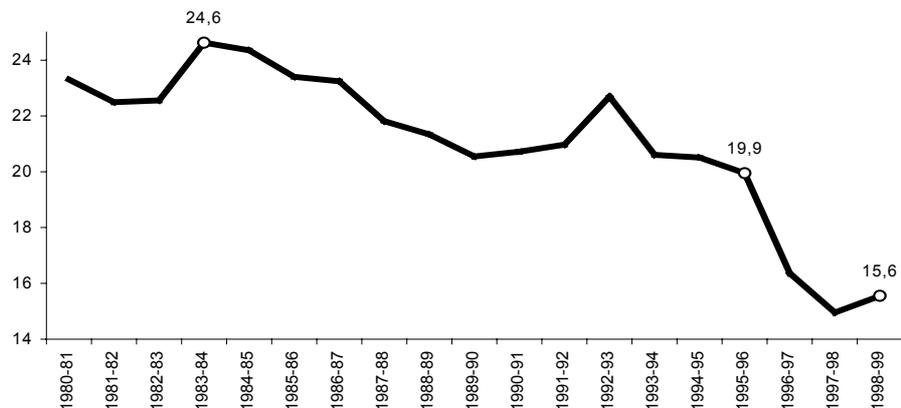
Note : Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) a remplacé le Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en 1996-1997.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Ainsi, le constat formulé précédemment ne change pas lorsqu'on inclut les versements effectués au titre de la péréquation. En 15 ans, soit entre 1983-1984 et 1998-1999, la part des transferts fédéraux dans les revenus des provinces est passée de 24,6 % à 15,6 % (graphique 16).

GRAPHIQUE 16

ÉVOLUTION DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN PROPORTION DES REVENUS TOTAUX DES PROVINCES ET TERRITOIRES – DE 1980-1981 À 1998-1999
(en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Outre ces mesures, il faut également souligner que les modifications apportées au TCSPS après son introduction ont particulièrement touché le Québec. Ces changements ont consisté en une refonte du mode de répartition des montants entre les provinces : le partage fondé sur les besoins a été remplacé par un partage basé sur le poids démographique respectif des provinces (pleinement effectif à partir de 2001-2002). Comme le Québec bénéficiait d'une part des transferts en vertu du RAPC supérieure à son poids démographique avant les ajustements – puisqu'il compte une plus grande proportion de bénéficiaires de l'aide sociale que les autres provinces par rapport à son poids démographique –, il a été l'un des grands perdants de cette refonte.

TABLEAU 9

ÉVOLUTION DE LA PART DU QUÉBEC DU TCSPS EN ESPÈCES – DE 1994-1995 À 2001-2002
(en pourcentage du total)

	Année	Santé	Éducation postsecondaire	Sécurité du revenu (RAPC)	Total	Part de population
RAPC et FPE	1994-1995	24,9	24,9	34,1	27,4	24,9
	1995-1996	24,7	24,7	34,1	27,3	24,7
TCSPS	1996-1997	—	—	—	27,2	24,5
	1997-1998	—	—	—	26,8	24,4
	1998-1999	—	—	—	24,8	24,2
	1999-2000	—	—	—	24,6	24,1
	2000-2001	—	—	—	24,7	24,0
	2001-2002	—	—	—	23,9	23,9

Note : La répartition des droits totaux au Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux (TCSPS) sur une base égale par habitant ne se traduit pas par des transferts financiers par habitant égaux entre les provinces. Ce fait découle de la prise en compte, dans la formule de répartition du TCSPS par le gouvernement fédéral, de l'espace fiscal rétrocédé aux provinces en 1977 (abattement). Puisque la valeur de cet espace fiscal est plus élevée dans les provinces mieux nanties et que la péréquation n'égalise pas complètement les capacités fiscales des provinces, les transferts financiers y sont plus faibles que dans les provinces moins nanties. Pour plus de détails sur les programmes de transfert fédéraux actuels, voir COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, p. 11.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Un contrôle stratégique de l'utilisation des montants transférés

Lors de la création des premiers programmes à frais partagés, le mode de contrôle privilégié par le gouvernement fédéral, pour s'assurer que les sommes transférées sont bel et bien dépensées dans les domaines prévus, est la définition des services assurables combinée à l'établissement des dépenses admissibles et à la vérification, facture par facture, des dépenses

effectuées. Ce processus, qui peut être efficace pour la gestion de programmes très particuliers comme le programme pour les handicapés en 1954, se révèle, au fil des ans, complexe et difficile à gérer. Dans un contexte d'expansion des programmes, et de changement dans les clientèles touchées et dans les services pouvant être octroyés à la population, les programmes comme le RAPC engendrent rapidement une quantité impressionnante de documents administratifs à traiter et ils entraînent l'allocation de ressources financières et humaines importantes, non pas à l'octroi de services à la population, mais au traitement de ces documents.

En brisant le lien direct entre les montants transférés et les dépenses effectuées par les provinces, le financement en bloc entraîne des gains d'efficacité importants en matière de bureaucratie. Par contre, en effaçant ce lien, il rend tout contrôle direct de ces dépenses inopportun. En outre, au cours des années quatre-vingt, le gouvernement fédéral modifie son approche en matière de contrôle de l'utilisation des montants qu'il transfère aux provinces ; il opte alors pour un mode de contrôle stratégique de cette utilisation.

