HJ793
B353

Fédéralisme et décentralisation, où en sommes-nous?

Canada

Doc # 2265264

Cap # 2285424

HJ 793
B353

Fédéralisme et décentralisation, où en sommes-nous?

C'est... une des caractéristiques du fédéralisme d'obliger les pays qui l'adoptent à repenser constamment leurs problèmes constitutionnels et à redéfinir les relations intergouvernementales à la lumière de leur expérience et de leur évolution.

Maurice Lamontagne

Gouvernement du Canada
Government of Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981
Nº de cat. CP 46-3/8 ISBN 0-662-50354-6
515B (10-80)

Table des matières

	Page
Introduction	vii
Chapitre 1: *Centralisation et décentralisation, de 1867 à 1939*	1
L'arrangement financier de 1867	1
Une période de centralisation décroissante: 1867 à 1914	2
Une période de décentralisation: 1918 à 1929	4
Une période de crise: 1929 à 1939	6
Chapitre 2: *Une ère de fédéralisme centralisé: 1939 à 1957*	9
Le rapport Rowell-Sirois	9
La Deuxième Guerre mondiale et les concepts keynésiens	12
Les arrangements fiscaux entre gouvernements, de 1941 à 1957	14
Chapitre 3: *Un plaidoyer pour l'autonomie provinciale: le rapport Tremblay*	19
Observations et conclusions du rapport	20
Les ambiguïtés du rapport	22
L'influence du rapport	24
Chapitre 4: *Le fédéralisme canadien depuis 1957: la décentralisation fiscale*	25
Le partage des impôts sur le revenu	25
Les programmes à frais partagés (subventions conditionnelles)	28
Les paiements de péréquation	33
Le partage des revenus: une vue d'ensemble	34
Chapitre 5: *Le fédéralisme canadien depuis 1957: la reconnaissance des particularismes*	41
Le Régime des Rentes du Québec	41
Les allocations aux jeunes de 16 et 17 ans	42
Les prêts aux étudiants	42
Les allocations familiales	42
Les accords en matière d'immigration	43
L'assurance-dépôts	44
Chapitre 6: *De l'autonomie à l'interdépendance*	47

Page

Bibliographie 51

Annexe 1 Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1976-1977 et 1977-1978) sur la base des comptes publics..... 53

Annexe 2 Revenus par ordre de gouvernement, avant et après les transferts intergouvernementaux, sur la base des comptes nationaux, de 1926 à 1978 57

Avant-propos

Ce document, rédigé par Richard Bastien du Bureau des relations fédérales-provinciales, est une version amplifiée des chapitres 2, 3, 4 et 5 d'un ouvrage intitulé *La solution canadienne* que l'auteur a publié aux éditions La Presse, en 1979. Le document est publié par le gouvernement du Canada en guise de contribution à la discussion publique.

Pour obtenir des exemplaires additionnels, veuillez écrire à:

Publications Canada
C.P. 1986, succursale «B»
Ottawa (Canada)
K1P 6G6

Introduction

Comment le fédéralisme canadien a-t-il évolué au cours des ans? Est-il maintenant trop centralisé ou trop décentralisé? Est-il suffisamment souple pour satisfaire les besoins des Canadiens des diverses régions du pays? Ces questions sont importantes et complexes. Les tenants du fédéralisme semblent être partagés entre deux écoles de pensée. L'une prétend que notre régime fédéral fonctionnerait mieux si certains pouvoirs maintenant détenus par le gouvernement fédéral étaient confiés aux provinces. L'autre affirme au contraire que le régime actuel est déjà très décentralisé et que tout nouveau transfert de pouvoirs aux provinces devrait être très limité.

Cette classification en deux écoles de pensée escamote cependant de nombreuses suggestions qui ont été mises de l'avant en vue d'une réforme constitutionnelle. Ainsi, le rapport de la Commission de l'unité canadienne, intitulé *Se retrouver*, insiste sur le fait que la révision constitutionnelle devrait «faire preuve, au niveau des institutions, d'une plus grande réceptivité à la nouvelle vigueur des provinces et des régions, vigueur qui se manifeste par leur exigence d'une plus grande autonomie et d'une plus grande influence sur la formulation des politiques centrales».[1]

Les notions de centralisation et de décentralisation peuvent être source de difficultés: elles se prêtent en effet à des interprétations qui varient selon l'opinion que chacun se fait de la capacité du régime fédéral de satisfaire les besoins et les aspirations de cultures et de régions différentes. Le désir de réorganiser le régime fédéral canadien à la satisfaction de toutes les régions est pourtant au cœur du débat national. Dans ce contexte, il importe de savoir où nous en sommes.

Ce rapport examine par conséquent une dimension de la question centralisation-décentralisation: les arrangements financiers entre les gouvernements fédéral et provinciaux et l'importance relative de chacun dans le prélèvement des recettes fiscales. Les changements qui sont intervenus dans ces arrangements financiers et la part des recettes totales détenue par chaque ordre de gouvernement devraient nous aider à juger si la fédération canadienne est devenue plus ou moins centralisée au cours des ans, c'est-à-dire si les provinces sont devenues plus ou moins importantes vis-à-vis le gouvernement fédéral en ce qui concerne le niveau et la nature de l'ensemble des activités du secteur public.

Par ailleurs, cet examen historique devrait indiquer jusqu'à quel point l'autonomie provinciale—la capacité des provinces d'agir en toute indépen-

[1] Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, 1979, p. 85. Ce point de vue a été également développé dans un document intitulé *Towards the Development of an Effective Federal System for Canada* préparé par D. Elton, F. C. Engelman et P. McCormick, document présenté lors de la *Canada West Conference on Confederation* tenue à Banff en mars 1978.

dance vis-à-vis du gouvernement fédéral dans leurs domaines de juridiction—a pu être affermie ou affaiblie.

Les changements intervenus dans les arrangements financiers entre les gouvernements fédéral et provinciaux devraient, bien sûr, être étudiés à la lumière des conditions économiques et sociales de chaque époque et des attitudes générales concernant le rôle des gouvernements. Le fait que la société canadienne soit passée du stade d'une société essentiellement rurale en 1867 à celui de la société hautement urbanisée et industrialisée d'aujourd'hui a transformé de façon significative la manière dont les gouvernements sont appelés à œuvrer ensemble. D'une certaine manière, la conception classique du fédéralisme exposée en 1956 par la *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* (mieux connue sous le nom de Commission Tremblay), créée par le gouvernement du Québec et qui proposait une séparation et une attribution exclusive des fonctions entre les deux ordres de gouvernement, s'est effacée progressivement à mesure qu'augmentait le degré d'interdépendance entre les gouvernements.

La capacité du régime fédéral de s'adapter aux changements économiques et sociaux est également en cause. Encore une fois, on peut juger cette capacité d'adaptation (ou cette non-capacité) d'une multitude de points de vue. On s'y réfère souvent en parlant de la Constitution, laquelle a fait l'objet de rajustements qui, bien que nombreux, n'en ont pas moins un caractère partiel. Plusieurs de ceux qui s'intéressent au fédéralisme croient cependant qu'on peut mieux évaluer la souplesse d'un régime fédéral en examinant comment les politiques et les dépenses d'un ordre de gouvernement ont été modifiées, dans le cadre constitutionnel en vigueur, pour tenir compte des demandes et des problèmes de l'autre ordre de gouvernement. À vrai dire, cette exigence a été satisfaite pour une bonne part par le biais des arrangements financiers, ce qui est une raison de plus pour les étudier.

Enfin, il est utile d'examiner ce qui se fait dans d'autres fédérations. Ce rapport compare donc la structure fiscale du Canada avec celle de quatre autres fédérations: les États-Unis, la Suisse, l'Australie et l'Allemagne de l'Ouest.

Toutes ces questions sont liées au thème de la centralisation et de la décentralisation dans notre système fédéral et devraient donc nous aider à juger où nous en sommes actuellement. La question de la décentralisation a fréquemment été une source de tensions, surtout depuis la Deuxième Guerre mondiale. Avant la guerre, le secteur public était plus petit et le débat politique plus limité. C'est pourquoi nous nous attacherons surtout à examiner la période d'après-guerre, sans toutefois omettre un survol rapide de la période de 1867 à 1939.

Chapitre 1

Centralisation et décentralisation, de 1867 à 1939

L'arrangement financier de 1867

Un des principaux objectifs des Pères de la Confédération était de créer un grand marché commun favorisant le développement et la consolidation d'un pays s'étendant d'une mer à l'autre par la construction d'un chemin de fer transcontinental et par l'élimination des barrières commerciales intercoloniales. Un gouvernement central fort fut jugé nécessaire pour accomplir cette tâche; c'est pourquoi on confia au gouvernement central les principaux pouvoirs concernant la réglementation du commerce interprovincial, le transport interprovincial, la monnaie et les institutions financières.

Les questions telles que l'éducation, le bien-être social, la santé, la voirie et les municipalités furent confiées aux provinces. Elles n'avaient pas à l'époque une importance financière aussi grande que les domaines de compétence fédérale.

Le gouvernement fédéral se vit confier le pouvoir de prélever des fonds «par tous modes ou systèmes de taxation», et notamment le droit exclusif de prélever les droits de douane qui constituaient alors plus des trois quarts des revenus des colonies. Quant aux provinces, la nouvelle constitution leur donnait le droit de prélever des impôts directs et des revenus provenant du domaine public. À l'exception de l'impôt foncier, les impôts directs étaient alors peu utilisés.

Une comparaison entre les prévisions de dépenses des futures provinces et leurs pouvoirs d'imposition révélait cependant que les provinces ne parviendraient pas à équilibrer leurs budgets. De plus, le transfert des droits de douane au gouvernement fédéral occasionnait une perte de revenus plus considérable pour le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse que pour les provinces du Haut et du Bas-Canada. Pour que les provinces puissent avoir des budgets équilibrés, il fallait donc soit leur attribuer d'autres pouvoirs d'imposition, soit prévoir un système de subventions. La seconde solution fut retenue. Il fut convenu que les gouvernements provinciaux recevraient du gouvernement central un montant annuel de 80 cents par habitant jusqu'à concurrence de 400 000 habitants. Le gouvernement fédéral assuma également des proportions variables des dettes provinciales. Enfin, une subvention annuelle spéciale de $63 000 fut garantie au Nouveau-Brunswick pour les 10 ans faisant suite à la naissance de la Confédération en raison de certaines difficultés financières particulières à cette province. Le versement de toutes ces subventions fut garanti par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B.) et devait libérer «à toujours le Canada de toutes autres réclamations».

Au début de la Confédération, ces subventions constituaient la plus importante source de revenus de chaque province. Elles représentaient de 80 à 90 p. 100 des revenus anticipés en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, et de 50 à 66 p. 100 des revenus anticipés en Ontario et au Québec.[1] Le gouvernement fédéral jouait manifestement un rôle dominant en ce qui concernait les revenus gouvernementaux.

Une période de centralisation décroissante: 1867 à 1914

Malgré la clause selon laquelle les subventions prévues dans l'arrangement de 1867 constituaient un règlement final de toutes les réclamations des provinces, le gouvernement fédéral accorda, pendant les années qui suivirent la naissance de la Confédération, de nouvelles subventions «spéciales» aux provinces.

L'octroi de ces subventions mettait en évidence le besoin constant de modifier les arrangements financiers afin d'aider les provinces à équilibrer leurs budgets. La Nouvelle-Écosse fut la première province à demander une révision de l'arrangement de 1867. Dès 1869, celle-ci menaça de se retirer du nouveau régime fédéral et adressa même une demande en ce sens au Parlement britannique en expliquant que seul un retrait de la Confédération lui permettrait de prélever les revenus dont elle avait besoin. Une subvention spéciale lui fut alors accordée par le gouvernement fédéral pour une période de dix ans. Ce précédent suscita des réclamations financières de la part des provinces qui s'associèrent à la fédération, entre 1870 et 1873. L'application d'un nouveau tarif douanier, à partir de 1879, fut perçue par les provinces autres que le Québec et l'Ontario comme un nouveau motif pour réclamer des subventions accrues. À mesure qu'une province se voyait attribuer une nouvelle subvention ou une augmentation des subventions existantes, les autres provinces exigeaient une révision de leurs accords financiers. Chaque province trouvait dans les modifications apportées aux accords des autres provinces une justification pour exiger un «traitement plus équitable» de la part du gouvernement fédéral.

La situation économique de cette période n'était pas cependant de nature à favoriser une révision des accords inscrits dans le texte constitutionnel de 1867. Dès 1873, l'économie canadienne dut subir les contre-coups d'une récession mondiale qui dura un peu moins de 25 ans et qui eut pour conséquence de réduire les ressources que pouvaient taxer les deux ordres de gouvernement. L'État fédéral trouvait de plus en plus difficile de financer les grands travaux de construction visant à mettre en place une infrastructure économique continentale. Les provinces, elles, se retrouvaient avec des obligations financières croissantes dans le domaine de l'éducation et du bien-être et devaient trouver des recettes accrues.

La résistance du gouvernement fédéral aux pressions des provinces en faveur de subventions accrues obligea ces dernières à faire un plus grand usage

[1] A. M. Moore, J. H. Perry et Donald I. Beach, *Le financement de la fédération canadienne*, L'Association canadienne d'études fiscales, 1966, p. 2.

de leurs pouvoirs d'imposition. C'est ainsi qu'en 1876, la Colombie-Britannique adopta un impôt sur le revenu des particuliers. L'Île-du-Prince-Édouard fit de même en 1894. Le Québec créa en 1882 une taxe sur les lieux d'affaires et le capital libéré et il fut aussitôt imité par d'autres provinces. Puis l'Ontario adopta en 1892 un impôt sur les successions. Quelques années plus tard, la majorité des autres provinces avaient fait de même.

La récession commencée en 1873 prit fin au tournant du siècle et la relance de l'activité économique eut pour effet d'accroître les recettes fédérales provenant du tarif douanier. Comme les pressions provinciales visant à réviser les arrangements financiers persistaient, le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier invita en 1906 les provinces à une conférence fédérale-provinciale pour discuter la question des subventions. Il s'agissait de la première conférence du genre. Elle avait pour objet de discuter les recommandations adoptées à l'occasion d'une conférence interprovinciale qui avait été convoquée en 1902 par le premier ministre du Québec, S.N. Parent. La conférence fédérale-provinciale de 1906 se termina sur un accord prévoyant que: (a) les subventions statutaires continueraient d'être calculées en fonction d'un montant de 80 cents; (b) le plafond de 400 000 habitants serait porté à 2,5 millions d'habitants; et (c) un montant de 60 cents serait ajouté pour chaque habitant au-dessus de ce plafond. Ces nouveaux arrangements exigèrent un amendement à la loi de 1867, et une nouvelle clause de «règlement définitif» fut insérée dans l'amendement. L'avenir allait cependant démontrer que rien de définitif ne pouvait être acquis dans les relations fiscales entre les deux ordres de gouvernement.

Pendant la période précédant le Première Guerre mondiale, le pays connut une nouvelle période de prospérité. Cette prospérité se manifesta par une urbanisation et une industrialisation accélérées, ce qui n'était pas sans créer de nouveaux problèmes pour les provinces dont les budgets d'éducation et de bien-être augmentaient rapidement. Les nouveaux développements technologiques, notamment l'automobile et l'électricité, exigeaient un accroissement énorme des dépenses publiques, et ces nouvelles responsabilités incombaient presque toutes aux provinces. Bien que les revenus fiscaux des provinces augmentaient rapidement, leurs dépenses et, par conséquent, leurs dettes augmentaient encore plus vite.

À l'approche de la Première Guerre mondiale, cette tendante fut renversée. Les dépenses fédérales augmentèrent très rapidement et des impôts additionnels durent être prélevés, y compris des impôts sur le revenu personnel et le revenu des corporations. C'est ainsi que s'amorça une période où d'importants champs d'imposition étaient occupés conjointement par les deux ordres de gouvernement.

Le tableau qui suit traduit bien les circonstances changeantes que connurent les gouvernements fédéral et provinciaux, à mesure qu'approchait la Première Guerre mondiale.

Tableau I

Versements fédéraux en pourcentage des revenus fédéraux et provinciaux, de 1868 à 1915

Année financière	Total des versements fédéraux aux provinces (en millions de $)	En % des revenus provinciaux (approximatif)	En % des revenus fédéraux (approximatif)
1868	2,8	54	20
1873	2,9	42	14
1880	3,4	50	15
1890	3,9	39	10
1900	4,3	32	8
1910	9,4	26	9
1915	12,3	25	9

SOURCE: A. M. Moore, J. H. Perry et D. I. Beach, *Le financement de la fédération canadienne,* L'association canadienne d'études fiscales, avril 1966, p. 133.

Bien que les débuts de la fédération canadienne se firent sous le signe d'une très forte centralisation, un certain nombre de facteurs eurent pour effet d'accroître les responsabilités et les ressources financières des provinces. Le gouvernement fédéral contribua à cette montée des provinces en leur cédant d'immenses territoires dont l'administration lui avait été confiée en 1867. C'est ainsi qu'en 1898 et en 1912, le Parlement adopta des lois qui eurent pour effet d'augmenter considérablement les territoires du Québec et de l'Ontario. Par ailleurs, au cours de cette période la notion d'autonomie provinciale, c'est-à-dire le droit des provinces d'agir en toute indépendance par rapport au gouvernement fédéral, fut de plus en plus reconnue comme un principe fondamental du fédéralisme canadien. La position de Sir Wilfrid Laurier dans le conflit sur les écoles françaises du Manitoba (1890 à 1896) était fondée sur le fait que l'éducation était une question de compétence exclusivement provinciale.

Ainsi, dès la fin de la longue récession économique qui sévit durant tout le dernier quart du XIX^{e} siècle, on assista à une participation croissante des provinces à la vie économique et politique du pays. Cette tendance s'affirma plus vigoureusement grâce à la prospérité des premières années du XX^{e} siècle. Elle fut cependant interrompue par la Première Guerre mondiale.

Une période de décentralisation: 1918 à 1929

La fin du premier conflit mondial constitua un tournant dans l'histoire du fédéralisme canadien. Durant les onze années qui suivirent, le gouvernement fédéral cessa d'être le principal acteur sur la scène politique, et les provinces furent appelées à jouer un rôle prépondérant. À plusieurs égards, les transformations du fédéralisme canadien à cette époque rappellent celles qu'il a

connues depuis 1962. Dans les deux cas, il s'agit de transformations coïncidant avec une phase d'expansion économique rapide et une conjoncture internationale relativement stable.

Les dépenses occasionnées par l'effort de guerre et par la poursuite des travaux de construction des chemins de fer avaient affaibli la situation financière du gouvernement fédéral. De plus, les grandes tâches liées à la mise en place d'une infrastructure économique étaient presque terminées. Le gouvernement préféra donc, au lendemain de la guerre, réduire sa présence dans les affaires économiques et suivre une politique d'assainissement de ses finances. Une des rares initiatives fédérales importantes au cours de cette période fut l'institution d'un régime de pensions de vieillesse en 1927.