L'introduction de la *Loi canadienne sur la santé*¹⁰⁸ en 1984 est l'exemple le plus éclairant en cette matière. Reprenant certains principes de la loi antérieure sur l'assurance-hospitalisation¹⁰⁹, soit l'accessibilité, l'universalité, l'intégralité, la transférabilité et l'administration publique des soins, et en confirmant que leur non-respect entraînerait dorénavant des sanctions financières, cette loi supplée à l'absence de contrôles fédéraux directs de l'utilisation des sommes transférées. De même, la décision fédérale de lier le versement des montants fédéraux destinés à l'aide sociale à l'obligation de ne pas exiger de délai minimal de résidence dans une province ou au Canada, comme condition d'admissibilité à l'aide sociale, joue un rôle similaire.

¹⁰⁸ *Loi canadienne sur la santé*, S.C. 1984, c. 6.

¹⁰⁹ *Loi sur l'assurance-hospitalisation*, S.C. 1957, c. 28.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL À L'AVANT-SCÈNE

Dans la foulée des hausses des transferts fédéraux aux provinces destinés à la santé et aux programmes sociaux annoncées à l'automne 2000, les relations entre les deux ordres de gouvernement sont marquées par la résurgence du débat sur le déséquilibre fiscal. Ce débat est relancé dans un contexte particulier, celui de la signature de l'entente-cadre sur l'Union sociale en 1999 – sans le Québec – et de la mise en œuvre d'initiatives nouvelles du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces.

Les réinvestissements fédéraux

Après presque deux décennies de décroissance, le gouvernement fédéral décide, à l'automne 2000, d'augmenter ses transferts en espèces aux provinces. Comme le TCSPS ne comporte aucun mécanisme d'indexation formel mais seulement une formule de répartition des montants entre les provinces, le gouvernement fédéral modifie sa loi¹¹⁰ pour confirmer sa décision. Cette loi prévoit que les montants à verser aux provinces en vertu du TCSPS passeront de 12,5 milliards de dollars en 1999-2000 à 21 milliards en 2005-2006.

Le gouvernement fédéral bonifie cette hausse en recourant à des fiducies à partir de 1999-2000. Cette approche lui permet de débloquer, pour une période de cinq ans, 7 milliards de dollars en transferts non récurrents aux provinces¹¹¹.

Le réinvestissement fédéral est certes important, mais cette hausse demeure timide en comparaison des compressions qu'ont supportées les provinces. En effet, cette augmentation ne compense que le quart du désengagement financier fédéral amorcé avant 1985-1986. Et, bien qu'elle permette de ramener la part relative des transferts fédéraux dans le financement des provinces en santé, en éducation et en sécurité du revenu à un peu plus de 14 % en 2002-2003, cette hausse ne suffit pas à inverser la tendance à la réduction du poids relatif des transferts au titre du TCSPS.

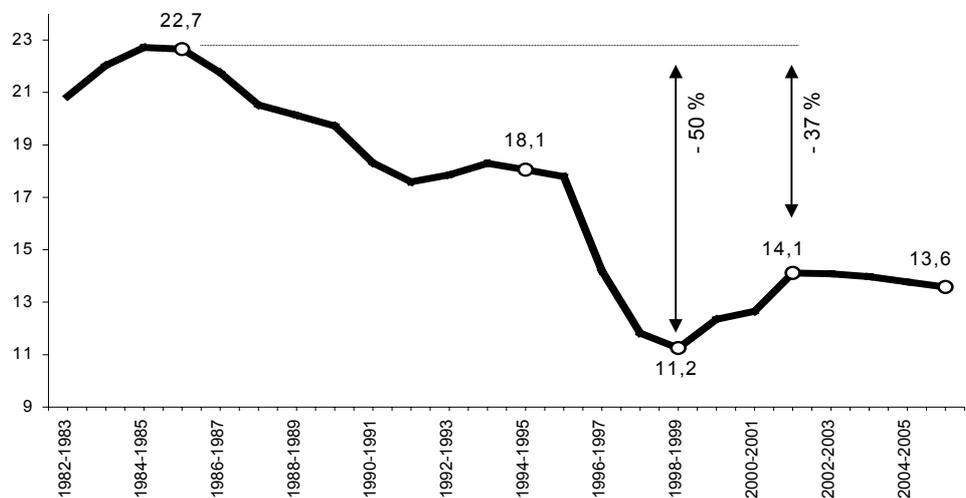
¹¹⁰ Partie V de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. 1985, c. F-8.

¹¹¹ Selon le calendrier d'encaissement fédéral, les montants inscrits aux fiducies totalisent 2 milliards de dollars en 1999-2000, 2 milliards en 2000-2001, 1 milliard en 2001-2002, 500 millions en 2002-2003 et 500 millions en 2003-2004. Le gouvernement fédéral a également mis sur pied une fiducie de 1 milliard de dollars – relativement à l'entente sur la santé – pouvant être encaissés en 2000-2001 et en 2001-2002.

La nature non récurrente des fiducies est dénoncée par les provinces, puisque cet élément les place dans une situation difficile au regard de leurs propres obligations financières. Leur insatisfaction ne tarde pas à se manifester au grand jour et de nouvelles rondes de négociation sont entamées pour accroître le niveau du financement fédéral, ce qui porte à l'avant-scène le débat sur le déséquilibre fiscal.

GRAPHIQUE 17

ÉVOLUTION DU TCSPS EN ESPÈCES (INCLUANT LES FIDUCIES) PAR RAPPORT AUX DÉPENSES PROVINCIALES EN SANTÉ, EN ÉDUCATION ET EN SERVICES SOCIAUX – DE 1982-1983 À 2005-2006
(en pourcentage)



Note : Les données relatives à la période de 2001-2002 à 2005-2006 sont des projections basées sur les modifications apportées par le gouvernement fédéral à la partie V de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (L.R.C. 1985, c. F-8). Les montants des fiducies sont présentés selon l'année où ils ont été inscrits dans les calculs fédéraux. Le montant de 1 milliard de dollars prévu pour la dernière fiducie ne figure pas dans le graphique, puisqu'il n'est pas comptabilisé au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) par le gouvernement fédéral. Le TCSPS a remplacé le Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en 1996-1997.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

L'Union sociale

Le 4 février 1999, le gouvernement fédéral et les provinces, à l'exception du Québec, s'entendent sur « Un cadre visant à améliorer l'Union sociale pour les Canadiens », soit l'entente-cadre sur l'Union sociale¹¹². Il s'agit d'un document administratif valable pour une période de trois ans et non d'un accord constitutionnel.

Cette entente se distingue des précédentes parce que son libellé (voir encadré) confère aux interventions fédérales directes dans les champs de compétence provinciale une légitimité qu'elles n'avaient pas auparavant. Comme le souligne Claude Ryan¹¹³ :

Le droit de retrait reconnu [...] par les provinces le 28 janvier était formulé de manière à pouvoir s'exercer non seulement à l'égard des programmes fédéraux impliquant des transferts aux provinces mais aussi à l'égard des programmes fédéraux impliquant des transferts en faveur des individus et des organismes.

Or, cette interprétation n'est plus permise suivant l'entente du 4 février. Celle-ci engage le gouvernement fédéral à donner aux provinces et territoires un préavis de trois mois avant de lancer de nouvelles initiatives pancanadiennes financées par des transferts directs aux personnes et aux organisations pour les services de santé, d'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux. Le gouvernement fédéral s'engage aussi en pareil cas à "offrir de consulter".

L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE

Signée le 4 février 1999 par toutes les provinces, à l'exception du Québec, l'entente définit quatre principes généraux :

Favoriser la mobilité des citoyens

- Les nouvelles initiatives en matière de politique sociale ne doivent créer aucun obstacle à la mobilité des citoyens ;
- Les provinces doivent éliminer, d'ici trois ans, toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence restreignant l'accès aux services publics.

Imputabilité publique et transparence

- Les parties s'engagent à mesurer les résultats des programmes sociaux, à faire participer les Canadiens à l'élaboration des priorités sociales et à adopter des pratiques équitables et transparentes.

Travailler en partenariat

- Planification concertée et coopération avec les autres gouvernements au Canada, dont le gouvernement fédéral, pour la définition des programmes sociaux ;
- Préavis et consultation réciproques avant la mise en place de changements ou de nouveaux programmes ;
- Traitement équitable de toutes les provinces pour toutes les initiatives sociales touchant l'ensemble du Canada.

Le pouvoir fédéral de dépenser

- Reconnaissance du rôle joué par les transferts sociaux aux provinces, découlant de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser ;
- Accroissement de la prévisibilité des transferts fédéraux par la consultation des gouvernements provinciaux et territoriaux au moins un an avant le renouvellement ou la modification des programmes de transfert fédéraux ;
- Engagement fédéral à collaborer avec les provinces et à requérir le consentement de la majorité d'entre elles advenant la mise en œuvre de nouvelles initiatives pancanadiennes dans des champs de compétence provinciale ;
- Octroi d'un préavis d'au moins trois mois avant de mettre sur pied un programme fédéral de dépenses directes pour les citoyens.

¹¹² Un cadre visant à assurer l'Union sociale pour les Canadiens, Gouvernement du Canada, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes.

Et, un peu plus loin :

*Mais là s'arrête sa bienveillance. **Hormis ces engagements peu contraignants, le gouvernement fédéral s'estimera autorisé en vertu de l'entente à multiplier à son gré les initiatives** comme les bourses du millénaire, les prestations fiscales pour des classes particulières de citoyens ou les subventions à des organismes œuvrant **dans des champs de compétence nettement provinciale**. Par le biais de crédits d'impôt et des prestations dites fiscales, en particulier, le gouvernement fédéral sera habilité, s'il le désire, à occuper une partie de plus en plus large du champ des politiques sociales¹¹⁴.*

Pourtant, par le passé, les provinces, à l'exception du Québec, s'étaient montrées disposées à reconnaître ce pouvoir de dépenser, en contrepartie de mesures permettant de le circonscrire et d'en baliser l'utilisation. De son côté, le Québec a toujours eu une position claire à ce chapitre : le droit de retrait avec pleine compensation financière doit être octroyé aux provinces qui refusent de participer à un programme fédéral.