La réduction de l'importance relative du gouvernement fédéral à cette époque était rendue d'autant plus facile que les priorités du temps de paix concernaient des matières telles que la voirie, l'éducation et le bien-être social, lesquelles relevaient de la juridiction des provinces. Bien que les dépenses courantes des gouvernements provinciaux augmentaient modérément, leurs dépenses d'immobilisations s'accrurent rapidement, de sorte que les dettes provinciales atteignirent des niveaux sans précédent. La croissance très rapide de la consommation d'électricité et l'augmentation tout aussi rapide du nombre d'automobiles exigeaient des investissements publics considérables par les provinces et par les municipalités. À la fin des années 20, les provinces et les municipalités dépensaient annuellement presque 50 p. 100 de plus que le gouvernement fédéral.[2]

L'accroissement des responsabilités financières des provinces les obligea à se trouver de nouvelles sources de revenus. Ainsi, la plupart d'entre elles constituèrent des monopoles d'État pour la vente des boissons alcooliques et imposèrent une taxe d'accise qui devait rapporter des recettes substantielles. Les taxes sur l'essence et les permis de commerce et d'automobiles fournirent également de nouvelles recettes.

Les rendements par habitant de ces sources de revenus variaient cependant d'une province à l'autre. Les bienfaits de la nouvelle prospérité économique atteignirent les provinces maritimes bien après les autres provinces et les gouvernements de Halifax et de Fredericton éprouvèrent des difficultés relativement sérieuses à équilibrer leurs budgets. Ils demandèrent des subventions spéciales additionnelles au gouvernement fédéral qui institua une commission royale d'enquête (la Commission Duncan) en 1926 pour étudier leurs réclamations. La Commission recommanda que des subventions d'un montant fixe soient versées aux trois provinces maritimes, ce qui fut fait. Les provinces des Prairies exigèrent que le gouvernement fédéral leur remette le contrôle des ressources naturelles de leur territoire et qu'il les dédommage pour les recettes qu'elles n'avaient pu prélever tant qu'il conservait le contrôle des droits miniers

[2] Moore, Perry et Beach, *op. cit.*, p. 9

souterrains. Le contrôle des ressources fut remis à ces provinces en 1930 et des commissions royales furent mises sur pied pour évaluer les dédommagements que les provinces devaient recevoir.

Si les subventions fédérales aux provinces ont augmenté sensiblement au cours de cette période, les recettes fiscales prélevées par les provinces ont augmenté encore plus vite, à tel point d'ailleurs qu'en 1930, les subventions ne représentaient plus que 10 p. 100 des recettes totales des provinces. Leurs dépenses avaient également enregistré une hausse très rapide. Toujours en 1930, les dépenses provinciales et municipales correspondaient à près du double des dépenses fédérales. C'est dire jusqu'à quel point les provinces avaient su assumer de nouvelles responsabilités lorsque les circonstances l'exigeaient. Les nouvelles initiatives des provinces furent d'ailleurs plus tard reconnues par la *Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces* (Commission Rowell-Sirois) instituée par le gouvernement fédéral à la fin des années 30:

> *Pendant toute cette période, les provinces se montrèrent agressives, dans le domaine politique, quand elles voulaient se lancer dans un nouveau champ d'activité, mettre de l'avant leurs propres affaires et réclamer des privilèges au Dominion. Au sein de leurs difficultés, de leurs ambitions, de leurs perspectives de succès aussi bien que des inégalités qui les distinguaient, surgirent plusieurs groupes d'intérêts communs d'un caractère régional. Ces éléments d'ordre régional eurent pour effet d'affaiblir l'intérêt commun que suscitait l'unification nationale fondée sur le commerce du blé. Grâce à la prospérité générale de la période de 1920, laquelle fit croître le revenu national, les intérêts régionaux s'harmonisèrent sans heurts graves ou sans lourds sacrifices et les provinces purent, avec plus ou moins de difficultés, faire honneur aux nouveaux engagements qu'elles avaient contractés.*[3]

Les dépenses importantes en immobilisations avaient considérablement alourdi les dettes provinciales et le financement de ces dettes grugeait une part substantielle des budgets provinciaux. C'est pourquoi, malgré la prospérité de l'époque, le système fiscal des provinces était vulnérable à une récession économique sérieuse.

Une période de crise: 1929 à 1939

La crise économique qui débuta en 1929 et se prolongea jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale eut un effet considérable sur le système fédéral.

[3] Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, *Volume* I, p. 148.

Les provinces avaient investi d'immenses ressources pendant les années 20 dans les routes, dans le développement urbain et dans les barrages hydro-électriques. Ces investissements avaient été financés par des obligations, dont plusieurs venaient à terme au cours des années 30. Par ailleurs, les services de bien-être et d'éducation avaient été multipliés et perfectionnés de sorte que les charges financières n'avaient cessé de croître. La crise avait pour effet de réduire sensiblement le rendement des impôts utilisés pour payer ces obligations.

Les provinces réagirent à la dégradation de leur situation financière en haussant les impôts déjà en vigueur et en instituant de nouveaux impôts. Entre 1930 et 1940, le nombre des provinces occupant le champ de l'impôt sur le revenu des particuliers passa de trois à sept, tandis que le nombre des provinces imposant le revenu des corporations passa de deux à neuf. Les taxes de vente au détail furent instituées et les droits successoraux augmentés. Les revenus provenant du tarif douanier ayant diminué en raison de la baisse des échanges commerciaux, le gouvernement fédéral se vit lui aussi dans l'obligation de prélever de nouveaux impôts et de hausser ceux qui existaient déjà. Les deux ordres de gouvernement cherchaient donc par tous les moyens à augmenter leurs revenus, et ce en dehors de toute coopération intergouvernementale. C'est ce qui provoqua ce qu'il est convenu d'appeler la «jungle fiscale» des années 30.

En dépit des difficultés auxquelles il devait lui-même faire face, le gouvernement fédéral se sentit obligé de multiplier les subventions spéciales aux provinces. Des paiements d'assistance furent versés à tous les gouvernements provinciaux pour les aider à financer leurs programmes de secours aux chômeurs. Au total, les provinces reçurent des versements fiscaux de près de $500 millions durant cette période pour l'aide aux chômeurs.[4] Le total des subventions fédérales représentait alors environ un tiers des recettes provinciales totales. Des subventions spéciales furent également octroyées aux provinces les plus nécessiteuses afin d'assurer le maintien de leurs services essentiels.

Les Prairies connurent les pires difficultés économiques au pays. À la crise économique vinrent s'ajouter la sécheresse et l'érosion du sol, ce qui porta un coup fatal à l'agriculture de la région.

Des subventions provisoires permirent d'assurer le maintien des services essentiels. Mais la récession incita le gouvernement fédéral à adopter des mesures à long terme et à créer des agences nationales comme la Commission canadienne du blé et l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP). Héritage des années 30, ces agences jouent encore aujourd'hui un rôle de premier plan dans l'Ouest canadien.

Les provinces maritimes étaient aussi touchées gravement par la récession, et la Commission White, mandatée par le gouvernement fédéral pour étudier

[4] Les $500 millions transférés aux provinces comprenaient des prêts de $175 millions. Le gouvernement fédéral décida par la suite de ne pas exiger le remboursement d'une part importante de ces prêts.

leur situation financière, proposa en 1934 que les subventions spéciales à l'Île-du-Prince-Édouard, à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick soient augmentées.

La crise économique des années 30 eut pour effet d'affaiblir sensiblement la position fiscale des provinces. La plupart d'entre elles se retrouvaient presque au bord de la faillite qu'elles évitèrent grâce aux subventions fédérales de «sauvetage». Il devenait évident que toute la structure fiscale du régime fédéral devait être repensée.

Ce travail de réflexion fut accompli, pour une bonne part, par deux importantes commissions royales d'enquête. La première, instituée par le gouvernement fédéral en 1937, fut la Commission Rowell-Sirois dont il a déjà été question. La seconde fut la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (mieux connue sous le nom de Commission Tremblay) créée par le gouvernement du Québec en 1953.

Chapitre 2

Une ère de fédéralisme centralisé: 1939 à 1957

À la crise des années 30 succéda la Deuxième Guerre mondiale et une période caractérisée par une centralisation relativement forte. Ce retour à une prépondérance du gouvernement central trouve son origine non seulement dans les effets du conflit mondial, mais aussi dans l'influence de la Commission Rowell-Sirois, l'impact de la pensée économique keynésienne et le désir d'éviter une autre crise économique.

Le rapport Rowell-Sirois

La Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces fut instituée en août 1937. Elle avait notamment pour mission:

- *d'examiner le mode constitutionnel de répartition des sources de revenu et des charges entre le gouvernement du Dominion et ceux des provinces... et de s'assurer si son application convient aux conditions actuelles...;*
- *de s'enquérir du caractère et du montant des taxes perçues au Canada... et de déterminer si l'imposition, telle qu'actuellement répartie et effectuée, est la plus équitable et efficace qui se puisse concevoir;*
- *d'examiner les dépenses et les dettes publiques en général afin de déterminer si la présente répartition du fardeau administratif est équitable et si elle favorise une administration efficace; de préciser la faculté qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux de s'acquitter de leurs responsabilités gouvernementales sous le régime de la présente répartition des fonctions et pouvoirs publics ou en vertu d'une nouvelle répartition qui pourrait en être faite;*
- *d'étudier les subsides et octrois du Dominion aux provinces.*[1]

En résumé, la Commission devait rechercher les faits, les juger en termes d'efficacité administrative et d'équité fiscale et soumettre des recommandations. Les cinq commissaires nommés par le gouvernement provenaient de cinq régions différentes du pays. Il s'agissait de Newton W. Rowell, juge en chef de l'Ontario, qui se vit confier la présidence de la Commission; Thibaudeau Rinfret, de Québec, juge de la Cour suprême; John W. Dafoe, un journaliste de Winnipeg; Robert A. MacKay, professeur de sciences politiques à l'université

[1] Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, *Rapport*, Volume I, p. 10.

de Dalhousie, en Nouvelle-Écosse; et Henry H. Angus, professeur de sciences économiques à l'université de la Colombie-Britannique. Quatre mois après sa nomination, le juge Rinfret dut remettre sa démission pour cause de maladie. Il fut remplacé par Joseph Sirois, un notaire de Québec qui était également professeur de droit constitutionnel à l'université Laval. En novembre 1938, le juge Rowell dut démissionner à son tour, également pour cause de maladie. Joseph Sirois le remplaça à la présidence de la Commission.

Pour accomplir leur mandat, les commissaires s'entourèrent de six conseillers: Alex Skelton, chef des services de recherche à la Banque du Canada, fut nommé directeur de la recherche et secrétaire de la Commission; Adjutor Savard fut nommé secrétaire de langue française et exerça les fonctions de secrétaire général lors des audiences tenues dans les diverses provinces; Wilfrid Eggleston et R. M. Fowler furent nommés respectivement secrétaire adjoint et secrétaire juridique; enfin, Louis Saint-Laurent et James McGregor Stewart furent nommés conseillers juridiques. Un vaste programme de recherche fut conçu pour permettre aux commissaires de bien connaître tous les aspects constitutionnels, économiques et fiscaux de la réalité canadienne. Le programme de recherche économique fut de loin le plus important. Des études spécialisées dans ce domaine furent confiées à quelque 27 chercheurs.

En plus de tenir des audiences publiques dans les neuf capitales provinciales de l'époque, la Commission sollicita des mémoires et des rencontres avec tous les gouvernements provinciaux. Ceux de l'Alberta et du Québec déclinèrent l'invitation. Quant au gouvernement de l'Ontario, il accepta pendant quelques mois de fournir à la Commission les renseignements qu'elle lui demandait, puis décida par la suite de s'abstenir de collaborer à ses travaux.

La Commission Rowell-Sirois remit son rapport en 1940. Après avoir analysé l'état des relations entre les deux ordres de gouvernement, les commissaires conclurent qu'un profond déséquilibre existait entre les revenus et les responsabilités de chacun. Ils insistèrent sur le fait que certaines responsabilités d'envergure nationale étaient financées par des sources de revenu à caractère local ou régional. Par ailleurs, certaines sources de revenu à caractère national étaient exploitées presque exclusivement par des gouvernements provinciaux. Pour corriger ce déséquilibre, la Commission recommanda que l'on procède à une nouvelle répartition des responsabilités et des pouvoirs d'imposition entre le gouvernement fédéral et les provinces et que des dispositions spéciales soient prises pour que les provinces les plus pauvres puissent offrir à leurs ressortissants des services publics comparables à ceux des provinces riches. Plus précisément, la Commission proposa:

- que les responsabilités relatives à l'assistance aux chômeurs et aux pensions de vieillesse, lesquelles drainaient alors une part considérable des finances provinciales, soient prises en charge par le gouvernement fédéral;

- que les provinces n'utilisent pas leur droit de prélever des impôts sur les revenus des individus et des corporations afin que ces champs d'imposition à «caractère national» puissent être mieux exploités par le gouvernement fédéral;
- que le système de subventions statutaires qui avait été élaboré dans «l'illogisme et le chaos» soit remplacé par des «subventions d'après la norme nationale» destinées aux provinces plus démunies; ces subventions devaient permettre aux provinces qui les recevraient d'offrir des services publics de qualité «moyenne» sans imposer à leurs contribuables un fardeau fiscal excessif.[2]

Les recommandations relatives au partage des responsabilités et des impôts avaient évidemment un caractère centralisateur. Pourtant, les recommandations concernant le transfert au gouvernement fédéral des responsabilités pour les mesures d'aide aux chômeurs et les pensions de vieillesse ne soulevèrent aucune protestation de la part des provinces. C'est ainsi que par suite d'un accord intervenu entre le gouvernement fédéral et les neuf provinces de l'époque, la Constitution fut modifiée en 1940 afin de donner au gouvernement fédéral le droit d'instituer un régime d'assurance-chômage. De même, toutes les provinces, y compris le Québec, consentirent en 1951 à ce que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B.) soit modifié pour permettre au gouvernement fédéral de mettre en place un régime universel de pensions de vieillesse. Les provinces critiquèrent cependant avec sévérité les recommandations voulant qu'elles se retirent du champ des impôts sur le revenu. Cette question devait d'ailleurs constituer dans les années d'après-guerre un des principaux litiges entre les deux ordres de gouvernement.

La recommandation concernant les subventions d'après la norme nationale visait à assurer une redistribution de la richesse nationale depuis les provinces riches vers les provinces pauvres. Ces paiements devaient permettre aux provinces ayant des rendements fiscaux inférieurs à la moyenne nationale de se doter de services publics de qualité moyenne sans avoir à prélever des impôts supérieurs à ceux des provinces plus riches. On peut donc y voir l'origine de notre système actuel de péréquation des revenus provinciaux. La Commission insista pour que les provinces puissent utiliser ces paiements fédéraux selon leur gré afin que soit respecté le principe de l'autonomie provinciale. Selon la Commission:

> *Le but des subventions d'après la norme nationale que le Dominion versera aux provinces est, en un mot, de permettre à ces dernières d'équilibrer leurs budgets, tout en relevant, lorsqu'il y aura lieu, le niveau de l'enseignement et des services sociaux à la moyenne nationale et en maintenant, dans chaque province, les dépenses d'aménagement au*

[2] Les subventions de ce genre portent aujourd'hui le nom de subventions de péréquation.

chiffre moyen de 1928 à 1931 . . . Les recommandations . . . au sujet des subventions d'après la norme nationale reflètent la conviction de la Commission qu'en ces domaines il y a lieu de respecter et de raffermir l'autonomie provinciale et que seuls la sécurité financière peut assurer l'indépendance.[3]

Bien que la cause de l'autonomie provinciale eût à l'époque de nombreux défenseurs, peu d'entre eux avaient prévu les conséquences pour les provinces pauvres d'une concentration des pouvoirs fiscaux entre les mains des provinces. La recommandation de la Commission concernant les subventions d'après la norme nationale constituait un effort en vue de concilier le principe de l'autonomie et celui d'une plus grande égalité entre les provinces dans l'offre des services publics. Il s'agit là d'un aspect du rapport qui fut négligé par les critiques provinciaux. La mise en œuvre de cette recommandation aurait pourtant eu une incidence décentralisatrice qui eût compensé au moins partiellement l'incidence centralisatrice des autres propositions. Comme le notait un observateur attentif des relations fédérales-provinciales, le rapport de la Commission, tout en proposant certaines mesures centralisatrices, n'ignorait pas la nécessité de conserver aux provinces leur autonomie:

Le rapport reflétait un sentiment croissant d'esprit national, esprit qui exigeait un régime de gouvernement beaucoup plus national, et pourtant, il était l'œuvre d'hommes qui . . . cherchaient à éviter une limitation générale des libertés locales.[4]

Quoiqu'il en soit, les réactions des provinces au rapport furent plutôt négatives. Lors de la Conférence des premiers ministres tenue en janvier 1941, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique—les trois provinces qui, selon les recommandations de la Commission, ne devaient pas recevoir de subventions d'après la norme nationale—indiquèrent que les propositions de la Commission leur étaient inacceptables. D'autres provinces n'exprimèrent qu'une approbation mitigée. Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique s'opposèrent vigoureusement à la recommandation voulant que le gouvernement fédéral assume la responsabilité exclusive des impôts sur le revenu et des droits de succession.

La Deuxième Guerre mondiale et les concepts keynésiens

Le degré relativement élevé de centralisation observé pendant et après la Seconde Guerre mondiale ne saurait s'expliquer uniquement par les recommandations de la Commission Rowell-Sirois. Celles-ci eurent une influence profonde et durable sur la pensée du gouvernement fédéral. Mais c'est aussi à cause de (a) la participation du Canada au conflit; (b) l'influence de la pensée

[3] Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, *Rappart*, Volume II, p. 130 et 131.
[4] Brady, Alexander, *Democracy in the Dominions*, deuxième édition, Univ. of Toronto Press, 1952, p. 54.

keynésienne sur les hauts fonctionnaires et sur les leaders politiques et (c) la crainte sérieuse d'une récession dans l'après-guerre, que s'amorça le retour à la centralisation.

À mesure que s'intensifiait l'effort de guerre, le gouvernement fédéral assuma des responsabilités de plus en plus grandes dans presque tous les domaines et fut contraint de prélever des sommes considérables auprès de tous les groupes sociaux. L'appareil administratif acquit des proportions sans précédent. Le sentiment que cet appareil pourrait, à la fin des hostilités, être mis au service d'objectifs nouveaux se répandit progressivement dans les cercles du pouvoir fédéral. On trouvait alors à Ottawa un certain nombre d'hommes politiques et de fonctionnaires qui avaient été formés à l'école de John Maynard Keynes ou qui avaient été profondément influencés par ses idées.[5] Ils étaient convaincus qu'une récession économique grave ferait son apparition au lendemain de la guerre si des mesures énergiques n'étaient pas prises pour maintenir la demande globale. Ils se proposaient d'utiliser le budget fédéral à cette fin.

L'influence de ce nouveau courant keynésien ne tarda pas à se faire sentir.[6] Il n'était plus question d'adopter une attitude de laisser-faire à l'égard de la conjoncture économique. Le gouvernement fédéral s'engageait à promouvoir la stabilité des prix et le plein emploi. Le principe d'une politique budgétaire anti-cyclique, en vertu de laquelle des déficits ou des surplus budgétaires seraient utilisés pour stimuler ou pour ralentir, selon le cas, le fonctionnement de l'économie, constituait notamment un changement radical par rapport à l'orthodoxie financière d'avant-guerre.

Cette nouvelle conception du rôle de l'État dans la vie économique fut exposée dans le *Livre blanc sur l'emploi et le revenu* qui fut présenté au Parlement en avril 1945. Elle était particulièrement lourde de conséquences pour le fédéralisme canadien, parce qu'elle appelait tout un ensemble de mesures sociales qui, en plus de favoriser le bien-être des individus, constituaient autant d'instruments d'une politique nationale de stabilisation. La sécurité sociale n'était plus envisagée uniquement comme une politique d'assistance aux personnes dans le besoin; elle se concevait dorénavant comme un des moyens à la disposition du gouvernement fédéral pour soutenir le plein emploi.

Comme les mesures d'aide sociale avaient de tout temps relevé de la compétence des provinces, cette nouvelle philosophie remettait profondément en cause le partage traditionnel des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. La nouvelle conception de la sécurité sociale affaiblissait toute distinction pratique entre les politiques économiques et les politiques sociales. On

[5] Parmi eux se trouvaient W. Clifford Clark (sous-ministre des Finances), Ken Eaton (sous-ministre adjoint au ministère des Finances) et R. K. Bryce (conseiller auprès du sous-ministre des Finances). Bryce fut un étudiant de Keynes au moment où celui-ci publia sa théorie générale sur l'emploi, l'intérêt et la monnaie.

[6] Parlant de l'influence de Keynes dans différents pays, le professeur Brady a noté que «Keynes N,a probablement jamais exercé une influence aussi grande dans toute autre capitale du monde anglophone qu'il l'a fait à Ottawa. (Voir: *Democracy in the Dominion*, p. 55).

pouvait donc présenter de solides arguments pour justifier un transfert d'importantes fonctions depuis les provinces vers le gouvernement fédéral. L'adoption de la pensée keynésienne par un État fédéral exigeait de cet État qu'il procède à des changements presque révolutionnaires au point de vue de son fonctionnement.

Il était manifeste qu'au Canada on ne parviendrait pas à confier à un même niveau de gouvernement la complète responsabilité de la stabilisation économique et de la politique sociale. Mais comment séparer les deux en pratique? Ainsi, par exemple, les politiques de formation de la main-d'œuvre ont tout autant pour objet de prodiguer une formation aux travailleurs que de réaliser le plein emploi. Devaient-elles être considérées comme une responsabilité provinciale ou fédérale? La même question se posait au sujet des mesures de soutien du revenu, telles que les prestations de bien-être social. Il s'agit de mesures ayant une fonction aussi bien sociale (aider les gens les plus démunis) qu'économique (maintenir un niveau élevé de la demande globale). Devaient-elles être administrées par le gouvernement fédéral ou par les provinces? Telles sont quelques-unes des questions que soulevait la nouvelle philosophie keynésienne et qui allaient influencer le débat politique canadien durant tout l'après-guerre. Elles constituèrent, comme on le verra plus loin, une source importante de tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Les arrangements fiscaux entre gouvernements, de 1941 à 1957

Au moment de l'entrée en guerre du Canada, les provinces reconnurent la nécessité d'un gouvernement central fort, au moins pour la durée du conflit. En 1941, à la demande du gouvernement fédéral, elles consentirent à ne pas prélever d'impôts sur le revenu personnel et sur le revenu des corporations, et ce, jusqu'à un an après la fin des hostilités. En retour, le gouvernement fédéral s'engagea à leur verser une «indemnité» ou un «loyer» destiné à les compenser partiellement pour les revenus auxquels elles renonçaient en se retirant de ces champs d'imposition particulièrement lucratifs.[7] C'est ainsi que fut inaugurée l'époque des paiements de «location» d'impôts pendant laquelle les provinces se trouvaient justement à louer au gouvernement fédéral la place qu'elles occupaient dans les champs d'imposition concernés.

Afin de mettre en œuvre ses objectifs de plein emploi et de stabilité des prix, le gouvernement fédéral convoqua en 1945 la conférence fédérale-provinciale de la reconstruction, au cours de laquelle il proposa aux provinces tout un ensemble de mesures destinées à soutenir l'activité économique de l'après-guerre. Ces mesures visaient à créer un régime universel de pensions de vieillesse, un régime d'assurance pour les soins médicaux, un régime d'assurance-chômage et un régime d'aide financière aux provinces et aux municipali-

[7] Les mots «loyer» ou «paiement de location» désignent un paiement du gouvernement fédéral à une province donnant au gouvernement fédéral le droit exclusif d'occuper un champ d'imposition pendant un certain nombre d'années.

tés disposées à s'engager dans des investissements publics ayant un effet stabilisateur sur l'économie. On proposa également un certain nombre de programmes à frais partagés relatifs à la santé mentale, à la formation professionnelle et à la recherche. Pour ce qui est des arrangements fiscaux, le gouvernement fédéral proposa qu'on continue de lui laisser l'exclusivité des impôts sur le revenu des individus et des corporations ainsi que l'exclusivité des droits de succession, en retour de quoi il s'engageait à verser aux provinces des paiements de location calculés essentiellement en fonction de la population de chaque province.

Ces propositions bouleversaient toute la conception du fédéralisme qui avait sous-tendu jusque-là les rapports entre les deux ordres de gouvernement. L'augmentation en nombre et en valeur des programmes à frais partagés que proposait le gouvernement fédéral signifiait en effet que le principe selon lequel chaque ordre de gouvernement avait des responsabilités exclusives et pouvait agir en toute indépendance par rapport à l'autre n'était plus valable. Ces programmes impliquaient de plus que les politiques économiques et les politiques sociales étaient étroitement reliées. Les propositions fédérales exigeaient par ailleurs que l'on considère les différentes sources de revenu non plus dans une perspective purement constitutionnelle, mais en fonction de leur valeur comme instrument de gestion macro-économique. Que les provinces aient affiché beaucoup d'hésitation et de scepticisme à l'égard de ces propositions, on ne saurait donc s'en étonner. La conférence de la reconstruction se termina sans qu'aucun accord ne fut conclu.

Les consultations entre le gouvernement fédéral et les provinces se poursuivirent néanmoins pendant deux ans et aboutirent à des ententes fondées sur la notion de paiements de location. C'est ainsi qu'en 1947, toutes les provinces, sauf le Québec et l'Ontario, consentirent à louer de nouveau pour cinq ans leur droit de prélever des impôts sur le revenu des individus et des sociétés (sauf un impôt de 5 p. 100 sur les profits des corporations, lequel devait être perçu par le gouvernement fédéral au nom des provinces) ainsi que des droits de succession. Les paiements de location que le gouvernement fédéral s'engagea à verser à ces provinces devaient être calculés en fonction (a) d'un certain montant par habitant et (b) des subventions statutaires payables en 1947. Ils devaient aussi augmenter chaque année en fonction du taux de croissance du Produit National Brut et de la croissance de la population.[8]

L'Ontario et le Québec, les deux provinces les plus importantes en regard de la population et du développement industriel, refusèrent de signer des ententes de location. Elles prélevèrent chacune un impôt de 7 p. 100 sur les revenus des corporations et diverses taxes sur le capital et les lieux d'affaires.

[8] Les provinces avaient le choix entre deux formules pour le calcul de leurs paiements. La première prévoyait un montant égal à la somme de (a) $12.75 multiplié par la population de la province en 1942; (b) 50 p. 100 des recettes provenant des impôts sur le revenu des individus et des corporations résidant dans la province en 1940; et (c) les subventions statutaires dues à la province en 1947. La seconde formule prévoyait un montant égal à la somme de (a) $15 multiplié par la population de la province en 1942; et (b) les subventions statutaires dues à la province en 1947. Les montants payables en vertu de l'une ou l'autre de ces formules devraient être accrus chaque année, selon le taux de croissance du P.N.B.

Les deux provinces maintinrent également leurs droits de succession. Pour éviter une imposition trop lourde dans ce domaine, le gouvernement fédéral avait inséré dans sa loi sur les successions un crédit d'impôt provincial de 50 p. 100. Il avait également prévu dans sa loi relative à l'impôt sur le revenu des individus un crédit d'impôt provincial de 5 p. 100.[9] Mais comme ni le Québec ni l'Ontario n'instituèrent un tel impôt à cette époque, les contribuables de ces provinces n'eurent pas à utiliser ce crédit.

Entre 1947 et 1950, le gouvernement fédéral abandonna aux provinces certaines taxes moins importantes, telles que la taxe de trois cents sur l'essence, la taxe de vente sur l'électricité et le gaz et la taxe sur les spectacles. Les besoins financiers des provinces augmentaient rapidement, entre autres à cause des programmes à frais partagés que le gouvernement fédéral mettait en œuvre. Ainsi, dès 1948, un programme de subventions pour la «santé nationale» était créé. Il fut bientôt suivi de plusieurs autres arrangements à frais partagés dont le plus important fut le programme de construction de la route transcanadienne qui entra en vigueur en 1948. Ce programme, destiné à améliorer le réseau de transport routier d'une économie nationale en pleine expansion, donna lieu à un important conflit entre le gouvernement fédéral et celui du Québec. Ce dernier y voyait en effet une intrusion fédérale dans un domaine de juridiction provinciale. Ce n'est qu'en 1960, lorsque fut formé le gouvernement de Jean Lesage, que le Québec participa au programme. Cette participation ne signifiait pas que le Québec approuvait la notion de programmes à frais partagés. Elle procédait plutôt d'un souci de récupérer la partie des impôts fédéraux payés par les conribuables québécois qui servait à financer la portion fédérale du coût de ce programme.

Les accords de location signés en 1947 devant expirer au début de 1952, le gouvernement fédéral amorça dès 1950 des consultations avec les provinces en vue de leur renouvellement. Comme l'engagement du Canada dans la guerre de Corée, qui débuta en 1950, allait mobiliser une part importante des ressources fiscales du pays, les possibilités de transférer aux provinces une part plus importante des ressources provenant des impôts sur le revenu étaient fort limitées. Les dépenses militaires avaient la priorité. C'est pourquoi les accords fiscaux conclus pour la période 1952-1957, tout en prévoyant des paiements un peu plus élevés que ceux de la période précédente, n'avaient rien de révolutionnaire. Les changements prévus étaient les suivants:

- les deux formules prévues dans les accords de 1941 étaient conservées, mais devaient s'appliquer à des données relatives à 1948 plutôt qu'à 1941.

- une troisième formule était prévue en vertu de laquelle le paiement de location serait égal à la somme des éléments suivants:

[9] Un crédit d'impôt sur le revenu de 5 p. 100 signifiait qu'un contribuable pouvait déduire de son impôt fédéral sur le revenu le montant d'impôt sur le revenu qu'il payait à sa province jusqu'à concurrence de 5 p. 100 de l'impôt fédéral.

- le rendement d'un impôt sur le revenu personnel au taux de 5 p. 100 des taux fédéraux de 1948 appliqué aux revenus de 1946 dans la province;
- le rendement d'un impôt de 8,5 p. 100 sur le revenu des corporations dans la province en 1948;
- la moyenne annuelle des droits de succession perçus par la province au cours des deux années de perception les plus récentes;
- les subventions statutaires de 1948.

- des modifications étaient apportées à la définition du P.N.B. et au calcul de la population de chaque province.

La nouvelle formule pour calculer les paiements de location fut conçue pour satisfaire l'Ontario, qui avait demandé que la valeur de ces paiements tienne compte des rendements des impôts auxquels une province signataire devait renoncer. L'Ontario accepta la formule proposée et signa une entente de location. Le gouvernement du Québec refusa cependant de souscrire à la nouvelle formule, parce qu'il considérait que les accords de location étaient incompatibles avec le principe de l'autonomie provinciale.

Tout au cours de la période 1952-1957, le premier ministre du Québec, Maurice Duplessis, continua de soutenir que les accords de location violaient l'esprit de la Confédération. Les responsabilités financières du gouvernement québécois augmentant d'année en année, il se vit cependant dans l'obligation de trouver de nouvelles sources de revenus. En 1954, il institua son propre régime d'impôt sur le revenu personnel. Les taux d'imposition correspondaient à environ 15 p. 100 des taux fédéraux, soit 10 p. 100 de plus que le crédit d'impôt provincial prévu dans la loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Cela signifiait que les contribuables québécois devraient payer au total (impôt fédéral plus impôt provincial) 10 p. 100 de plus que ce qui était payé par les contribuables des autres provinces.

En octobre 1954, le premier ministre du Canada, Louis Saint-Laurent, rencontra le premier ministre Duplessis pour trouver un moyen de réduire le fardeau fiscal des contribuables québécois. Les deux hommes conclurent une entente qui, tout en ayant l'apparence d'un compromis honorable pour chacun, n'en constituait pas moins une importante concession au premier ministre Duplessis. Celui-ci obtint en effet que le crédit d'impôt prévu dans la loi fédérale de l'impôt soit haussé de 5 à 10 p. 100. Le premier ministre provincial consentit par ailleurs à retirer de son projet de loi un paragraphe stipulant que la province avait un droit de priorité dans le champ des impôts sur le revenu. La loi fédérale fut modifiée, de sorte que dès 1955, toute province voulant prélever son propre impôt sur le revenu personel pouvait le faire jusqu'à concurrence de 10 p. 100 des taux fédéraux, sans que ses contribuables n'aient à supporter un fardeau fiscal supérieur à celui des contribuables des autres provinces.

La décision du gouvernement Duplessis d'instituer son propre régime d'impôt survenait au moment où la guerre de Corée prenait fin et où l'on pouvait envisager une réduction importante du budget de la défense. L'économie canadienne était alors en pleine expansion et l'attention de l'opinion publique pouvait à nouveau se porter sur des questions reliées à une économie de paix, telles que la sécurité sociale, l'éducation, les soins médicaux, la construction de routes, etc. Le défi du gouvernement Duplessis survenait donc dans des circonstances particulièrement favorables au changement. Mais avant d'examiner comment la philosophie autonomiste que défendait ce gouvernement influença le fédéralisme canadien, il convient d'en examiner un peu plus près les fondements.

Chapitre 3

Un plaidoyer pour l'autonomie provinciale: le rapport Tremblay

«Trop longtemps notre volonté de vivre fut supplantée par notre mémoire d'avoir été».
Fernand Ouellette

Le principe de l'autonomie provinciale, défendu si ardemment par le premier ministre Duplessis au cours des années 40 et 50 et repris ensuite de diverses manières par ses successeurs, reposait sur une vision précise de la réalité canadienne. Cette vision a reçu une de ses expressions les plus achevées dans le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*. Depuis sa publication en 1956, il n'y a pas eu d'autre rapport ou document du genre décrivant les vues du gouvernement du Québec sur le fonctionnement du régime fédéral. Le mandat de cette Commission, créée par le gouvernement Duplessis, décrit assez bien l'état d'esprit de ce gouvernement. La Commission devait en effet «enquêter sur les problèmes constitutionnels . . . et soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour la *sauvegarde* des droits de la Province . . . ». Elle était invitée à étudier «spécialement . . . les *empiètements* du pouvoir central dans le domaine de la taxation directe» ainsi que «les répercussions et les *conséquences de ces empiètements* dans le régime législatif et administratif de la province et dans la vie collective, familiale et individuelle de sa population».[1] La Commission n'avait donc pas à déterminer si, oui ou non, il y avait empiètements du gouvernement fédéral dans la juridiction des provinces, mais à mesurer l'ampleur et les conséquences de ces empiètements.

Les commissaires furent nommés par le gouvernement provincial en mars 1953. Il s'agissait de Thomas Tremblay, juge en chef de la Cour des Sessions; Esdras Minville, directeur de l'École des Hautes Études Commerciales et de la Faculté des sciences sociales de l'université de Montréal; Honoré Parent, avocat et ancien président de la Chambre de commerce de Montréal; Richard Arès s.j., rédacteur à la revue *Relations*; John P. Rowat, notaire et président de la Commission scolaire protestante de Montréal; et Paul-Henri Guimont, secrétaire de la Faculté des sciences sociales de l'université Laval. Pour les assister dans leur travail, les commissaires s'adjoignirent six conseillers et deux secrétaires. Parmi ces huit personnes, on comptait quatre comptables, trois avocats et un journaliste. Par ailleurs, la Commission commanda un certain nombre de travaux de recherche dont dix furent publiés à titre d'annexes au

[1] Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, volume I, 1956, p. vi. (mis en italique par l'auteur)

rapport. Trois de ces annexes sont signées par François-Albert Angers. Les autres sont signées par Charles de Koninck, Gonzalve Poulin, Arthur Tremblay, Gérard Trudel, Albert Rioux, Roland Parenteau et Patrick Allen.

Observations et conclusions du rapport

Le rapport de la Commission fut remis au gouvernement du Québec en 1956. Selon ce rapport, le problème constitutionnel résultait «d'une divergence fondamentale d'interprétation du fédéralisme canadien».[2] Bien que le problème se manifestât surtout à propos du partage des impôts, il mettait en cause «les fondements mêmes du régime constitutionnel et politique» et devait être étudié «d'abord dans les perspectives de l'histoire et des principes fondamentaux de la philosophie politique».[3] Cette méthode, croyait-on, était supérieure à celle de la Commission Rowell-Sirois dont le rapport était «un essai d'interprétation économique de l'histoire du Canada» qui laissait «dans l'ombre l'aspect le plus profondément humain et donc le plus significatif» de l'histoire d'un pays «profondément différencié».[4] Selon la Commission Tremblay, le problème du fédéralisme canadien était essentiellement culturel: «La dualité des cultures est la donnée centrale du problème politique canadien, quel que soit l'angle sous lequel on l'aborde».[5]

Pour étayer cette thèse culturelle du fédéralisme, la Commission tenta de dégager ce qu'elle croyait être les caractères distinctifs des deux cultures canadiennes. Cette tâche l'amena à insister non seulement sur les différences linguistiques, mais aussi, et même surtout, sur les différences religieuses. Le rapport définit en effet la culture canadienne-française comme étant «chrétienne d'inspiration» et de «génie français». Quant à la «culture anglo-protestante», elle est «de même inspiration générale bien que d'interprétation et de génie différents». Elle se distingue de la culture «franco-catholique» parce que «elle ne conçoit pas de la même manière l'ordre de la vie temporelle et les relations de l'homme avec la société. Elle n'est pas communautaire, mais individualiste et libérale».[6] Les deux communautés culturelles interprètent donc différemment «les concepts d'ordre, de liberté et de progrès».[7] C'est pourquoi l'opposition entre les deux cultures se manifeste non pas tant dans les activités proprement culturelles, mais dans le tissu de la vie quotidienne:

> *Ce n'est pas dans le domaine proprement intellectuel et artistique... que la dualité des cultures... pose un problème politique... C'est sur le plan de l'activité quotidienne, de*

[2] Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, *Rapport*, volume III, tome II, p. 286. (Le tome II du volume III contient un sommaire de l'ensemble du rapport).

[3] *Ibid.*, p. 287.

[4] *Ibid.*, p. 287.

[5] *Ibid.*, p. 291.

[6] Commission royale..., *Rapport*, volume II, p. 40.