Le rejet de l'entente par le Québec

Au cours des discussions précédant la signature de l'entente, et ce, contrairement aux autres provinces qui semblent définir le rééquilibrage de la fédération comme une forme de collaboration avec le gouvernement fédéral, dans les secteurs d'activité où celui-ci s'est immiscé en exerçant son pouvoir de dépenser, le Québec considère qu'il doit garder la maîtrise totale de ses compétences. Reprenant les arguments maintes fois énoncés avant lui par Jean Lesage, Daniel Johnson, Robert Bourassa et René Lévesque (voir encadré à la page 63), Lucien Bouchard énonce :

Le gouvernement n'a ni l'intention, ni le mandat d'abandonner quelque dimension des compétences constitutionnelles du Québec, que l'opération envisagée soit de nature constitutionnelle ou administrative. [...] Le Québec ne peut s'engager sur la voie d'un rééquilibrage dont les orientations générales et les mesures particulières mènent à l'abandon des revendications fondamentales du Québec et à l'érosion graduelle de ces dernières [...]¹¹⁵.

Un mécanisme intergouvernemental chargé d'élaborer des normes nationales applicables aux programmes sociaux porterait directement atteinte aux prérogatives et responsabilités actuelles du Québec quant à la définition et la gestion de ses politiques sociales, exercées en vertu de sa compétence exclusive en la matière. Dans les faits, un tel mécanisme [...] aurait aussi pour conséquence de reconnaître au gouvernement fédéral des responsabilités dans la définition des politiques sociales que

¹¹³ Claude RYAN, « L'Union sociale annonce une domination fédérale accrue », *Le Devoir*, 12 juin 1999. Caractère gras ajouté.

¹¹⁴ *Ibid.* Caractère gras ajouté.

¹¹⁵ « Le rééquilibrage des rôles et des responsabilités d'Ottawa et des provinces : une autre avenue de centralisation », communiqué de presse du Québec, *Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux tenue à Jasper, en Alberta, 23 août 1996*, p. 2.

ne lui reconnaît pas la Constitution. Il aurait pour effet de légitimer les prétentions fédérales de longue date en cette matière et ce, en contournant carrément la Constitution¹¹⁶.

LA POSITION DU QUÉBEC : UNE POSITION FERME DATANT DES ANNÉES SOIXANTE

La position adoptée par le Québec lors de la Conférence sur l'Union sociale diffère peu de celle qu'il a adoptée au cours des 40 années précédentes. Les premières manifestations de cette attitude sont souvent associées aux prises de position du premier ministre Maurice Duplessis, notamment sa politique du « Rendez-nous notre butin ! ». Il est également intéressant de rappeler, comme nous l'avons mentionné précédemment, que c'est cette même position qui entraîne l'obtention, par les provinces, d'un droit de retrait des programmes à frais partagés fédéraux, et ce, avec pleine compensation financière en 1964. Nous pouvons ainsi souligner que Jean Lesage et Daniel Johnson privilégiaient tous deux, pour des raisons d'efficacité et des motifs d'ordre constitutionnel, la prédominance totale du gouvernement du Québec pour concevoir la politique sociale et la mettre en œuvre dans son territoire, et ce, avec des ressources fiscales suffisantes pour faire face adéquatement à ces responsabilités (voir encadré à la page 42).

Cette position est reprise dès 1970 par Robert Bourassa. Son gouvernement ne manque pas de souligner que :

*Les grandes priorités du gouvernement [...] sont les suivantes : 1) la question du financement de la fédération en vue d'atteindre un partage des ressources fiscales plus conforme aux responsabilités constitutionnelles des gouvernements fédéral et provinciaux [...]*¹¹⁷.

*Nul n'oserait nier que les politiques en matière de service de santé et de services sociaux sont de la compétence première des provinces. Pourtant, dans la réalité, le gouvernement fédéral n'a cessé, par le biais de programmes financiers rigides, de fixer des priorités et de déterminer des ressources [...]*¹¹⁸.

Son gouvernement reprend cette position lorsqu'il fait de la limitation du pouvoir fédéral de dépenser l'une de ses cinq conditions pour l'adhésion du Québec à la constitution canadienne :

*Il apparaît de plus en plus nécessaire que l'on assujettisse l'exercice du pouvoir de dépenser à l'approbation des provinces. Cela contribuerait grandement à bonifier le fonctionnement du régime fédéral*¹¹⁹.

De même, le gouvernement de René Lévesque défend, tant avant qu'après le référendum de 1980, une position visant à circonscrire l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser aux domaines de compétence fédérale, qu'ils soient exclusifs ou concurrents, et à permettre l'octroi d'une compensation financière aux provinces qui ne reconnaissent pas la légitimité des interventions fédérales dans leurs champs de compétence :

*Le Québec croit que le pouvoir fédéral de dépenser devrait être limité aux seules matières énumérées de compétence fédérale exclusive ou concurrente*¹²⁰.