[7] Selon la Commission, la différence d'interprétation «vient surtout du libre examen, qui faisant de la religion une affaire strictement personnelle, a soustrait la morale sociale à toute discipline ecclésiastique et libéré la pensée sociale et politique de toute référence à un ordre transcendant. Pour un catholique... la liberté se définit par rapport à cet ordre. Pour le protestant... la liberté a primauté...». (Volume II, p. 40).

l'action économique, sociale, juridique, politique où les intérêts des groupes en présence sont engagés que leur conception respective de la vie et de l'ordre se heurtent.[8]

Selon la Commission, la dualité culturelle du Canada exige que son système fédéral soit suffisamment souple pour assurer à chaque culture la possibilité de s'épanouir. La culture canadienne-française ayant comme «seul véritable foyer» le Québec, c'est au gouvernement de cette province qu'il appartient de prendre les initiatives touchant la vie économique et sociale de sa population. L'autonomie provinciale est nécessaire parce que seul le gouvernement du Québec peut exercer les nouvelles fonctions que la vie moderne impose à l'État «selon les modes les plus conformes aux besoins et à l'esprit de la population».

Tout au long de son rapport, la Commission insista sur le fait qu'il y avait incompatibilité entre la nouvelle conception que le gouvernement fédéral avait de son rôle et les valeurs de la société canadienne-française. Les politiques fédérales ont un caractère «technique» et «dirigiste» qui est mal adapté à une «économie politique et sociale vraiment humaniste».[9] La difficulté vient de ce que «ce sont les Anglo-Canadiens protestants qui contrôlent les gouvernements, non seulement des neuf autres provinces, mais de la fédération canadienne elle-même».[10] C'est pourquoi il importe de mettre fin à la «centralisation fiscale, sociale et économique» qui est contraire à «l'esprit du fédéralisme».

Le rapport définit le régime fédéral comme un «régime d'association entre États dans lequel l'exercice de la puissance étatique se partage entre deux ordres de gouvernement, coordonnés mais non subordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la sphère d'activité que lui assigne la constitution».[11] Il s'emploie ensuite à démontrer comment les politiques fédérales d'après-guerre ne respectent pas cette conception qui avait pourtant, selon la Commission, inspiré les Pères de la Confédération. Il critique notamment les programmes à frais partagés créés par le gouvernement fédéral parce qu'ils permettent à celui-ci de dépenser d'importantes sommes d'argent dans des domaines que la Constitution attribue aux provinces. Selon le rapport, ces programmes s'inspirent «de la mentalité, des besoins et de la philosophie de la vie de la majorité anglo-protestante».

Le rapport conclut que le différend opposant Ottawa et Québec procède «d'une interprétation unitaire et non fédérative de la Constitution... et d'une conception technique-administrative et non politique du rôle de l'État en matière économique et sociale».[12] Il faut donc revenir à l'esprit d'un fédéralisme authentique en procédant à une «réadaptation du régime fédéral de l'impôt aux

[8] *Ibid.*, p. 43.
[9] *Ibid.*, p. 75.
[10] *Ibid.*, p. 280.
[11] *Ibid.*, p. 98.
[12] Volume III, Tome II, p. 300.

besoins actuels de la population». Cela implique que «les impôts sur le revenu affectant la personne et les institutions doivent être réservés aux provinces à qui incombe la juridiction en matière culturelle et sociale».[13] Quant au gouvernement fédéral, il devrait «avoir seul accès aux impôts portant sur les biens et la circulation des biens». Le transfert de la totalité des recettes provenant des impôts sur le revenu permettrait aux provinces de prendre en charge tout le domaine de la sécurité sociale, y compris l'assurance-chômage. Pour ce qui est des inégalités financières qu'un transfert des impôts sur le revenu eût occasionnées entre les provinces, le rapport indique qu'elles seraient peu importantes sauf pour les provinces maritimes, et qu'un régime de péréquation pourrait résoudre ce problème.[14]

Le rapport propose également que les provinces, tout comme le gouvernement fédéral, puissent vendre leurs obligations d'épargne à la Banque du Canada, afin de disposer du crédit nécessaire à la construction de routes, d'hôpitaux, d'écoles. Ces travaux de construction étaient perçus par la Commission comme le principal moyen d'enrayer le chômage. Enfin, le rapport, reconnaissant la nécessité de coordonner les politiques des différents gouvernements dans une fédération, propose que soit créé un Secrétariat des conférences fédérales-provinciales ainsi qu'un Conseil permanent des provinces.

Chose étonnante, après avoir ainsi proposé qu'on «restitue à chaque ordre de gouvernement la plénitude et l'exclusivité de ses fonctions», la Commission semble s'être ravisée quelque peu. Les dernières pages du rapport proposent en effet une «solution intermédiaire», qui cherche à «tenir compte de la situation de fait et des habitudes de penser que les pratiques constitutionnelles du dernier quart de siècle ont fait naître».[15] En vertu de cette solution, le gouvernement fédéral eût gardé une part importante de l'impôt sur le revenu des corporations ainsi que «les mesures de sécurité sociale qui lui ont été confiées».

Les ambiguïtés du rapport

Le rapport Tremblay se voulait au fond une «défense et illustration» du fédéralisme classique fondé sur l'autonomie de chaque ordre de gouvernement, c'est-à-dire sur la capacité de chaque ordre de gouvernement d'agir de façon indépendante par rapport à l'autre. Il reconnaît certes la nécessité d'une coordination des politiques entre gouvernements. Mais dans sa conception du fédéralisme, la coordination est secondaire. Elle ne se comprend que par rapport à un principe premier qui est celui de l'autonomie de chaque ordre de gouvernement. «Pas de fédéralisme sans autonomie des parties constituantes de l'État, et pas de souveraineté des divers gouvernements sans autonomie fiscale et financière».[16] Ainsi se résume la philosophie fédéraliste des membres de la

[13] *Ibid.*, p. 303.

[14] Le rapport ne semble pas reconnaître que le Québec puisse lui-même avoir droit à des paiements de péréquation.

[15] *Ibid.*, p. 311.

[16] *Ibid.*, p. 302-303. Voir aussi la section III du chapitre IX dans le volume II du rapport.

Commission. Ils ne pouvaient concevoir le fédéralisme sans une division presque étanche des responsabilités entre ordres de gouvernement. Selon eux, la révolution industrielle, qui avait complètement transformé le paysage canadien et québécois, entre 1867 et le milieu du XX^{e} siècle, n'exigeait pas qu'on modifie cette conception classique. «Depuis 1867, conclurent-ils, la réalité canadienne a grandi, elle s'est articulée et intégrée, mais elle n'a pas changé quant à ses composantes culturelles et à ses exigences politiques». Ce qu'il fallait donc, c'était procéder à un «retour intégral» à la Constitution de 1867 et à l'esprit des Pères de la Confédération.

Le fait que cette Constitution ait été conçue à une époque où la doctrine du «laisser-faire» était à son apogée et où le Canada n'était pas encore entré dans l'ère industrielle ne semble pas avoir préoccupé la Commission. Le rapport reconnaît la réalité de l'industrialisation au Québec et au Canada. Mais il ne reconnaît aucun lien nécessaire entre ce phénomène et le fonctionnement du fédéralisme. Il reconnaît que l'industrialisation élargit les fonctions de l'État— et même là, il le fait comme à regret — mais alors il s'agit d'un élargissement qui tout en augmentant les responsabilités provinciales ne remet pas en cause les principes du fédéralisme classique fondé sur une parfaite séparation des pouvoirs.

Bien que le rapport explique clairement la nature du système fédéral qui, selon ses auteurs, conviendrait au Québec, il recèle néanmoins certaines ambiguïtés importantes. Il critique la pensée étatiste parce qu'elle conduit à des solutions «dirigistes» mal adaptées à la mentalité canadienne-française, mais il recommande que le gouvernement du Québec élabore un système complet de sécurité sociale. Il reconnaît la nécessité de favoriser le développement industriel du Québec et l'aptitude particulière des anglo-protestants dans le domaine des affaires, mais soutient que les concepts de liberté et de progrès, ainsi que la «signification du succès matériel dans l'existence humaine», sont interprétés différemment par les deux groupes culturels et que la Constitution doit permettre la conservation de ces différences. Après avoir mis l'accent sur la façon différente dont les deux cultures interprètent ces valeurs, le rapport insiste sur le fait qu'elles sont néanmoins toutes deux «personnalistes» et «qualitatives» et que les deux groupes culturels ont intérêt à unir leur force pour résister au caractère impersonnel et exclusivement technique de la grande industrie. Il insiste pour que les compétences fédérales soient circonscrites aux matières qui n'affectent pas directement les individus, mais reconnaît que le Canada, dans son ensemble, ne pourra s'épanouir que par une «action expresse, intelligente et sans cesse en éveil de l'État».

Les commissaires, tout en étant conscients des changements suscités par l'industrialisation et l'urbanisation, ne croyaient manifestement pas que ces changements dussent influencer sérieusement les rapports entre les deux groupes culturels et le fonctionnement du régime fédéral canadien. En proclamant que les valeurs telles que la liberté, le progrès et l'ordre avaient dans la culture franco-catholique une interprétation différente de celle que lui donnait la

culture anglo-protestante, ils omettaient de reconnaître que cette interprétation était elle-même appelée à se transformer sous l'effet de l'industrialisation et de l'urbanisation. Les choses pouvaient changer dans l'ordre économique, croyaient-ils, sans qu'il faille envisager des changements dans l'ordre culturel ou dans l'ordre politique.

L'influence du rapport

Quoi qu'on puisse dire du rapport Tremblay, on ne saurait nier qu'il ait eu une influence profonde sur les différents gouvernements qui ont présidé aux destinées du Québec depuis sa publication en 1956. Ses recommandations ont en effet inspiré plusieurs des positions adoptées par le gouvernement québécois au cours des quinze dernières années dans ses négociations avec le gouvernement fédéral. Dès 1962, le premier ministre Lesage demanda que l'on transfère aux provinces une part des impôts fédéraux sur le revenu et que l'on confie aux provinces l'entière responsabilité des programmes à frais partagés. Son successeur, Daniel Johnson, réaffirma, quant à lui, le lien que le rapport établissait entre la dualité culturelle et la nature du fédéralisme canadien. Selon lui, il convenait de rédiger une nouvelle constitution canadienne «dont la base soit la reconnaissance des deux nations, qui ait assez de souplesse pour nous laisser évoluer à notre guise tout en permettant à nos compatriotes de langue anglaise d'agir comme bon leur semble en ce qui concerne l'épanouissement de leur propre culture».[17] Au cours des années 70, les mêmes idées furent reprises à quelques nuances près par le gouvernement du premier ministre Bourassa. Plusieurs des idées émises par la Commission ont également été reprises par le Parti québécois, bien que les conséquences qu'il en tire au plan de l'action politique soient bien différentes de celles qu'en ont tirées les commissaires et les autres partis politiques québécois. On peut donc conclure qu'il y a une parenté «spirituelle» manifeste entre le rapport Tremblay et la pensée constitutionnelle des principaux partis politiques du Québec, que ceux-ci soient fédéralistes ou non.

[17] Daniel Johnson, *Égalité ou Indépendance*, éditions Renaissance, 1965, p. 90.

Chapitre 4

Le fédéralisme canadien depuis 1957: la décentralisation fiscale

«No part of the Canadian Constitution has been more flexible, more responsive to changing political and economic pressures than the subsidies provisions and tax arrangements».

F. R. Scott

Jusqu'à quel point le fédéralisme canadien a-t-il pu être adapté aux exigences formulées par le Québec depuis la publication du rapport Tremblay? Ces exigences étaient-elles compatibles avec les principes du nouveau fédéralisme keynésien ayant inspiré les initiatives fédérales d'après-guerre? Était-il possible de trouver des arrangements permettant de satisfaire au moins partiellement les conceptions différentes d'Ottawa et de Québec? Pour répondre à ces questions, il faut examiner les différents arrangements qui ont été mis au point entre les deux gouvernements dans les domaines qui intéressent plus particulièrement le Québec. Les arrangements les plus importants ont trait aux questions fiscales. Ils seront examinés dans le présent chapitre. Les autres feront l'objet du prochain chapitre.

Pour analyser l'évolution fiscale du fédéralisme canadien au cours des vingt dernières années, il convient de distinguer trois aspects différents mais reliés des relations financières entre les deux ordres de gouvernement. Ce sont: le partage des impôts, les programmes à frais partagés (donnant lieu à ce qu'on appelle, dans le jargon des relations fédérales-provinciales, les subventions conditionnelles) et la péréquation des revenus provinciaux. Chaque question peut être examinée séparément.

Le partage des impôts sur le revenu

Les accords de location d'impôts, en vertu desquels les provinces renonçaient à exercer leur pouvoir de prélever des impôts sur le revenu et des droits de succession en échange d'un paiement de location versé par le gouvernement fédéral entrèrent en vigueur en 1941, furent renouvelés par toutes les provinces sauf le Québec et l'Ontario en 1947, puis par toutes les provinces sauf le Québec en 1952. Cette dernière province ayant créé son propre régime d'impôt sur le revenu personnel en 1954, il devenait de plus en plus impérieux de trouver un arrangement qui pût lui convenir pour la période de 1957 à 1962.

C'est ainsi que, dès janvier 1956, le premier ministre Saint-Laurent proposa aux provinces de renouveler les accords de 1952, tout en reconnaissant explicitement leurs droits de prélever leurs propres impôts. Selon la proposition fédérale, chaque province pouvait soit prélever elle-même ses propres impôts sur les revenus des individus et des corporations ainsi que ses propres droits successoraux, soit louer ces impôts au gouvernement fédéral. Dans ce dernier cas, le paiement de location versé à une province devait être égal à 10 p. 100 du produit de l'impôt fédéral sur le revenu personnel dans la province (ce pourcentage fut augmenté à 13 p. 100 en 1958), plus 9 p. 100 des profits imposables des corporations, plus 50 p. 100 des droits fédéraux de succession prélevés dans la province. Par ailleurs, les contribuables d'une province ne voulant pas louer ses droits d'imposition devaient bénéficier d'abattements d'impôts (c'est-à-dire des réductions *identifiables* de l'impôt fédéral payable) égaux aux pourcentages utilisés pour le calcul des paiements de location.

La disposition concernant les abattements signifiait qu'une province qui ne signait pas un accord de location pouvait prélever ses propres impôts et obtenir les mêmes revenus qu'une province signataire en appliquant des taux d'imposition égaux aux pourcentages mentionnés ci-haut à l'impôt fédéral (en ce qui concerne l'impôt fédéral sur le revenu) ou au revenu imposable tel que défini dans la loi fédérale de l'impôt (en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des corporations). Ainsi, la *somme* des impôts fédéral et provincial payés par ses contribuables n'excéderait pas l'impôt fédéral payé par les contribuables d'une province ayant signé une entente de location. Bref, les contribuables d'une province ne pouvaient plus être financièrement pénalisés parce que leur gouvernement provincial refusait de louer des droits d'imposition. L'offre fédérale de 1956 prévoyait également que chaque province, qu'elle signe ou non un accord de location, était éligible à des paiements de péréquation destinés à porter le rendement par habitant des deux impôts sur le revenu et des droits de succession au niveau du rendement moyen de ces impôts dans les deux provinces les plus riches. La péréquation des revenus provinciaux était ainsi, pour la première fois, dissociée des accords de location d'impôts.

Au point de vue historique, les arrangements de 1957 constituaient un changement capital. Ceci n'empêcha pas toutefois que d'autres changements importants fussent effectués en 1962. En effet, le gouvernement fédéral proposa alors de remplacer la notion de location des droits d'imposition par une nouvelle forme de partage offrant une plus grande souplesse aux provinces. Il s'agissait de remplacer les accords de *location* d'impôts par des accords de *perception* d'impôts. En vertu de ces accords, chaque province devait adopter ses propres lois d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et le gouvernement fédéral devait percevoir gratuitement les impôts prescrits par ces lois. Ainsi, les provinces pouvaient désormais imposer les taux qu'elles désiraient sans avoir à mettre sur pied leurs propres services de perception. La seule condition que le gouvernement imposa aux provinces disposées à signer de tels accords fut qu'elles adoptent la définition du revenu imposable contenue

dans la loi fédérale de l'impôt sur le revenu. En d'autre termes, les assiettes provinciales et fédérales devaient être identiques. Depuis 1962, toutes les provinces sauf le Québec ont conclu des accords de perception des impôts sur le revenu personnel. De plus, toutes les provinces sauf le Québec et l'Ontario ont signé des accords de perception des impôts sur le revenu des corporations.

Un accord de perception entre le gouvernement fédéral et une province implique que la province adopte une loi des impôts sur le revenu et qu'elle fixe elle-même les taux de ses impôts, mais qu'elle laisse au gouvernement fédéral le soin de les percevoir en son nom. Comme il n'y a qu'une seule agence qui soit responsable de la perception de l'impôt, le contribuable peut calculer ses impôts fédéral et provincial en utilisant une seule déclaration plutôt que deux.

Entre 1962 et 1967, le gouvernement fédéral réduisit sa part de l'impôt sur le revenu personnel à diverses occasions. Ces réductions furent réalisées grâce à des «abattements» d'impôts. Cette expression désigne tout simplement une réduction de l'impôt fédéral sur le revenu personnel ou de l'impôt fédéral sur les revenus des corporations, laquelle permet aux provinces d'augmenter leurs impôts sur ces mêmes revenus sans alourdir le fardeau total des contribuables. Il s'agit donc d'un mécanisme utilisé pour transférer des ressources fiscales d'un niveau de gouvernement à un autre.[1]

En vertu des accords de partage d'impôts de 1962, les abattements furent d'abord fixés à 16 p. 100 de l'impôt fédéral de base sur le revenu des particuliers et à 9 p. 100 du revenu imposable des sociétés. Plus tard, des dispositions furent prises en vue d'accroître chaque année l'abattement de l'impôt sur le revenu des particuliers jusqu'à ce qu'il atteigne 24 p. 100 en 1966. En 1967, il était augmenté de 4 points de pourcentage jusqu'à 28 p. 100, alors que l'abattement de l'impôt sur le revenu des corporations passait de 9 à 10 p. 100 du revenu imposable. Ces deux derniers accroissements avaient pour objet de dédommager les provinces pour une portion des coûts qu'elles assumaient pour l'enseignement postsecondaire. Le reste de la contribution fédérale était payé en espèces.

Les augmentations successives des abattements fédéraux entre 1962 et 1967 permirent aux provinces d'augmenter leurs revenus fiscaux d'une façon substantielle sans alourdir le fardeau de leurs contribuables. En réduisant ses propres impôts de façon à permettre aux provinces d'augmenter les leurs, le gouvernement fédéral reconnaissait que le maintien d'un équilibre fiscal entre les deux niveaux de gouvernement exigeait des rajustements en faveur des provinces.

Depuis 1967, cependant, le gouvernement fédéral soutient que si les provinces ont besoin d'accroître leurs revenus, elles doivent hausser leurs

[1] Dans le cas de l'impôt sur le revenu personnel, la valeur d'un abattement se mesure en points de pourcentage de l'impôt fédéral de base. Un abattement de un point d'impôt sur le revenu personnel est une réduction de 1 p. 100 de l'impôt fédéral de base sur le revenu personnel. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des corporations, la valeur d'un abattement se mesure en points de pourcentage du revenu imposable des corporations.

impôts sans exiger du même coup que le gouvernement fédéral réduise les siens. Cette position est fondée sur l'idée que les priorités de dépenses du gouvernement fédéral sont, en principe, aussi importantes que celles des provinces. Elle se fonde également sur le principe de la responsabilité fiscale: si une province veut à un moment donné accroître ses recettes, elle doit être disposée à hausser elle-même son taux d'imposition et à assumer la responsabilité d'une telle décision devant l'électorat.

Il ne fait aucun doute que les changements décrits plus haut ont considérablement modifié le partage des ressources fiscales entre les deux ordres de gouvernement. Le passage d'un régime fondé sur les accords de location à un régime fondé sur les accords de perception a redonné une très grande liberté aux provinces en matière fiscale. Les provinces ont exercé cette liberté en augmentant graduellement leurs taux. Par ailleurs, en augmentant les abattements d'impôts, entre 1962 et 1967, le gouvernement fédéral a réduit la place qu'il occupait dans les champs d'imposition, ce qui a permis aux provinces d'accroître la leur sans que le fardeau des contribuables ne s'alourdisse.

Les programmes à frais partagés (subventions conditionnelles)

Les programmes à frais partagés constituent un autre volet essentiel de la structure fiscale du fédéralisme canadien de l'après-guerre. Plusieurs programmes de ce genre ont été mis en place au cours des ans. Les plus importants sont au nombre de quatre: l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, le régime d'assistance publique du Canada et le transfert relatif à l'enseignement postsecondaire. Le programme d'assurance-hospitalisation débuta en 1958, le Régime d'assistance publique fut institué en 1966 pour regrouper diverses subventions de bien-être social créées durant les années 40 et 50, le transfert pour l'enseignement postsecondaire fut mis en place en 1967 et le programme d'assurance-maladie est entré en vigueur en 1968.

Les paiements que le gouvernement fédéral verse à une province en vertu de ces programmes sont généralement appelés subventions conditionnelles. Ces subventions sont conditionnelles en ce sens que leurs montants sont généralement liés aux dépenses provinciales en vertu d'une formule prévoyant un partage des coûts à raison de 50-50. Par ailleurs, la notion de conditionnalité est parfois utilisée pour désigner des subventions qui sont octroyées seulement si certains critères sont satisfaits, que ces subventions soient ou ne soient pas calculées selon une formule de partage des coûts. Afin d'éviter cette ambiguïté, le qualificatif «conditionnel» sera employé, à moins d'indication contraire, pour désigner l'idée d'un partage des coûts, c'est-à-dire comme synonyme de «frais partagés».

Les programmes à frais partagés furent institués dans le domaine de la santé et du bien-être social afin que les provinces puissent offrir à leur population des services de santé et de bien-être conformes à certaines normes

«nationales». Il s'agissait au fond pour le gouvernement fédéral de faire en sorte que la qualité de ces services ne varie pas trop sensiblement entre provinces riches et provinces pauvres. Ces programmes procédaient donc d'un désir d'assurer à tous les Canadiens des services publics jugés essentiels sur une base équitable.

Ces programmes étaient cependant perçus par le Québec comme un instrument de centralisation indue. Cette perception était partagée par d'autres provinces, et notamment par l'Ontario et l'Alberta. Elles critiquaient le fait qu'en leur offrant de payer 50 cents pour chaque dollar qu'elles dépenseraient sur un programme donné, le gouvernement fédéral les obligeait en réalité à mettre en œuvre un programme qu'elles n'auraient pas autrement institué ou qu'elles auraient institué d'une manière différente. C'est en raison des pressions provinciales, plus particulièrement des pressions exercées par le Québec, que le gouvernement fédéral fit part dès 1963 de son désir de se retirer de certains de ces programmes jugés désormais «bien établis» en remplaçant les subventions en espèces par un abattement d'impôts.

L'expression «bien établis» s'appliquait aux programmes ayant atteint un certain degré de «maturité», c'est-à-dire des programmes qui étaient en vigueur depuis assez longtemps et dont l'opinion publique était suffisamment satisfaite pour qu'on soit assuré qu'ils ne fussent pas supprimés par les provinces. En se disant disposé à se retirer de ces programmes, le gouvernement fédéral indiquait qu'il était prêt à remplacer les subventions qu'il versait pour financer sa part des programmes par un abattement d'impôt. Cet abattement impliquait que chaque province assumerait entièrement la responsabilité financière et administrative des programmes qu'elle gérait et que, pour ce faire, elle disposerait d'un certain nombre additionnel de points d'impôt sur le revenu plutôt que de subventions en espèces provenant du gouvernement fédéral.

La première proposition visant à assurer le retrait graduel du gouvernement fédéral de ces programmes fut mise de l'avant en 1964 et s'appliquait essentiellement à l'assurance-hospitalisation ainsi qu'aux programmes de bien-être qui furent plus tard incorporés au Régime d'assistance publique du Canada. L'année suivante, la *Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires)* fut adoptée pour fournir un cadre légal à la mise en œuvre de cette proposition. Comme son nom l'indique, cette loi fut conçue comme un arrangement provisoire: bien qu'elle modifiât la forme de la contribution fédérale, elle modifiait relativement peu sa nature conditionnelle. Seul le Québec se prévalut de cette offre et conclut ce que l'on appela des arrangements de «contracting-out» avec le gouvernement fédéral. En vertu de ces arrangements, les contribuables du Québec se virent octroyer un abattement additionnel de 19 points de pourcentage de l'impôt fédéral de base sur le revenu personnel en remplacement des subventions fédérales en espèces qui auraient autrement été versées au gouvernement québécois. Ces 19 points comportaient 14 points pour l'assurance-hospitalisation, 4 points pour les programmes de bien-être et un point pour la formation professionnelle. Le montant total consenti au Québec pour

ces programmes était identique à celui qui eût été accordé si les arrangements s'appliquant avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les programmes établis avaient été maintenus. Toute différence entre la valeur de l'abattement fiscal au titre d'un programme et la subvention qui eût été autrement versée était comblée par un rajustement en espèces.

En 1966, une autre offre était faite dans le but de compléter les arrangements «provisoires» introduits en 1964. Cette nouvelle offre prévoyait des modifications à l'abattement d'impôt auquel auraient été ajoutés, pendant une période de transition, des paiements en espèces. Si elle avait été acceptée par toutes les provinces, cette offre aurait eu pour conséquence d'éliminer une grande part de la «conditionnalité» et de la complexité des trois programmes déjà mentionnés et d'en conférer aux provinces toute la responsabilité financière et administrative. Seulement quatre conditions de principe étaient rattachées à cette offre: les bénéfices de l'assurance-hospitalisation devaient demeurer universels, complets, transférables et accessibles.[2] Seul le Québec manifesta un intérêt pour cette offre.

Pour intéresser les autres provinces, le gouvernement fédéral réitéra son offre lors de la réunion des ministres des Finances de 1968, mais en vain. Certaines provinces craignaient que le nombre de points d'impôts offerts pour remplacer les subventions en espèces ne suffise pas à leur procurer des revenus correspondant à la valeur des subventions. L'avenir démontra que ces craintes n'étaient pas fondées, car la valeur des points d'impôts augmenta au cours des ans beaucoup plus vite que les provinces ne l'anticipèrent.

En 1969, le gouvernement fédéral retirait son offre visant à remplacer les subventions conditionnelles par des abattements spéciaux afin de faciliter la mise en place de certaines réformes du régime des impôts sur le revenu. Ce retrait temporaire de l'offre fédérale s'imposait parce qu'une période de gestation était nécessaire avant que l'on puisse procéder à des projections réalistes de la valeur des points d'impôt dans le cadre du nouveau régime fédéral d'imposition. Le gouvernement fédéral s'engagea à présenter une nouvelle offre après la mise en œuvre des réformes.[3]

Conformément à cet engagement, le gouvernement fédéral proposa en 1973 d'autres formules pour financer les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie.[4] Son désir d'en arriver à un accord était alors renforcé par le fait que ces programmes, dont il ne pouvait en aucune manière contrôler les coûts, engouffraient une part importante de ses ressources. L'offre de 1973 fut cependant elle aussi rejetée par la plupart des provinces, qui jugèrent que la compensation offerte par le gouvernement fédéral était insuffi-

---

[2] «Universel» signifie que chaque programme doit s'appliquer à tous les citoyens sans égard à leur niveau de revenu; «complet» signifie que chaque programme doit prévoir un éventail adéquat de services; «transférable» signifie qu'un citoyen ne doit pas être privé des avantages d'un programme en raison de son déménagement d'une province à une autre; «accessible» signifie que la part des frais imposés à un patient ne doit pas réduire l'accès aux services.

[3] Les réformes entrèrent en vigueur le 1er janvier 1972.

[4] L'offre de 1973 ne s'appliquait pas au Régime d'assistance publique du Canada dont les principales dispositions étaient alors remises en question dans le cadre d'une révision des politiques canadiennes de soutien du revenu.

sante pour qu'elles prennent le risque d'assumer seules le financement des programmes à frais partagés.[5] Cependant, en négociant des arrangements fiscaux pour la période de 1977 à 1982, le gouvernement fédéral et les provinces réussirent à conclure une entente en vue d'un nouveau mode de financement pour l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire. En vertu de cette entente—que l'on appelle les arrangements relatifs au Financement des Programmes Établis ou arrangements F.P.E.—les contributions fédérales à l'égard de ces trois programmes prennent la forme de transferts qui sont à la fois des transferts fiscaux (c'est-à-dire des points d'impôt) et des transferts en espèces.

L'aspect sans doute le plus important des arrangements F.P.E., lesquels sont entrés en vigueur le 1er avril 1977, est que la valeur des contributions fédérales pour les trois programmes «établis» n'est plus liée au montant des dépenses provinciales. Ce qui se produit plutôt, c'est que les contributions fédérales pour une année de base sont accrues chaque année selon le taux de croissance de l'économie. Tel que mentionné ci-haut, ces contributions sont formées d'un «mélange» de transfert fiscal et de transfert en espèces. Le transfert fiscal est constitué de 13,5 points de l'impôt sur le revenu personnel et de 1 point de l'impôt sur le revenu des corporations, lesquels sont assujettis à la péréquation au niveau de la moyenne nationale.[6] Le transfert en espèces comporte d'une part un montant en espèces, dit «montant de base», qui vise à garantir un financement stable, et, d'autre part, des paiements de transition dont l'objet est d'éviter qu'une province puisse subir une perte financière en raison du fait qu'elle ait accepté une partie de la contribution fédérale sous forme de points d'impôts.

Les arrangements F.P.E. sont assujettis aux quatre conditions de principe identifiées précédemment, lesquelles ont pour objet d'assurer le maintien de normes nationales dans le domaine de la santé.

Ces arrangements furent conçus afin d'introduire plus de souplesse dans l'administration des programmes provinciaux et d'en augmenter ainsi les rendements. De plus, comme les provinces n'ont plus à soumettre des réclamations financières au gouvernement fédéral, il n'est plus nécessaire que les dépenses provinciales soient soumises à la vérification comptable d'agents fédéraux.

Les nouveaux arrangements constituent un tournant dans l'histoire du fédéralisme canadien.[7] Ils constituent aussi une nouvelle étape dans le vaste

[5] Le gouvernement fédéral proposait de transférer aux provinces 100 p. 100 des taxes et des droits d'accise sur les boissons alcoolisées et les tabacs et 6 points de l'impôt sur le revenu personnel (c'est-à-dire que le gouvernement fédéral aurait réduit son impôt de 6 p. 100 et que les provinces auraient augmenté le leur en conséquence).

[6] Au point de vue technique, un transfert fiscal (ou transfert de points d'impôt) est quelque peu différent d'un abattement. Un transfert fiscal implique en effet que le gouvernement fédéral accorde un certain espace fiscal aux provinces en réduisant le barème de ses taux, et, donc, le rendement de l'impôt fédéral de base. Avec un abattement, le gouvernement fédéral accorde un espace fiscal au moyen d'une déduction spéciale s'appliquant après que l'impôt fédéral de base est déterminé.

[7] Le Régime d'assistance publique du Canada est encore un programme à frais partagés mais son financement a été l'objet de nombreuses discussions dans le cadre des travaux visant à améliorer certaines politiques de bien-être et de soutien des revenus.

mouvement de décentralisation fiscale qui s'est amorcé au milieu des années 50. C'est ce qui faisait dire au Trésorier de l'Ontario, Darcy McKeough, que les arrangements F.P.E.

> *sont la preuve qu'il est vraiment possible d'accomplir des progrès sensibles quant à la simplification des rapports entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement central a atteint ses objectifs fondamentaux, alors que les gouvernements provinciaux ont obtenu la souplesse qu'ils recherchaient.*[8]

L'importance du nouveau mode de financement est particulièrement évidente lorsque l'on examine la part des subventions conditionnelles dans le total des transferts pour différentes années. Comme le montre le tableau qui suit, la part des transferts conditionnels est passée de 54 p. 100 en 1976-1977 à 19 p. 100 en 1977-1978. En même temps, la part des transferts inconditionnels est passée de 28 à 55 p. 100 ou, si l'on exclut les transferts fiscaux, de 46 à 81 p. 100.

Tableau 2

Transferts fédéraux aux provinces (1976-1977 et 1977-1978)

Nature des transferts	1976-1977		1977-1978	
	en millions de $	en %	en millions de $	en %
1. Subventions inconditionnelles en espèces (a) (autres que ligne 2)	3 065	28	3 258	26
2. Financement des programmes établis: paiements en espèces (b)	S.E.	S.E.	3 700	29
3. Subventions conditionnelles en espèces payées en 1976-77 au titre des programmes intégrés au F.P.E. (b)	3 657	33	S.E.	S.E.
4. Autres subventions conditionnelles en espèces (c)	2 286	21	2 421	19
5. Total des subventions en espèces (lignes 1 + 2 + 3 + 4)	9 008	82	9 379	74
6. Points d'impôts inconditionnels (F.P.E.)	1 971	18	3 362	26
7. Total des transferts inconditionnels (lignes 1 + 2 + 6)	5 036	46	10 320	81
8. Grand total (lignes 5 + 6)	10 979	100	12 741	100

SOURCE: Ministère des Finances. (Les données de ce tableau sont tirées des tableaux publiés en annexe).

S.E. sans effet.

(a) Comprend les paiements de péréquation et les paiements de garantie de recettes fiscales.

(b) Inclut les montants versés en regard de l'assurance-maladie, de l'assurance-hospitalisation et de l'enseignement postsecondaire.

(c) Comprend les subventions versées en vertu du Régime d'assistance publique du Canada et de divers autres programmes.

[8] Budget Paper B: *Federal-Provincial Fiscal Reforms;* Ontario Budget of 1977.

Les paiements de péréquation

Les provinces canadiennes ont toutes les mêmes responsabilités constitutionnelles. En raison des disparités économiques qui existent entre les diverses régions du pays, elles n'ont cependant pas la même capacité financière d'assumer ces responsabilités. Par exemple, l'Alberta peut, grâce à son pétrole et son gaz naturel, se payer des services publics de meilleure qualité que ne le peut Terre-Neuve tout en ayant des taux d'imposition très inférieurs à ceux de cette province. Pour que chaque province soit en mesure d'offrir à ses citoyens des services publics de qualité raisonnable sans avoir recours à des niveaux d'imposition trop élevés, il faut donc prévoir un mécanisme permettant de redistribuer la richesse entre les régions. Ce mécanisme prend au Canada la forme de paiements de péréquation financés et administrés par le gouvernement fédéral. Il s'agit de paiements inconditionnels versés aux provinces dont les ressources fiscales (c'est-à-dire les assiettes fiscales) sont inférieures à la moyenne nationale.

Les divers accords de location d'impôts comportaient des éléments de péréquation implicite. Cependant, seules les provinces qui participaient à ces accords avaient droit à cette péréquation. En 1957, la péréquation était dissociée de la location des impôts. Elle constituait dès lors un programme distinct et séparé et devenait, par le fait même, inconditionnelle. La péréquation était alors fonction des rendements dans chaque province de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des corporations, et des droits de succession, lesquels rendements étaient calculés en fonction des taux prévus par les accords de location. Une province avait droit à un montant de péréquation si ses rendements par habitant étaient inférieurs à la moyenne pondérée des rendements dans les deux provinces les plus riches. En 1962-1963, la moitié des revenus provenant des ressources naturelles fut incorporée à la formule de péréquation mais le niveau de la péréquation passa du rendement moyen dans les deux provinces les plus riches à la moyenne nationale des rendements provinciaux. Le niveau de péréquation fut reporté provisoirement au rendement moyen des deux plus riches provinces en 1964-1965 mais l'effet de ce changement fut mitigé par d'autres nouvelles dispositions.

En 1967-1968, le gouvernement fédéral mit en place la formule de péréquation qui est aujourd'hui en vigueur. Cette formule, dont l'adoption fut précédée de discussions prolongées avec les provinces et qui a subi quelques modifications depuis, tient compte de la capacité de chaque province de prélever presque toutes les sortes de recettes fiscales. Elle est fondée sur la notion d'un «régime d'impôt provincial représentatif». Ce régime est représentatif à la fois des assiettes (revenu personnel, ventes au détail, production pétrolière, etc.) et des taux que les dix provinces utilisent collectivement.[9] Si, en

[9] Tout impôt ou taxe (les deux mots sont synonymes) comporte une «assiette» et un «taux». Le produit des deux est le «rendement» de la taxe ou de l'impôt. Au Québec, l'assiette de la taxe de vente est l'ensemble des biens qui sont vendus par les détaillants (sauf certains biens faisant l'objet d'une exception prévue dans la loi); le taux de cette taxe est de 8 p. 100; le rendement de cette taxe est la somme totale que le gouvernement tire de cette taxe pendant une année financière.

appliquant à une province particulière le régime d'impôt représentatif, on obtient un rendement par habitant inférieur à la moyenne pour l'ensemble des provinces, la province a alors droit à un montant de péréquation qui comblera la différence.[10] Aucune limite n'est fixée au montant qu'une province peut recevoir en vertu de cette formule.

La formule de péréquation de 1967-1968 fut renouvelée une première fois en 1972-1973, puis une deuxième fois en 1977-1978. Bien que les principes d'un régime d'impôt représentatif, d'un niveau de péréquation à la moyenne nationale et d'une absence de limite arbitraire au montant qu'une province peut toucher, aient tous été conservés, plusieurs changements d'ordre technique, mais importants sur le plan financier, ont été effectués depuis 1967-1968. Par exemple, en 1973-1974, on intégra à la formule les impôts fonciers scolaires. Par ailleurs, en 1974-1975, et en 1977-1978, on dut limiter les recettes provenant des ressources naturelles qui pouvaient être incluses dans la formule, parce que ces recettes atteignirent des proportions considérables à la suite de la hausse des prix du pétrole et du gaz naturel.

Les paiements de péréquation constituent un élément essentiel de la structure financière des provinces pauvres depuis plusieurs années. Pour l'année fiscale 1979-1980, on estime que le Québec a reçu environ $1 352 millions soit $216 par habitant, au titre de la péréquation. Terre-Neuve a reçu de son côté une somme estimée à $340 millions, soit $592 par habitant. Les paiements de péréquation représentaient en 1977-1978 environ 18,5 p. 100 de la valeur totale des impôts prélevés par les sept provinces auxquelles ils étaient destinés. Les paiements versés au Québec représentaient environ 15,0 p. 100 de la valeur des impôts prélevés par le gouvernement de cette province.