*On assiste à une volonté de centraliser les pouvoirs à Ottawa, sans précédent dans le Canada moderne. [...] Sur cette question, l'intérêt du Québec et celui des autres provinces se recoupent en partie : car est carrément remis en cause l'exercice souverain par toutes les provinces des compétences traditionnellement exercées par elles en vertu du BNA Act de 1867 [AANB] et des décisions des tribunaux. Ottawa, se servant tout particulièrement de son pouvoir illimité de dépenser, a entrepris non seulement de modifier à son avantage le partage des pouvoirs au sein du fédéralisme canadien, mais s'attaque à la nature même de ce système. [...] Cette offensive fédérale est particulièrement évidente lorsqu'elle touche les pouvoirs exclusivement réservés aux provinces dans trois secteurs qui se trouvent au cœur de leurs compétences : la santé, les affaires municipales et l'éducation*¹²¹.

¹¹⁶ « Union sociale canadienne : la position du Québec », document déposé par le Québec à la Conférence des premiers ministres, St. Andrews, 6, 7 et 8 août 1997, p. 1-2.

¹¹⁷ Discours inaugural, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 15 mars 1973, p. 1.

¹¹⁸ Déclaration de Robert Bourassa, *Conférence constitutionnelle, Ottawa, 14-15 septembre 1970*, p. 10.

¹¹⁹ Allocution prononcée par Gil Rémillard, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à l'occasion du colloque intitulé « Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires à la Confédération », Mont-Gabriel, 9 mai 1986.

¹²⁰ *Dossier sur les discussions constitutionnelles, 1978-1979*, p. 6.

¹²¹ Intervention de René Lévesque sur la situation actuelle et les priorités pour l'avenir, *Conférence annuelle des premiers ministres, Charlottetown, 1984*, p. 2.

Lorsque le libellé final de l'entente est publié, l'entente est rejetée unanimement au Québec :

Pas plus que Lucien Bouchard, le Parti libéral du Québec n'aurait accepté l'entente proposée par Ottawa sur l'union sociale, a soutenu hier le chef de l'opposition, Jean Charest. « Je ne l'aurais pas signé [l'entente] dans son état actuel », convient M. Charest. « des choses auraient dû être ajoutées, des respects de compétence à clarifier. »¹²².

La reddition de comptes

S'inspirant des principes généraux de l'entente-cadre sur l'Union sociale, le gouvernement fédéral convie depuis quelques années les provinces à accepter le principe d'une reddition de comptes pancanadienne en matière de prestation de services sociaux et de santé dans laquelle le gouvernement fédéral assumerait un rôle prépondérant.

Cette stratégie a connu peu de succès jusqu'à maintenant, puisqu'elle présuppose une redéfinition des relations entre les deux ordres de gouvernement pour laquelle peu de provinces manifestent de l'intérêt. Ainsi, bien qu'elles reconnaissent l'importance de la reddition de comptes, les provinces n'envisagent pas de céder leurs prérogatives en cette matière au gouvernement fédéral.

On peut citer à ce sujet le texte du communiqué émis par les premiers ministres à la suite de la conférence fédérale-provinciale du 11 septembre 2000. Dans le prologue du communiqué, ceux-ci précisent que :

Rien dans ce document ne sera interprété d'une façon qui dérogerait aux compétences des gouvernements respectifs. La vision, les principes, le plan d'action pour le renouveau du système de soins de santé, l'imputabilité claire et la collaboration devront être interprétés dans le respect complet des compétences de chaque gouvernement¹²³.

De même, ils indiquent plus loin :

Dans le respect de leurs responsabilités respectives, tous les gouvernements croient qu'il est important d'être imputable devant les Canadiens et Canadiennes pour les programmes et services de santé qu'ils offrent. [...]. L'objet des mesures de rendement est de faire en sorte que tous les gouvernements rendent compte de leurs activités à leurs publics, et non pas l'un à l'autre¹²⁴.

¹²² Denis LESSARD « Charest n'aurait pas signé », *La Presse*, 5 février 1999.

¹²³ Communiqué sur la santé pour la réunion des premiers ministres, Ottawa, 11 septembre 2000, p. 1.

Caractère gras ajouté.

¹²⁴ *Id.*, p. 3. Caractère gras ajouté.

Les dépenses de programmes fédérales

Avant 1996, la création de programmes fédéraux de dépense directe dans les champs de compétence des provinces était rarissime, et elle annonçait souvent des modifications constitutionnelles permettant de sanctionner légalement l'intervention fédérale. Ce fut le cas avec l'assurance-chômage en 1940 et avec la sécurité de vieillesse en 1951.

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral accroît sa présence dans les champs de compétence des provinces, notamment en santé et en éducation, en utilisant son pouvoir de dépenser pour créer ses propres programmes sociaux. Cette stratégie ne fait pas l'unanimité au sein des provinces et plusieurs s'y opposent fortement.