Le partage des revenus: une vue d'ensemble

Les arrangements concernant le partage des impôts sur le revenu, les programmes à frais partagés et la péréquation des recettes provinciales constituent autant de décisions qui ont contribué à considérablement décentraliser le régime des années 40 et 50. Pour vérifier l'importance de cette décentralisation, il suffit de constater comment la part de chaque ordre de gouvernement dans le total des revenus gouvernementaux a évolué au cours des trente dernières années.

Le tableau qui suit, ainsi que le graphique 1, indiquent que le gouvernement fédéral prélevait en 1945 71,5 p. 100 de tous les impôts payés par les contribuables canadiens, alors que les provinces n'en prélevaient que 28,5 p. 100. Depuis cette époque, cependant, la part provinciale-locale n'a jamais cessé de croître, atteignant 49,1 p. 100 en 1970 et 54,4 p. 100 en 1978. De 1945 à 1967, la part fédérale a été constamment supérieure à la part provinciale-locale, mais la marge de supériorité diminuait d'une année à l'autre. Pendant toute la période de 1967 à 1976, les deux ordres de gouvernement se sont

[10] La péréquation ne saurait cependant compenser une province pour une insuffisance de revenus résultant de taux d'imposition inférieurs en moyenne à ceux d'autres provinces.

Tableau 3

Part que détient chaque ordre de gouvernement dans le total des revenus gouvernementaux prélevés au Canada
(en pourcentage)

	Fédéral	Provincial-local
1926	44,9	55,1
1930	33,4	66,6
1945*	71,5	28,5
1950*	64,1	35,9
1960*	58,2	41,8
1970	50,9	49,1
1976	50,7	49,3
1977	47,2	52,8
1978	45,6	54,4

SOURCE: Ministère des Finances. Les données sont tirées des comptes économiques nationaux. Voir l'annexe 2.
*Les paiements de location ont été traités comme des recettes provinciales et ont été déduits des recettes fédérales.
NOTE: Exclut les contributions au Régime des Rentes du Québec et au Régime des Pensions du Canada.

partagé de façon à peu près égale le gâteau fiscal, la part fédérale se maintenant autour de 51 p. 100, celle des provinces à près de 49 p. 100. Mais depuis l'entrée en vigueur, en avril 1977, du nouveau mode de financement des programmes établis, la part provinciale-locale est passée à 54 p. 100, la part fédérale tombant à moins de 46 p. 100.

Le degré de décentralisation apparaît encore plus avancé lorsqu'on tient compte des paiements en espèces que le gouvernement fédéral verse aux provinces. En soustrayant la valeur de ces subventions des revenus fédéraux et en l'ajoutant aux revenus du secteur provincial-local, on obtient la répartition suivante:

Tableau 4

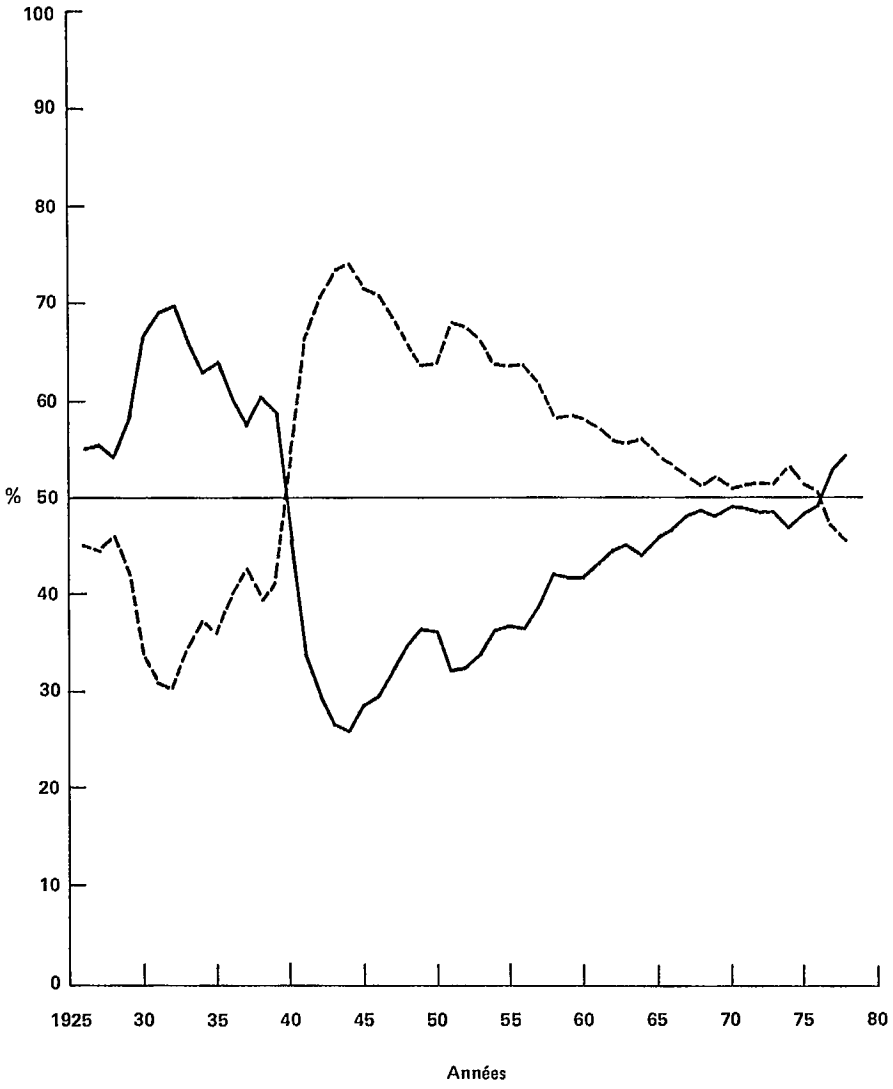
Part que détient chaque ordre de gouvernement dans le total des revenus gouvernementaux, lorsque les subventions fédérales sont considérées comme un revenu du secteur provincial-local et soustraites des revenus fédéraux
(en pourcentage)

	Fédéral	Provincial-local
1926	43,1	56,9
1930	30,5	69,5
1945	69,2	30,8
1950	59,8	40,2
1960	51,6	48,4
1970	39,8	60,2
1976	38,6	61,4
1977	34,3	65,7
1978	32,6	67,4

SOURCE: Comme pour le tableau 3.

Graphique 1

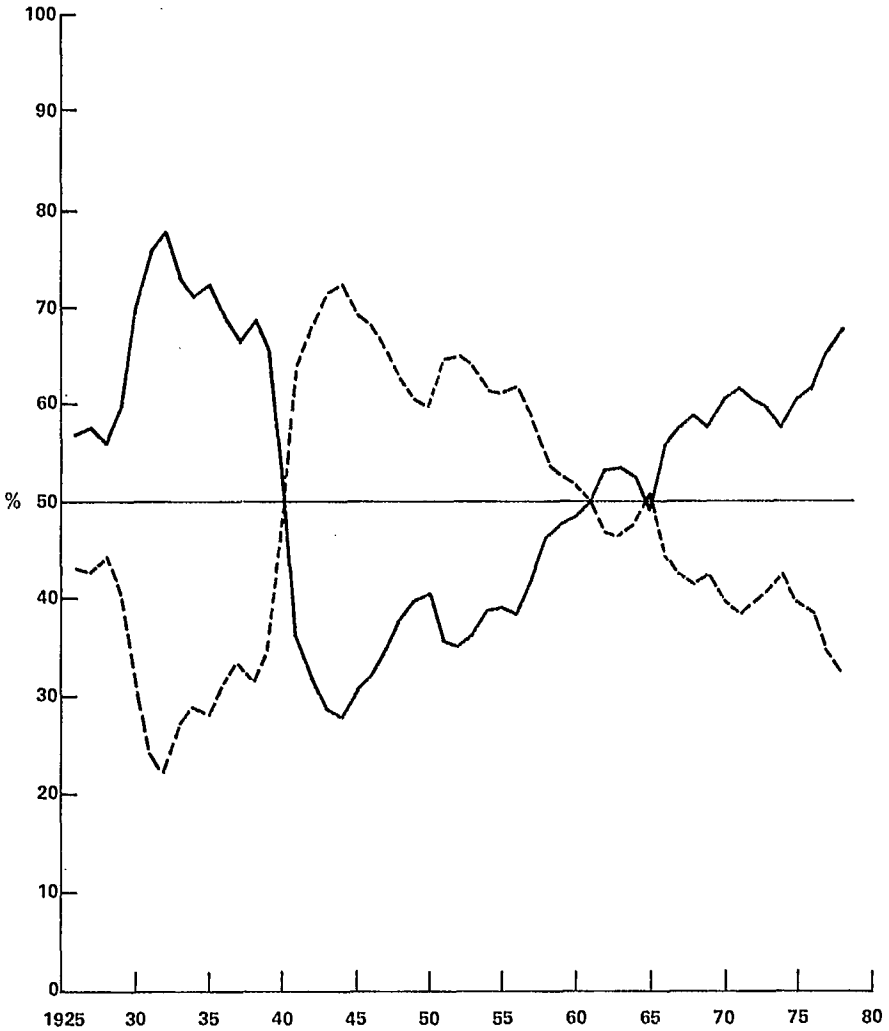
Répartition des revenus autonomes par ordre de gouvernement
(sur la base des comptes nationaux)



Note: Les données de ce graphique figurent à l'annexe 2.

Graphique 2

Répartition des revenus après transferts par ordre de gouvernement
(sur la base des comptes nationaux)



Note: Les données de ce graphique figurent à l'annexe 2. Les transferts entre ordres de gouvernement ont été soustraits des revenus des gouvernements qui les effectuaient et ont été ajoutés aux revenus des gouvernements qui les recevaient.

Les chiffres du tableau 4 ainsi que le graphique 2, révèlent une tendance encore plus marquée vers la décentralisation. D'une certaine manière, ils mesurent l'étendue de la décentralisation d'une manière plus adéquate que le tableau 3 et le graphique 1, parce qu'ils indiquent les ressources réelles dont dispose chaque ordre de gouvernement. L'inclusion des subventions conditionnelles dans les revenus provinciaux exagère jusqu'à un certain point le degré de décentralisation, surtout pour la période 1967-1976. Mais comme les subventions conditionnelles représentent depuis 1977 moins de 5 p. 100 du total des recettes provinciales et locales — ce qui est sensiblement moins que dans le passé — cette réserve n'est plus pertinente.

Le tableau 4 révèle que le Canada a atteint un fort degré de décentralisation par rapport au passé: deux tiers des recettes gouvernementales totales reviennent au secteur provincial-local (une fois que les transferts en espèces ont été effectués). En 1978, la part fédérale était inférieure à un tiers. Selon les données disponibles, la seule autre période où les recettes fédérales ont représenté une part plus petite fut le début des années 30, alors que la part fédérale des revenus (après transferts) fut inférieure à 30 p. 100.

Cette période remonte donc à près d'un demi-siècle. L'idée que l'on se faisait à cette époque du rôle du gouvernement était très différente de celle qui prévaut aujourd'hui. De plus, l'économie canadienne subissait alors les contrecoups d'une récession mondiale. Il serait donc difficile de considérer les parts de revenu qu'on observait alors comme une norme pour l'époque actuelle.

Pour juger jusqu'à quel point le Canada est maintenant décentralisé, on peut comparer les parts de revenus des deux ordres de gouvernement à celles observées dans d'autres fédérations modernes. Le tableau 5 compare la situation du Canada en 1976 avec celle de l'Australie, des États-Unis, de l'Allemagne de l'Ouest et de la Suisse.

Tableau 5

Part des revenus autonomes que détient chaque ordre de gouvernement dans le total des revenus gouvernementaux, 1976

(en pourcentage)

	Fédéral	Provincial-local
Australie	77,7	22,3
États-Unis	55,8	44,2
Canada	50,0	50,0
Allemagne de l'Ouest	49,4	50,6
Suisse	43,1	56,9

SOURCE: Comptes nationaux des pays de l'O.C.D.E., 1976, volume II (1976 est l'année la plus récente)

NOTE: Exclut les contributions à des régimes de sécurité sociale, c'est-à-dire des régimes qui sont organisés séparément des autres activités des gouvernements. Dans le cas du Canada, ces régimes sont essentiellement le Régime des Pensions du Canada, le Régime des Rentes du Québec le programme d'assurance-chômage et les fonds de pension des fonctionnaires. L'importance relative des contributions de sécurité sociale varie d'un pays à l'autre. En 1976, ces contributions exprimées en pourcentage des recettes gouvernementales totales, s'établissaient comme suit: Australie: 0 p. 100; États-Unis: 23 p. 100; Canada: 10 p. 100; Allemagne de l'Ouest: 33 p. 100; Suisse: 26 p. 100.

Ces chiffres indiquent qu'avant la mise en place des arrangements F.P.E., la structure fiscale du Canada ressemblait beaucoup à celle de l'Allemagne de l'Ouest et que la Suisse était le seul pays fédéral moderne qui était, au point de vue fiscal, sensiblement plus décentralisé que le Canada. Comme la part fédérale des recettes totales au Canada a diminué d'environ 5 points de pourcentage (voir le tableau 3) depuis 1976, il est raisonnable de conclure que le Canada ne le cède aujourd'hui qu'à la Suisse pour ce qui est de la décentralisation fiscale. Or, la Suisse est généralement considérée comme la fédération la plus décentralisée au monde.

L'expérience de la Suisse peut sembler particulièrement pertinente pour le Canada.[11] Il faut pourtant reconnaître que ce pays est différent du Canada sous plusieurs rapports. C'est le cas notamment en ce qui concerne la façon dont le gouvernement central gère l'économie. Selon certains experts, les arrangements fiscaux de la Suisse rendent impossible la mise en œuvre par le gouvernement suisse d'une politique normale de stabilisation économique.[12] Les Suisses ont cependant un mécanisme de stabilisation particulier fondé sur le contrôle du nombre de travailleurs étrangers ayant le droit de travailler sur leur territoire. Cette «soupape de sécurité» convient à très peu de pays et certainement pas au Canada. En 1971, par exemple, la Suisse comptait, selon les statistiques officielles de ce pays, environ un million de travailleurs étrangers, 59 chômeurs et 4 885 emplois vacants. Lorsqu'une récession survient, elle s'y manifeste non par une hausse du chômage, mais par un renvoi des travailleurs étrangers. À moins de pouvoir utiliser ce genre de soupape, la décentralisation fiscale exigerait une coordination fédérale-provinciale plus poussée en ce qui concerne la formulation des politiques macro-économiques. Ce qui devrait étonner les Canadiens, ce n'est pas tant le fait que leur pays ait atteint un degré de décentralisation comparable à celui de la Suisse, mais bien le fait qu'il l'ait atteint *dans un contexte économique qui exige des politiques conjoncturelles et structurelles dont la Suisse a pu largement se passer.*

Le caractère décentralisé du fédéralisme canadien a été reconnu par plusieurs experts. Ainsi, Bora Laskin, l'actuel juge-en-chef de la Cour suprême du Canada, écrivait en 1969:

> *Concernant ces deux questions (le pouvoir fédéral d'imposition et la responsabilité fédérale dans le domaine du bien-être social et de la réglementation de l'activité économique), je ferai observer que je ne connais pas de système fédéral dont les unités constitutives ont un pouvoir de réglementation aussi étendu que les provinces du Canada et où le pouvoir fédéral en matière de commerce est aussi tronqué que l'est celui du gouvernement central.*[13]

[11] Le rapport de la Commission de l'unité canadienne (présidée par MM. Pepin et Robarts) affirme que «le Canada aurait tout avantage à imiter la Suisse» parce que ses habitants auraient édifié leur pays à partir «d'un grand respect des particularismes régionaux, à un point tel que c'est probablement leur principale caractéristique». (p. 40).

[12] «C'est en raison des dispositions mentionnées précédemment que le gouvernement fédéral de la Suisse est incapable, entre autres, de mener une politique fiscale macro-économique positive». Voir: *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, volume II, Brussels, April 1977, p. 495.

[13] «Reflexions on the Canadian Constitution after the First Century», *Canadian Bar Review*, Sept. 69.

Selon une étude menée en 1971 par un groupe d'experts américains, le partage des ressources fiscales entre ordres de gouvernement favorise beaucoup plus les États fédérés au Canada qu'aux États-Unis:

> *Une des mesures du pouvoir relatif des partenaires d'un régime fédéral en matière de fiscalité et de politique est l'observation du mécanisme de partage des revenus intergouvernementaux pour une période donnée. Cette observation nous permet de conclure que les provinces (canadiennes) obtiennent un rendement très impressionnant à cet égard,... que nos États sont loin d'atteindre.*[14]

L'actuel ministre des Finances du Québec, M. Jacques Parizeau a, du reste, reconnu, dès 1967 (donc 10 ans avant les arrangements F.P.E.), le caractère décentralisé de la fédération canadienne. Dans une conférence prononcée à Banff, il affirmait notamment:

> *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a investi les provinces des pleins pouvoirs de déterminer leurs priorités dans d'importantes sphères d'activité, des pleins pouvoirs de prélever certains impôts et, le plus étonnant, du pouvoir d'emprunter à volonté au pays comme à l'étranger.*[15]

Après avoir parlé de l'intention du gouvernement fédéral de se retirer des programmes à frais partagés et des nouveaux accords de perception (1967) permettant aux provinces de fixer elles-mêmes le niveau de leurs impôts sur le revenu, M. Parizeau souligne que les hommes politiques canadiens en étaient «maintenant au point de vouloir traduire dans la constitution le mouvement de décentralisation de notre politique économique et sociale que, selon moi, nous avons déjà poussé trop loin». Il concluait en notant que toute décentralisation additionnelle conduirait à une fragmentation des pouvoirs de décision incompatible avec toute «planification rationnelle». Plus récemment, M. Parizeau affirmait: «Parce que nous sommes souvent portés au Canada à parler des pouvoirs exagérément centralisés d'Ottawa, nous oublions que le Canada est, en réalité, très décentralisé».[16]

---

[14] Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *In Search of Balance: Canada's Intergovernmental Experience, Washington D.C. Study M-68, 1971, p. 1.*

[15] Les passages les plus importants de la conférence ont été reproduits en annexe au livre que René Lévesque publia en 1968 sous le titre *Option Québec* et qui constituait en quelque sorte le manifeste du mouvement Souveraineté-Association, lequel donna plus tard naissance au Parti québécois.

[16] Ces propos ont été tenus lors d'un exposé que M. Parizeau a fait à l'université d'Édimbourg en Écosse. Voir le *Globe and Mail* du 9 décembre 1977.

Chapitre 5

Le fédéralisme canadien depuis 1957: la reconnaissance des particularismes

Le chapitre précédent indique comment a été réalisée durant les deux dernières décennies la décentralisation des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Il reste à montrer comment certains arrangements relatifs aux dépenses et aux politiques gouvernementales ont pu être conçus afin de satisfaire les désirs des provinces. Cette tâche, si elle devait être entreprise de façon systématique, pourrait justifier à elle seule tout un livre. Il y a en effet très peu de domaines d'activité gouvernementale où les deux ordres de gouvernement n'ont pas élaboré quelqu'arrangement qui tienne compte des particularismes provinciaux ou régionaux. Les paragraphes qui suivent présentent quelques exemples de tels arrangements. Les exemples portent surtout sur des arrangements élaborés à la suite de représentations faites par le gouvernement du Québec.