Quatre facteurs jouent un rôle important dans l'éclosion et la confirmation de cette tendance :

- les difficultés inhérentes à la négociation d'ententes avec les provinces ;
- la volonté fédérale d'uniformiser les programmes offerts à la population ;
- les ressources financières désormais abondantes de l'ordre fédéral ;
- la légitimité que confère au gouvernement fédéral l'entente-cadre sur l'Union sociale depuis 1999.

Le tableau 10 présente quelques-uns de ces programmes. Dans certains cas, leur incidence financière n'est pas négligeable. Par exemple, la mise en place de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire a signifié l'injection par le gouvernement fédéral de 2,5 milliards de dollars dans le domaine de l'éducation.

TABLEAU 10

PRINCIPAUX PROGRAMMES FÉDÉRAUX TOUCHANT DES CHAMPS DE COMPÉTENCE DES PROVINCES – 1997-1999

Année	Programme	Compétence	
		Fédérale	Provinciale
1997	Fonds pour l'adaptation des services de santé	—	Santé
1997	Fondation canadienne pour l'innovation	—	Santé et éducation
1997	Système canadien d'information sur la santé	Quarantaine	Santé
1997	Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	—	Éducation
1999	Institut de recherche en santé du Canada	Quarantaine	Santé

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Cet inventaire ne prend pas en compte les mesures fiscales élaborées par le gouvernement fédéral dont la finalité, bien que liée à la politique fiscale, revêt également un caractère social. À ce titre, on peut mentionner la Prestation fiscale canadienne pour enfants, qui s'apparente à un programme de soutien du revenu, si ce n'est que le contribuable obtient ses versements par le biais de sa déclaration de revenus plutôt qu'en se présentant à un comptoir de service fédéral.

CONCLUSION

Cet exposé historique montre que le partage concret des compétences et des champs fiscaux, tel qu'il se présente aujourd'hui, est tributaire d'événements singuliers, comme la Grande Dépression et les deux guerres mondiales, et des grandes tendances insufflées à l'État canadien par les différents gouvernements qui se sont succédés à la tête du pays et des provinces.

Depuis 1867, la volonté des provinces d'obtenir des ressources financières suffisantes pour assumer leurs compétences – telles qu'elles leur sont dévolues par la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi constitutionnelle de 1982* – a marqué l'histoire de la fédération canadienne. Les multiples propositions pour répondre à cette préoccupation n'ont pas toujours eu le succès espéré même si les provinces, exception faite du Québec, s'en sont généralement accommodées.

Au cours des 50 dernières années particulièrement, le Québec a adopté une position ferme et claire en ce qui concerne le partage qui devrait exister entre les deux ordres de gouvernement, tant en matière de compétence qu'en matière fiscale. Cette position s'appuie essentiellement sur trois axes :

- volonté ferme de voir ses compétences respectées intégralement ;
- détermination à restreindre le pouvoir fédéral de dépenser aux champs de compétence fédérale et à favoriser l'octroi aux provinces d'un droit de retrait des programmes fédéraux ;
- préférence marquée pour une révision du partage des champs fiscaux plutôt qu'un accroissement des transferts financiers.

Comme le soulignait Jean Lesage en 1963, l'autonomie des provinces demeure au centre des préoccupations du Québec :

Nous ne pouvons absolument pas, même lorsqu'il s'agit de questions d'apparence secondaire, demeurer passifs devant des initiatives fédérales que nous jugeons nuisibles à l'exercice des pouvoirs confiés aux provinces. [...] nous croyons que le véritable respect de l'autonomie légitime des provinces, et de tout ce qui en découle suppose que celles-ci disposent des leviers indispensables pour occuper efficacement les domaines relevant de leur compétence. Au Canada, cette condition essentielle à la réussite d'une action provinciale devenue nécessaire à cause de la dimension des tâches à accomplir, n'est pas encore satisfaite. Le fédéralisme, comme nous le comprenons, exige cependant qu'elle le soit¹²⁵.

¹²⁵ Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 26, 27, 28 et 29 novembre 1963, p. 41-42. Caractère gras ajouté.

GLOSSAIRE

AANB	Acte de l'Amérique du Nord britannique.
Abattement (dans le contexte des arrangements financiers conclus entre 1941 et 1971)	Portion d'un impôt (ou d'une taxe) qu'un ordre de gouvernement concède à un autre ordre de gouvernement. On emploie également l'expression « dégrèvement d'impôt » pour désigner un abattement.
Abattement (dans le contexte d'un arrangement financier conclu entre gouvernements)	Réduction de l'impôt d'un ordre de gouvernement et hausse de l'impôt d'un autre ordre de gouvernement coordonnées qui ont pour effet de laisser le fardeau fiscal global des contribuables inchangé. On emploie l'expression « point d'impôt » pour désigner la taille de ce transfert de champ fiscal. Ex. : 1 point = 1 % de l'impôt fédéral.
Financement des programmes établis (FPE)	En vigueur de 1977-1978 à 1995-1996, il constituait la contribution fédérale au financement des dépenses provinciales de santé et d'éducation postsecondaire. Les montants versés au titre du FPE étaient répartis entre les provinces en fonction de leur part de population ¹²⁶ .
Grande Dépression	Cette expression désigne la crise économique prolongée qui sévit dans la plupart des pays industrialisés entre 1929 et 1939.
Keynésianisme	Dérivé du nom de son principal concepteur, John Maynard Keynes, il s'agit d'un courant de pensée économique datant de 1936 qui privilégie l'intervention de l'État pour atténuer les variations cycliques de l'économie. Ce courant a connu son essor pendant la Grande Dépression.
L.C. et L.R.C.	Lois du Canada et Lois refondues du Canada.
L.Q. et L.R.Q.	Lois du Québec et Lois refondues du Québec.