Le Régime des Rentes du Québec

Au printemps 1963, le gouvernement fédéral faisait part publiquement de son intention d'instituer un régime universel de pensions de retraite. À cette même époque, des études étaient en cours à Québec en vue de créer un régime provincial de pensions. Le gouvernement Lesage était en effet à élaborer un programme complet de sécurité du revenu pour les personnes âgées. On s'intéressait à un tel programme non seulement du point de vue de la sécurité sociale mais aussi parce qu'un régime de pensions de retraite fournirait une importante réserve d'épargne, que le gouvernement pourrait utiliser pour satisfaire ses besoins d'emprunt particulièrement élevés à cette époque. On y voyait même une source de fonds pouvant être consacrés au développement de certaines industries.

Lors de la conférence fédérale-provinciale de juillet 1963, le gouvernement fédéral soumit aux provinces son projet de régime de pensions. Le premier ministre Lesage indiqua alors qu'il ne s'objectait pas à ce que le plan fédéral s'applique aux autres provinces, mais qu'il avait l'intention de créer son propre régime au Québec. Lors d'une conférence tenue en avril 1964, le premier ministre Lesage présenta les grandes lignes du plan québécois. Celui-ci était à plusieurs égards différent du projet fédéral. Au cours des semaines qui suivirent la conférence, des négociations intenses furent menées entre le gouvernement fédéral et les provinces. Elles aboutirent à un compromis en vertu duquel le Québec devait mettre sur pied son propre régime de pensions et le gouvernement fédéral devait instituer un régime applicable aux autres provinces. Les deux régimes devaient cependant être identiques quant aux

règles d'éligibilité et aux prestations, ce qui facilitait le transfert des bénéfices d'un régime à un autre. De plus, il était entendu que seules les provinces pourraient emprunter les fonds accumulés par le Régime des Pensions du Canada et le Régime des Rentes du Québec.

C'est ainsi que le Québec put se doter de son propre régime de retraite sans que ne soit compromise la possibilité pour un résidant déménageant du Québec vers une autre province ou vice versa de transférer les bénéfices d'un régime à l'autre.

Les allocations aux jeunes de 16 et 17 ans

Au cours de l'année 1964, le gouvernement fédéral institua un programme d'allocations pour les étudiants de 16 et 17 ans. Le gouvernement du Québec ayant déjà institué un tel régime, il demanda au gouvernement fédéral de ne pas appliquer son programme au Québec mais d'accroître l'abattement de l'impôt fédéral sur le revenu pour les contribuables de cette province. Un accord fut conclu en vertu duquel le gouvernement fédéral accrut de trois points de pourcentage l'abattement de son impôt sur le revenu personnel au Québec, ce qui permit une augmentation de l'impôt provincial sur le revenu sans accroissement du fardeau fiscal des Québécois. Toute différence entre la valeur de ces points et la valeur des allocations que le gouvernement fédéral aurait autrement versées aux résidants du Québec devait être payée ou recouvrée, selon le cas, sous forme de paiements en espèces.

Les prêts aux étudiants

Le gouvernement fédéral adopta en 1964 la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* en vertu de laquelle il s'engageait à garantir les prêts bancaires consentis aux étudiants de niveau postsecondaire et à payer l'intérêt sur ces prêts pendant la durée des études. Comme le gouvernement du Québec avait déjà son propre programme de prêts aux étudiants, des dispositions furent prises pour que lui soit versé chaque année un «paiement de remplacement». Ce paiement est déterminé selon une estimation de ce qu'il en coûterait au gouvernement fédéral si son programme s'appliquait aux étudiants du Québec. Toute province peut obtenir un tel paiement si elle est disposée à instituer son propre régime de prêts.

Les allocations familiales

En 1973, le gouvernement fédéral décida, de concert avec les provinces, de procéder à une révision du système canadien de sécurité sociale. Un des principes qui guida cette révision fut le droit des provinces d'adapter les structures de la sécurité sociale à leurs besoins particuliers, à leurs niveaux moyens de revenus et au coût de la vie sur leur territoire.[1] Le *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* publié à l'occasion de la révision mentionnait entre autres choses:

[1] Ce principe est affirmé dans le *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada*, rendu public en avril 1973 par le ministre de la Santé et du Bien-être à l'époque, l'honorable Marc Lalonde.

Les niveaux du salaire minimum vital, du supplément du revenu et du revenu garanti, des allocations de recyclage professionnel, ainsi que des allocations universelles, doivent assurer un partage équitable des avantages entre la famille d'une part et l'individu d'autre part. Pour que chacune des provinces *puisse atteindre cet équilibre, il importe que* leurs gouvernements aient voix prépondérante *dans la détermination de ces multiples niveaux de revenu . . .*

C'est en tenant compte de ce principe que le gouvernement fédéral procéda un an plus tard à une réforme majeure de son régime d'allocations familiales. Cette réforme, en plus de comporter une hausse substantielle du niveau des allocations et leur indexation au coût de la vie, reconnaissait en effet aux provinces le pouvoir de moduler les allocations versées sur leur territoire selon l'âge des enfants ainsi que selon leur rang dans la famille. Les modulations sont assujetties à deux conditions: (a) elles ne doivent pas avoir pour effet d'accroître le montant total d'allocations fédérales qui serait autrement payé dans la province; (b) elles ne doivent pas avoir pour effet de réduire l'allocation fédérale payable à l'égard d'un enfant de plus de 60 p. 100 de l'allocation qui serait autrement payée par le gouvernement fédéral.

Ces dispositions furent prévues principalement en raison des représentations faites par le gouvernement du Québec, pour qui il était particulièrement important de moduler les allocations selon le nombre et le rang des enfants. C'est ainsi que les montants d'allocations mensuelles versées au Québec depuis 1974 sont différents de ceux payés dans les autres provinces.

La loi sur les allocations familiales mise en vigueur en 1974 prévoit également des arrangements en vertu desquels une province peut ajouter à l'allocation versée par le gouvernement fédéral un supplément financé à même les fonds provinciaux. L'Île-du-Prince-Édouard s'est prévalue de cette disposition de la loi, ce qui permet à chaque famille de plus de quatre enfants dans cette province de recevoir un supplément de $10 pour chaque enfant au-delà du quatrième. La nouvelle loi fédérale permet donc à toute province d'instituer son propre régime d'allocations familiales sans être obligée de créer son propre système d'administration. Il s'agit d'un avantage particulièrement important pour les provinces à faible population comme les provinces atlantiques.

Les accords en matière d'immigration

Les autorités québécoises ont toujours été vivement intéressées à la croissance de la population du Québec et, pour cette raison, ont, à diverses occasions, considéré l'immigration comme une question essentielle. En 1968, le gouvernement du Québec a ouvert un bureau d'immigration en France. Ces bureaux furent fermés après quelques années de service, parce qu'ils ne parvenaient pas à susciter un mouvement de population vers le Québec. Depuis une dizaine d'années, le gouvernement québécois a manifesté le désir de

participer à l'élaboration et à l'administration de la politique canadienne d'immigration. Le droit des provinces en ce domaine est reconnu à l'article 95 de l'A.A.N.B.

Un premier accord entre les gouvernements fédéral et québécois dans ce domaine fut conclu en 1975. Cet accord permettait à la province d'envoyer ses propres agents dans les bureaux canadiens d'immigration à l'étranger, afin qu'ils puissent procéder avec leurs homologues fédéraux à la sélection des immigrants voulant s'établir au Québec. Un des objectifs de l'accord était d'accroître les efforts pour attirer au pays des immigrants francophones. L'accord laissait cependant au gouvernement fédéral l'ultime responsabilité concernant les critères de sélection et le choix des candidats.

Le gouvernement fédéral ayant adopté au début de 1978 une nouvelle loi relative à l'immigration permettant un meilleur partage fédéral-provincial des responsabilités en ce domaine, le gouvernement du Québec proposa que les deux ordres de gouvernement se partagent de façon égale les critères utilisés pour la sélection des immigrants.

Cette proposition aboutit à un nouvel accord qui donne au Québec d'importants pouvoirs de décision concernant les immigrants indépendants, les travailleurs temporaires, les étudiants étrangers et les réfugiés. Il prévoit l'élaboration de deux «systèmes de points» ou «ensembles de critères», l'un administré par le gouvernement fédéral, l'autre par celui du Québec (celui-ci ne s'appliquant, bien sûr, qu'aux candidats voulant s'établir dans cette province). Dans l'hypothèse d'un conflit entre les deux systèmes, celui du Québec doit prévaloir, sauf dans certains cas où interviennent des considérations relatives à la sécurité nationale et à l'hygiène publique. Si un candidat est refusé par le Québec, il peut cependant être admis dans une autre province.

Cet accord a donc pour effet de donner au Québec un droit de veto à l'égard de tout candidat désirant élire domicile sur son territoire. Il donne également à la province la possibilité d'encourager les candidats qui satisfont ses critères à s'établir à l'intérieur de ses frontières plutôt que dans une autre province. Le Québec a donc depuis 1978 un pouvoir final de décision en ce qui a trait aux immigrants qui désirent s'établir à l'intérieur de ses frontières. Des accords semblables peuvent être conclus avec les autres provinces qui en manifestent le désir.

L'assurance-dépôts

En 1967, le gouvernement fédéral créait la *Société d'assurance-dépôts du Canada (S.A.D.C.)* dont l'objectif est d'assurer les dépôts placés dans les banques et les institutions parabancaires jusqu'à concurrence de $20 000 par dépôt. Le gouvernement du Québec ayant manifesté le désir d'instituer son propre régime d'assurance-dépôts pour les institutions à charte provinciale, la loi créant la S.A.D.C. fut conçue de manière à tenir compte de ce désir. C'est pourquoi la S.A.D.C. n'assure au Québec que les dépôts auprès des institutions à charte

fédérale, les dépôts auprès des autres institutions étant assurés par la Régie de l'assurance-dépôts du Québec. La loi instituant la S.A.D.C. lui permet aussi de conclure avec le gouvernement du Québec des accords relatifs aux institutions à charte provinciale ayant des succursales hors du Québec. Enfin, la S.A.D.C. est habilitée à consentir des prêts garantis à court terme à la Régie du Québec, afin de lui permettre de subvenir à des besoins urgents de liquidités dans le cours de ses opérations d'assurance.

Il serait possible de multiplier les exemples d'arrangements spéciaux destinés à satisfaire les besoins particuliers des provinces. On en trouve dans le domaine du développement régional, de la protection de l'environnement, des pêcheries etc. Les exemples qui précèdent devraient pourtant suffire à illustrer la très grande souplesse et le caractère changeant du système fédéral canadien.

Chapitre 6

De l'autonomie à l'interdépendance

«Those who want to get back the substance of the classical federalism will have to reduce greatly big business, big government, and economic interdependence».

J. A. Corry

Les données présentées dans les chapitres précédents suggèrent que (a) une décentralisation progressive s'est opérée depuis 1957 au moyen des arrangements fiscaux; (b) de nombreux arrangements relatifs aux dépenses et aux politiques fédérales ont été élaborés au cours de cette période pour tenir compte des particularismes provinciaux; et (c) le régime fédéral canadien semble être un des régimes les plus décentralisés au monde. Il reste une question cependant, à laquelle il convient de trouver une réponse: le régime fédéral canadien s'est-il éloigné ou s'est-il rapproché de la notion d'autonomie provinciale que le rapport Tremblay considérait essentielle pour la décentralisation fédérale et qui a inspiré dans une large mesure les différents gouvernements qui se sont succédés à Québec depuis sa publication?

Si les membres de la Commission Tremblay devaient examiner à nouveau le fonctionnement de la fédération canadienne, ils trouveraient sans doute plusieurs motifs de satisfaction. Force leur serait de constater en effet que le partage des recettes fiscales a été modifié de façon radicale; que le système des paiements de péréquation est inconditionnel et particulièrement généreux; que les programmes de subventions conditionnelles n'ont plus l'importance et la portée qu'ils avaient; que les provinces ont pu jouer un rôle majeur dans l'élaboration des programmes de sécurité sociale tout en conservant les notions d'universalité et de transférabilité entre les provinces. Bref, les commissaires seraient bien obligés d'admettre que le fédéralisme canadien a été considérablement décentralisé en ce qui concerne le contrôle des recettes gouvernementales et que son fonctionnement a été sensiblement assoupli en ce qui concerne les dépenses et la formulation des politiques.

En poussant leur examen un peu plus loin, les commissaires seraient cependant conduits à conclure que la structure fédérale actuelle ne correspond pas à la conception classique du fédéralisme qu'ils défendaient. Ils constateraient en effet que dans plusieurs domaines d'activité gouvernementale, le gouvernement fédéral et les provinces sont appelés à se consulter de façon régulière, que le nombre des mécanismes de consultation fédérale-provinciale a suivi une progression géométrique au cours des dernières décennies[1], et que les

[1] Un inventaire préparé par le Bureau des relations fédérales-provinciales, en 1972, révèle qu'il y avait alors 482 organismes de liaison entre les deux ordres de gouvernement et qu'ils traitaient de questions touchant tous les domaines d'activité gouvernementale.

accords, ententes ou programmes entre les deux ordres de gouvernement se sont multipliés au même rythme. Ils découvriraient que le gouvernement fédéral continue de s'intéresser à plusieurs questions qui relèvent d'abord de la compétence des provinces. Mais ils découvriraient en même temps que les provinces s'intéressent elles aussi à plusieurs questions relevant de la juridiction fédérale, telles que la politique monétaire, le commerce international, le droit de la mer, etc., et qu'il est souvent difficile pour le gouvernement fédéral d'agir dans ces domaines sans la collaboration des provinces. Ils découvriraient enfin que certaines politiques telles que celles concernant le développement régional, la recherche scientifique et l'innovation, la protection de l'environnement et l'expansion industrielle ne relèvent clairement d'aucune juridiction particulière et exigent une collaboration étroite entre les deux ordres de gouvernement.

Nos commissaires découvriraient donc un régime fédéral très décentralisé où chaque ordre de gouvernement peut rarement agir sans influencer de quelque manière les programmes ou les politiques mises en œuvre par l'autre ordre de gouvernement. Bref, ils découvriraient que l'autonomie provinciale a été graduellement rongée tout comme d'ailleurs l'autonomie fédérale a été graduellement rongée. En poursuivant un peu plus loin leur examen, nos commissaires découvriraient enfin que personne n'a jamais décidé que le principe de l'autonomie devait disparaître mais qu'il s'était effacé progressivement, presque discrètement, à mesure que les deux ordres de gouvernement élargissaient leur sphère d'activité. Bref, ils constateraient que l'autonomie de chaque ordre de gouvernement a d'une façon générale cédé la place à l'interdépendance.

C'est cette notion d'interdépendance qu'il importe d'analyser si on veut comprendre le fonctionnement d'un régime fédéral moderne. La fédération canadienne, tout comme les fédérations américaine, australienne et suisse, est née à une époque où primaient les valeurs du laisser-faire et de l'individualisme libéral. C'était l'ère des artisans professionnels, des marchands indépendants et des petites entreprises familiales comptant rarement plus de quinze ou vingt employés. C'était aussi une époque où la société était beaucoup moins urbanisée et complexe qu'elle ne l'est aujourd'hui. Les fonctions de l'État dans cette société industrielle naissante étaient relativement simples et bien circonscrites. Dans un tel contexte, il était possible et souhaitable pour un pays à caractère fédéral de partager les compétences de l'État entre les deux ordres de gouvernement de manière que chacun puisse exercer les siennes dans une indépendance quasi totale par rapport à l'autre.

Cette possibilité de répartir ou de fractionner les fonctions de l'État, c'est précisément ce qui rendait possible et ce qui garantissait en même temps le principe si longtemps révéré de l'autonomie provinciale. Que signifie en effet l'autonomie d'une province, sinon la possibilité qu'elle a de se gouverner sans avoir à se soucier constamment de ce que font les autres gouvernements constitués au sein de la fédération?

La notion d'autonomie repose donc sur une certaine conception du fédéralisme qui pouvait convenir à une certaine époque de notre histoire. Mais

peut-elle convenir à une époque où l'économie «mixte» a remplacé l'économie de libre entreprise, où les moyens de transport et de communications mettent les parties les plus éloignées du pays en rapport les unes avec les autres de façon quotidienne et où les grandes corporations nationales et multinationales ont remplacé les petites entreprises familiales. Poser la question, c'est y répondre. Dans une telle société, l'État, loin de limiter sa présence à quelques domaines bien circonscrits, intervient au contraire dans presque tous les domaines de l'activité humaine. Dans l'État industriel moderne, le gouvernement est engagé dans tous les domaines. Chacun des éléments dont il est composé est dépendant de tous les autres. Ce qu'un gouvernement fait dans le domaine de l'enseignement affecte ce qu'il fait en matière d'emploi; et ce qu'il fait en matière d'emploi est déterminant pour ses programmes de bien-être social, lesquels ont à leur tour une influence dans le domaine du logement, et ainsi de suite.

Pour un régime fédéral, cette interdépendance des politiques gouvernementales est lourde de conséquences: elle signifie en effet que les ordres de gouvernement doivent se concerter s'ils veulent agir de façon cohérente. Le gouvernement fédéral est aussi dépendant des provinces que celles-ci le sont de lui. Nier le besoin d'une coopération ou d'une concertation étroite et permanente dans presque tous les grands domaines d'activité gouvernementale, c'est nier la possibilité même d'une action gouvernementale cohérente. Cette exigence de concertation est liée à la nature même de l'État moderne. Pour la supprimer, il faudrait que nos gouvernements abandonnent la plupart des fonctions qu'ils se sont données depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Ce qu'on ne soulignera jamais trop, cependant, c'est que la diminution de l'autonomie ne signifie pas la fin de la décentralisation. Il semble en effet qu'il y ait essentiellement deux manières de satisfaire l'exigence de concertation dans un système fédéral. La première consiste à confier à l'ordre fédéral l'élaboration des grandes décisions politiques et à laisser aux provinces ou aux États le rôle d'exécuteur de ces grandes décisions. Cette approche centraliste est celle que les États-Unis et l'Australie semblent avoir adoptée. La seconde approche consiste à confier aux deux ordres de gouvernement le soin d'élaborer *ensemble* les grandes politiques nationales et à laisser le plus possible aux provinces les moyens de les mettre elles-mêmes en œuvre. C'est la méthode décentralisatrice qui semble convenir à des pays aussi diversifiés que le Canada et la Suisse. La décentralisation conduit alors non plus à une séparation des compétences, comme dans le fédéralisme traditionnel, mais plutôt à une prise en commun des décisions.