¹²⁶ Pour plus de détails sur les programmes de transfert fédéraux actuels, voir COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*.

Occupation effective	Fait référence à la notion de contrôle d'un champ fiscal plutôt qu'à celle de son exploitation. Par exemple, bien que le Québec perçoive proportionnellement autant d'impôt sur le revenu des particuliers que le gouvernement fédéral, ce dernier exerce un contrôle effectif plus grand de cet impôt, puisqu'il peut déduire l'abattement spécial du Québec (une part de l'impôt que ce dernier perçoit) des transferts financiers qu'il lui verse.
Pouvoir déclaratoire	Prévu à l'article 92.10 c) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> , il permet au Parlement du Canada de modifier de son propre chef, au détriment des législatures provinciales et sans leur consentement, la sphère de sa compétence législative relativement aux travaux qu'il déclare être à l'avantage général du Canada ou de deux ou plusieurs provinces.
Pouvoir de désaveu	Inscrit dans la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> , il permet au gouverneur général d'annuler une loi dûment votée par une législature provinciale.
Programme à frais partagés (dans le contexte canadien)	Mode de financement des services publics où le gouvernement fédéral assume une part des coûts des programmes des provinces.
Programme de péréquation	Entré en vigueur en 1957-1958, il a pour but de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour qu'ils soient en mesure d'assurer les services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. Les paiements fédéraux en vertu de ce programme sont inconditionnels ¹²⁷ . Les objectifs poursuivis par ce programme ont été intégrés à l'article 36(2) de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> .
Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	En vigueur de 1965-1966 à 1995-1996, il constituait la contribution fédérale au financement des programmes provinciaux de sécurité du revenu. Pour l'essentiel, le gouvernement fédéral remboursait aux provinces 50 % de leurs dépenses admissibles ¹²⁸ .

¹²⁷ Pour plus de détails sur les programmes de transfert fédéraux actuels, voir COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*.

¹²⁸ *Ibid.*

Revenus autonomes	Désigne les revenus que prélève un gouvernement. Les transferts ne constituent pas des revenus autonomes.
S.C.	Statuts du Canada.
S.Q.	Statuts du Québec.
Taxation directe	En droit constitutionnel, une taxe est dite « directe » lorsqu'elle est exigée de la personne qui, selon l'intention ou le souhait du législateur, doit la payer. Ex. : impôts sur le revenu, droits successoraux, taxes et impôts fonciers, taxes à la consommation.
Taxation indirecte	En droit constitutionnel, une taxe est dite « indirecte » lorsqu'elle est exigée d'une personne qui, selon l'attente ou l'intention du législateur, devra être remboursée ensuite par une autre. Ex. : taxes d'accise, droits de douane, taxes au gros <i>ad valorem</i> .
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)	Depuis 1996-1997, principale contribution fédérale au financement des programmes provinciaux de santé, d'éducation postsecondaire, d'assistance sociale et de services sociaux, y compris le développement de la petite enfance. Il s'agit d'un programme de transfert en bloc, ce qui signifie qu'aucune répartition des fonds n'est prévue entre les divers secteurs de dépense qu'il contribue à financer ¹²⁹ .
Transfert conditionnel	Transfert financier entre ordres de gouvernement qui comporte des conditions quant à l'utilisation qui peut être faite des montants transférés. Ex. : TCSPS, programmes à frais partagés.
Transfert inconditionnel	Transfert financier entre ordres de gouvernement qui ne comporte aucune condition quant à l'utilisation qui peut être faite des montants transférés. Ex. : Péréquation, subventions statutaires.

¹²⁹ Pour plus de détails sur les programmes de transfert fédéraux actuels, voir COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*.

BIBLIOGRAPHIE***Ouvrages cités***

BELLA, Leslie, « The Provincial Role in the Canadian Welfare State. The Influence of Provincial Social Policy Initiatives on the Design of the Canadian Assistance Plan », *Canadian Public Administration*, n° 22, Toronto, automne 1979.

BINETTE, André, Christian DUFOUR, Jacques FRÉMONT, Alain GAGNON, Alain NOËL, Ghislain OTIS, André TREMBLAY et Guy TREMBLAY, *L'Union sociale canadienne sans le Québec : huit études sur l'entente-cadre*, sous la direction de Alain-G. Gagnon, Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000.

BRADFORD, Neil, *Commissioning Ideas : Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*, Toronto, Oxford University Press, 1998.

BRUN, H., et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 1997.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS (commission Tremblay), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, vol. I, II, III et IV, 1956.

COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES (commission Rowell-Sirois), *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, arrêté ministériel, vol. I, 1940.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, Québec, Gouvernement du Québec, juin 2001.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Occupation effective des champs de taxation au Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, juin 2001.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Problématiques et enjeux du déséquilibre fiscal*, Québec, Gouvernement du Québec, juin 2001.

FORTIN, Pierre, « The Great Canadian Slump : a Rejoinder to Freedman and Macklem », *Canadian Journal of Economics*, vol. 32, n° 4, août 1999.

HOGG, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1997, 30 (2) a.

LAJOIE, Andrée, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement : augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1969.

LESSARD, Denis, « Charest n'aurait pas signé », *La Presse*, 5 février 1999.

LINTEAU, Paul-André, René DUROCHER, Jean-Claude ROBERT et François RICARD, *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, Montréal, Les Éditions Boréal, 1989.

LORD, Guy, Jacques SASSEVILLE et Diane BRUNEAU, *Les principes de l'imposition au Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1995.

MILL, John Stuart, *The Principles of Political Economy*, Livre V, en 2 volumes, London, Parker, 1848, révisé en 1849, 1852, 1857, 1862, 1865 et 1871.

MOORE, A. Milton, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle*, Association canadienne d'études fiscales, étude n° 43, 1966.

MORIN, Claude, *Le pouvoir québécois... en négociation*, Ottawa, Les Éditions du Boréal Express, 1972.

MORTON, Desmond, « Crise d'abondance, 1945-1988 », dans *Histoire générale du Canada*, sous la direction de Craig Brown, édition française dirigée par Paul-André Linteau, Montréal, Les Éditions Boréal, 1990.

PAL, Leslie A., *Canadian Social Welfare Policy : Federal and Provincial Dimensions*, éd. par Jacqueline S. Ismael, Institut d'administration publique du Canada, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1987.

PERRY, David B., *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995 : Setting the Stage for Change*, Association canadienne d'études fiscales, étude n° 102, 1997.

PERRY, J. Harvey, *A Fiscal History of Canada*, Association canadienne d'études fiscales, étude n° 85, 1989.

RYAN, Claude, « L'Union sociale annonce une domination fédérale accrue », *Le Devoir*, 12 juin 1999.

SIMEON, Richard, et Ian ROBINSON, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, étude n° 71 de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1990.

SMITH, Ernest H., *Federal-Provincial Tax Sharing and Centralized Tax Collection in Canada*, Association canadienne d'études fiscales, étude spéciale sur la taxation et les finances publiques, 1998.

VAILLANCOURT, François, *Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada, 1947-1998 : évolution et évaluation*, texte préparé pour le colloque de l'ASDEQ, mai 1999.

VAILLANCOURT, Yves, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1988.

WAITE, Peter, « Un défi continental, 1840-1900 », dans *Histoire générale du Canada*, sous la direction de Craig Brown, édition française dirigée par Paul-André Linteau, Montréal, Les Éditions Boréal, 1990.

Autres documents de référence

Allocution prononcée par Gil Rémillard, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à l'occasion du colloque intitulé « Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires à la Confédération », Mont-Gabriel, 9 mai 1986.

Comité fédéral-provincial du régime fiscal, 14 et 15 septembre 1966, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1986.

Communiqué de presse du Québec, « Le rééquilibrage des rôles et des responsabilités d'Ottawa et des provinces : une autre avenue de centralisation », *Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux tenue à Jasper, en Alberta, 23 août 1996*.

Communiqué du 2 février 1964, *Conférence fédérale-provinciale de Québec, 31 mars au 1^{er} avril 1964*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1968.

Communiqué sur la santé pour la réunion des premiers ministres, Ottawa, 11 septembre 2000.

Compte rendu des délibérations de la Conférence fédérale-provinciale de 1960, Ottawa, 25, 26 et 27 juillet 1960, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1960.

Conférence annuelle des premiers ministres, Charlottetown, 1984, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984.

Conférence constitutionnelle, Ottawa, 14 et 15 septembre 1970, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.

Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 25, 26 et 27 juillet 1960, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1960.

Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 26, 27, 28 et 29 novembre 1963. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963.

Conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances, Ottawa, 4 et 5 novembre 1968, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Discours inaugural, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 15 mars 1973.

Dossier sur les discussions constitutionnelles, 1978-1979, Ministère des Affaires intergouvernementales du Québec, 1978-1979.

Empiètements fédéraux au Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, juin 2000.

Étude fédérale-provinciale sur le coût des opérations gouvernementales et la gestion des dépenses, mai 1992.

Exposé annuel du ministre des Finances fédéral, Ottawa, 29 avril 1941.

Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Chambre des Communes, 1981.

Livre blanc sur la politique énergétique québécoise, *L'énergie au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, vol. I, II et III, 1997

Mémoire du Québec, *Conférence sur la pauvreté du 7 au 10 décembre 1965.*

Mémoire du Québec sur la question constitutionnelle, *Conférence intergouvernementale de 1968.*

Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental, Gouvernement du Québec, 2001.

Un cadre visant à assurer l'Union sociale pour les Canadiens, Gouvernement du Canada, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes.

« Union sociale canadienne : la position du Québec », document déposé par le Québec à la *Conférence des premiers ministres, St. Andrews, 6-8 août 1997.*