En perdant une bonne part de leur autonomie, les provinces ont, comme le gouvernement fédéral, perdu leur capacité de prendre des décisions en toute indépendance dans plusieurs domaines. Cependant, à cause de l'interdépendance des fonctions de l'État moderne, elles ont acquis la capacité de participer aux grandes décisions dans des domaines où elles étaient autrefois absentes. Leur capacité d'action, comme celle du gouvernement fédéral, a donc évolué dans plusieurs domaines non pas tant dans le sens d'une augmentation ou d'une diminution mais plutôt dans le sens d'une plus grande *intégration:* l'un ou

l'autre des deux ordres de gouvernement ne peut agir sans la coopération ou l'accord au moins tacite de l'autre ordre.[2] Cette évolution est du reste commune à la plupart des régimes fédéraux modernes et se manifeste même à l'échelle internationale dans les rapports entre États souverains. C'est en l'observant que certains analystes en sont venus à percevoir le fédéralisme non plus seulement comme une *structure* de gouvernement, mais aussi comme un *processus*. Daniel Elazar définit la notion de processus fédéral comme suit:

> *Parmi les éléments d'un processus fédéral se trouve l'idée de collaboration des parties à l'ensemble fédéral, qui s'exprime à travers une* coopération négociée *sur les problèmes et les programmes—idée qui se fonde sur un engagement de toutes les parties à ouvrir des négociations sur une matière—de manière à tendre vers un consensus ou à défaut, un accommodement qui préserve l'intégrité fondamentale de tous les partenaires.*[3]

De la même façon, Carl Friedrich soutient que:

> *Le fédéralisme ne doit pas être vu uniquement comme un modèle ou une image statique, caractérisé par une division, particulière et étroitement fixée, des pouvoirs entre les niveaux gouvernementaux. Le fédéralisme est aussi et peut-être essentiellement le processus... (pour) adopter des politiques communes et prendre des décisions en commun sur des problèmes communs.*[4]

Ainsi, le concept d'autonomie dans une fédération moderne ne désigne plus une forme d'indépendance dans des domaines définis par la constitution. Il désigne plutôt une capacité d'agir ou d'influencer le cours des choses.

Si le fédéralisme canadien se distingue de la plupart des fédéralismes par une très forte décentralisation et par le nombre élevé d'accords spéciaux visant à satisfaire les particularismes provinciaux, c'est pour une très grande part en raison du Québec. Ceci est particulièrement vrai de la période d'après-guerre. D'autres provinces ont cependant exercé en plusieurs occasions une grande influence et on ne saurait douter qu'il existe aujourd'hui au Canada une volonté assez répandue en faveur d'un régime accordant aux provinces des pouvoirs considérables.

La Commission Tremblay ne retrouverait pas aujourd'hui la structure fédérale classique qu'elle proposait. Mais elle trouverait un type de fédéralisme unique au monde, dont les composantes essentielles sont nées des négociations entre Ottawa et les provinces, et surtout le Québec. Certes, ces négociations ont souvent révélé les tensions de notre régime fédéral. Mais elles en ont surtout exprimé la créativité.

[2] Cette observation s'applique essentiellement aux grandes initiatives que prennent les gouvernements dans un système fédéral. Il reste que dans certains domaines, chaque niveau de gouvernement conserve une bonne part d'indépendance par rapport à l'autre niveau. Ainsi, par exemple, un gouvernement provincial peut adopter des programmes d'enseignement pour ses écoles primaires ou une nouvelle politique pour le fonctionnement des institutions municipales sans que cela n'ait un impact significatif sur le gouvernement fédéral.

[3] Dans: *L'Europe en Formation* (revue fédéraliste internationale), N° 190-192. Janvier-mars 1976. p. 166

[4] Carl J.-Friedrich, *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, p. 19.

Bibliographie

Livres

Brady, Alexander, *Democracy in the Dominions*, Second Edition, University of Toronto Press, Toronto, 1952.

Bryden, Kenneth, *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, McGill-Queen's University Press, Montreal and London, 1974.

Carter, George E., *Canadian Conditional Grants since World War II*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1971.

Charbonneau, J. P. et Paquette G., *L'Option*, Les éditions de l'Homme, Montréal, 1978.

Clark, Douglas H., *Fiscal Need and Revenue Equalization Grants*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1969.

Dafflon, Bernard, *Federal Finance in Theory and Practice with special Reference to Switzerland*, Paul Haupt, Bern, 1979.

Friedrich, Carl J., *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1971.

Johnson, Daniel, *Égalité ou Indépendance*, Éditions Renaissance, 1965.

Lamontagne, Maurice, *Le fédéralisme canadien: évolution et problèmes*, Les presses de l'Université Laval, Québec, 1954.

Lower, A. R. M., and Scott, F. R., *Evolving Canadian Federalism*, Duke Univesity Press, Durham N.C., 1958.

Lynn, James H., *Comparing Provincial Revenue Yields, The Tax Indicator Approach*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1968.

Maxwell, James A., *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada*, Harvard University Press, Cambridge, 1937.

Meekison, Peter J., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Methuen, Toronto, 1968.

Moore, Milton A., Perry J. Harvey and Donald I. Beach, *The Financing of Canadian Federation, The First Hundred Years* Canadian Tax Foundation, Toronto, 1966.

Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: the Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press, 1972.

Veilleux, Gérard, *Les relations intergouvernementales au Canada, 1867-1967*, Presses de l'Université du Québec, 1971.

Wheare, Kenneth C., *Federal Government*, 4th edition, Oxford University Press, London, 1963.

Articles de revues

Bastien, Richard, «La structure fiscale du fédéralisme canadien: 1945-1973», *Administration publique du Canada*, Volume 17, no. 1 (printemps 1974).

Brady, Alexander, «Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations», *Canadian Historical Review*, Volume XXI, Number 3, September 1940.

Dehem, Roger and Wolfe, J. N., «The Principles of Federal Finance and the

Canadian Case», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, February 1955, Volume XXI, number 1.
Elazar, Daniel, «Les objectifs du fédéralisme», *L'Europe en Formation*. Janvier-mars 1976.
Laskin, Bora, «Reflections on the Canadian Constitution after the First Century». *Canadian Bar Review* (September 1969).
Pigeon, L. P., «The Meaning of Provincial Autonomy», *Canadian Bar Review*, December 1951, Volume XXIX, number 10.
Smiley, Donald J., «The Rowell-Sirois Report, Provincial Autonomy and Post-War Canadian Federalism», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, February 1962, Volume XXVII, number 1.

Documents publics

Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *In Search of Balance—Canada's Intergovernmental Experience*, Study M-68, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1971.
Canada, *Advisory Committee on Reconstruction* (Report), Ottawa, September 24, 1943.
Canada, *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien* (Document de travail sur la constitution). Ottawa, 1969.
Canada, *Programme et activités fédéraux-provinciaux: répertoire* (publié par le Bureau des relations fédérales-provinciales), Ottawa, Décembre 1977.
Canada, *Commission de l'unité canadienne*, Ottawa, 1979.
Canada, *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* (ministre de la santé nationale et du bien-être social), Avril 1973, Ottawa.
Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces*, Volumes I et II, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939.
Canada, *Comité fédéral-provincial du régime fiscal*, 14 et 15 décembre 1966, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966.
Canada, *Compte rendu des délibérations de la 5e réunion des ministres des finances et des trésoriers provinciaux*, tenue à Ottawa les 4 et 5 novembre 1968 (document miméographié).
Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Volume I and II, Brussels, April 1977.
Lynn, James H., *Federal-Provincial Fiscal Relations*, Studies of the Royal Commission on Taxation, No. 23, Queen's Printer, Ottawa, 1967.
MacIntosh, W. A., *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*, Appendix III of the Royal Commission Report on Dominion-Provincial Relations, McClelland and Steward Ltd. Toronto, 1964.
Ontario, *Budget of 1977*, (presented by the Honourable Darcy McKeough).
Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volumes I à IV, Québec, 1956.

Annexe 1
Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1976-1977)
(en milliers de dollars)

Programme	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
Paiements inconditionnels au comptant											
Péréquation	226 220	59 943	291 555	213 493	1 189 511	—	171 433	17 127	—	—	2 169 282
Subventions statutaires	9 708	659	2 174	1 774	4 484	5 504	2 156	2 100	3 132	2 117	33 808
Garantie des recettes, 1972	18 600	3 981	25 311	21 306	219 498	379 358	41 197	39 025	73 263	121 573	943 112
Impôt sur le revenu en main non réparti en 1971	105	10	358	266	3 385	6 185	868	454	1 844	2 080	15 555
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	2 317	310	—	—	2 022	4 708	1 373	44	-25 536	2 190	38 500
Redressement de l'impôt sur les successions	273	22	-497	-305	-2 927	-3 373	294	-340	1 954	—	-4 899
Recouvrement des allocations aux jeunes	—	—	—	—	-130 315	—	—	—	—	—	-130 315
Total partiel	257 223	64 925	318 901	236 534	1 285 658	392 382	217 321	58 410	105 729	127 960	3 065 043
Paiements conditionnels au comptant											
Assurance-hospitalisation	67 335	12 509	98 199	81 659	-16 067	1 109 924	124 396	109 448	219 612	290 226	2 007 241
Soins médicaux	24 148	5 178	35 593	29 746	270 395	359 963	45 042	41 882	82 336	106 717	1 001 000
Transfert au comptant pour l'enseignement postsecondaire	6 732	1 492	21 255	8 738	335 642	189 859	19 477	14 966	39 003	11 536	648 700
Total partiel	98 215	19 179	155 047	120 143	589 970	1 569 746	188 915	166 296	340 951	408 479	3 656 941
Régime d'assistance publique du Canada	40 347	10 668	46 820	67 266	391 498	408 665	53 131	63 512	107 152	184 701	1 373 760
Loi sur la Caisse d'aide à la santé	1 065	—	749	4 052	4 358	6 138	807	2 146	—	4 735	24 050
Autres (Santé et bien-être social)	5 055	162	1 641	1 816	699	70 718	17 960	2 396	14 926	817	116 190
Développement des régions et localités	47 666	34 153	35 165	40 211	60 321	18 420	19 562	17 068	7 758	7 076	287 400
Expansion du bilinguisme	1 120	555	2 395	14 396	93 754	39 787	3 335	1 170	3 398	2 920	162 821
Manuels de langues et cours de préparation à la citoyenneté	—	—	25	—	612	2 253	144	6	485	598	4 123
Ressources naturelles et environnement	—	4 592	29 595	781	1 687	2 112	1 493	1 459	4 688	6 631	53 038
Agriculture, commerce, industrie et tourisme	232	497	304	178	2 619	6 261	9 650	24 983	17 027	2 246	63 997
Services généraux du gouvernement	—	—	—	—	—	83	2	—	—	—	85
Protection des biens	238	96	474	425	3 776	5 778	746	740	1 292	1 808	15 373
Transport et communications	213	—	—	—	163	—	15 774	10 186	10 598	55 400	92 334
Main-d'œuvre et emploi	—	121	94	82	425	1 370	309	313	425	330	3 469
Établissements de recherche	—	—	111	83	—	83	—	111	87	140	615
Subventions aux municipalités	662	153	5 009	1 389	16 891	42 542	5 623	2 473	5 709	8 036	88 487

Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1976-1977) (suite)

Programme	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
Total partiel	96 598	50 997	122 382	130 679	576 794	604 210	128 536	126 563	173 545	275 438	2 285 742
Total: transferts au comptant	452 036	135 101	596 330	487 356	2 452 422	2 566 338	534 772	351 269	620 225	811 877	9 007 726
Abattements fiscaux											
Transfert fiscal — Enseignement post-secondaire											
4,357% de l'impôt sur le revenu des particuliers	10 298	1 970	18 411	14 061	187 044	304 615	27 621	26 074	69 936	94 955	754 985
1.000% de l'impôt sur le revenu des sociétés	1 229	282	2 435	2 030	32 555	59 228	5 903	5 590	23 054	16 781	149 087
Allocations aux jeunes	—	—	—	—	130 315	—	—	—	—	—	130 315
Assurance-hospitalisation	—	—	—	—	719 783	—	—	—	—	—	719 783
Régime d'assistance publique du Canada	—	—	—	—	217 121	—	—	—	—	—	217 121
Allocations aux aveugles	—	—	—	—	53	—	—	—	—	—	53
Allocations aux invalides	—	—	—	—	39	—	—	—	—	—	39
Assistance-chômage	—	—	—	—	-21	—	—	—	—	—	-21
Total: transfert fiscal	11 527	2 252	20 846	16 091	1 286 889	363 843	33 524	31 664	92 990	111 736	1 971 362
Total: transferts au comptant plus transfert fiscal	463 563	137 353	617 176	503 447	3 739 311	2 390 181	568 296	382 933	713 215	923 613	10 979 088
Péréquation — En dollars par tête	406	507	352	315	191	—	168	19	—	—	—

SOURCE: Comptes publics du Canada, 1977 (Volume II, Section 34) et données relatives à l'abattement fiscal du ministère des Finances.

Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1977-1978)
(en milliers de dollars)

Programme	T.-N.	Î.-P.É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
Paiements inconditionnels au comptant											
Péréquation (Lois de 1972 et de 1977)	272 024	67 270	365 456	279 185	1 277 500	—	220 382	39 386	—	—	2 521 203
Subventions statutaires	9 707	659	2 174	1 774	4 484	5 504	2 182	2 125	3 350	2 117	34 076
Garantie des recettes, 1972	13 276	2 739	18 365	16 412	143 889	210 395	31 369	38 160	66 254	59 524	600 383
Impôt sur le revenu en main non réparti en 1971	161	153	294	300	3 495	6 165	524	484	1 930	1 776	15 282
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	2 089	402	—	—	1 665	8 072	1 230	44	31 916	478	45 896
Recouvrement des allocations aux jeunes[1]	—	—	—	—	-122 540	—	—	—	—	—	-122 540
Réciprocité fiscale	2 139	1 160	7 390	2 763	11 104	22 093	—	—	—	—	46 649
Subventions aux municipalités	1 041	361	7 153	1 500	23 738	53 627	7 929	3 056	7 007	11 561	116 973
Total partiel	300 437	72 744	400 832	301 934	1 343 335	305 856	263 616	83 255	110 457	75 456	3 257 922
Transfert au comptant—Financement des programmes établis											
Assurance-hospitalisation	40 910	8 173	64 336	49 739	374 238	624 999	80 624	70 478	140 007	161 711	1 615 215
Soins médicaux	14 508	2 898	22 816	17 639	132 717	221 646	28 592	24 994	49 651	57 348	572 809
Enseignement postsecondaire	26 523	5 299	41 712	32 248	242 635	405 214	52 272	45 694	90 772	104 844	1 047 213
Services complémentaires de santé	11 251	2 407	16 708	13 728	125 661	167 469	20 625	18 731	37 993	49 952	464 525
Total partiel	93 192	18 777	145 572	113 354	875 251	1 419 328	182 113	159 897	318 423	373 855	3 699 762
Paiements conditionnels au comptant											
Assurance-hospitalisation[2]	2 345	—	2 438	—	97 229[3]	29 131	3 447	—	4 183	—	138 773
Soins médicaux[2]	734	66	898	398	7 310	7 632	1 085	594	2 790	2 098	23 605
Enseignement postsecondaire (Loi de 1972)	150	101	—	1 770	68 820	-19 230	3 900	—	-30 000	22 788	48 299
Régime d'assistance publique du Canada (R.A.P.C.)	40 036	7 381	47 638	51 087	365 256	395 670	54 451	55 810	115 462	198 889	1 331 680
Caisse d'aide à la santé	71	—	561	71	8 140	8 792	—	2 439	—	2 045	22 119
Autres (Santé et bien-être social)	5 009	177	1 886	1 310	749	42 163	6 227	2 549	3 735	676	64 481
Développement des régions et des localités	57 804	29 782	34 367	44 845	132 010	19 165	19 244	13 084	7 461	11 298	369 060
Éducation (y compris bilinguisme, citoyenneté, langues, autochtones, enseignement coopératif)	1 479	610	2 822	13 097	144 351	50 019	3 866	1 377	3 230	4 995	226 656
Ressources naturelles et environnement	1 355	—	653	600	2 824	2 656	1 674	1 317	777	6 464	18 320
Agriculture, commerce, industrie et tourisme	146	540	266	217	2 507	7 703	8 968	37 040	17 808	1 896	77 091

Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1977-1978) (suite)

Programme	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
Services généraux du gouvernement	—	—	—	—	—	227	—	—	—	100	327
Protection des biens	291	109	691	608	5 389	8 333	1 028	960	1 934	2 511	21 854
Transport et communication	141	428	5 215	850	—	414	14 650	10 800	10 548	30 599	73 645
Main-d'œuvre et emploi	—	149	122	85	813	1 162	382	340	544	336	3 933
Établissements de recherche	—	—	124	92	—	92	—	123	125	124	680
Total partiel	109 561	39 343	97 681	115 840	835 398	553 929	118 922	126 433	138 597	284 819	2 420 523
Total Paiements au comptant	503 190	130 864	644 085	531 128	3 053 984	2 279 113	564 651	369 585	567 477	734 130	9 378 207
Abattements fiscaux											
Transfert fiscal — Financement des programmes établis (F.P.E.)[4]											
13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers	34 153	6 540	61 247	46 875	619 543	1 015 533	91 316	86 115	229 297	315 986	2 506 605
1.0 point d'impôt sur le revenu des sociétés	1 815	342	3 446	2 982	40 395	80 962	6 975	5 854	28 953	19 794	191 518
Transfert fiscal — Non-participation											
8.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour F.P.E.	—	—	—	—	354 417	—	—	—	—	—	354 417
5.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour R.A.P.C.	—	—	—	—	204 167	—	—	—	—	—	204 167
3.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour les allocations aux jeunes[1]	—	—	—	—	122 540	—	—	—	—	—	122 540
Assurance-hospitalisation[3]	—	—	—	—	-16 828	—	—	—	—	—	-16 828
Allocations aux aveugles	—	—	—	—	40	—	—	—	—	—	40
Allocations aux invalides	—	—	—	—	22	—	—	—	—	—	22
Assistance-chômage	—	—	—	—	4	—	—	—	—	—	4
Total: Transfert fiscal	35 968	6 882	64 693	49 857	1 324 000	1 096 495	98 291	91 969	258 250	335 780	3 362 485
Total: Paiements au comptant plus transfert fiscal	539 158	137 746	708 778	580 985	4 378 284	3 375 608	662 942	461 554	825 727	1 069 910	12 740 692

SOURCE: Comptes publics du Canada, 1978 (Volume II, Section 34) et données relatives à l'abattement fiscal et au F.P.E. du ministère des Finances.

[1]Le Programme d'allocations aux jeunes est terminé. Le montant indiqué représente le maintien du transfert au Québec de 3 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le programme maintenant terminé et le recouvrement de leur valeur au moyen d'une réduction des montants autrement payables à la province.
[2]Représente des rajustements de l'année précédente.
[3]Représente des rajustements de l'année précédente en vertu de la Loi sur les programme établis (Arrangements provisoires), maintenant abrogée.
[4]Le transfert fiscal relatif au financement des programmes établis est soumis à la péréquation en vertu des dispositions du programme général de péréquation.

Annexe 2

Revenus par ordre de gouvernement, avant et après les transferts intergouvernementaux, sur la base des comptes nationaux 1926-1978

	Revenus autonomes			Revenus totaux	Revenus après transferts intergouvernementaux			Répartition en % des revenus autonomes			Répartition en % des revenus après transferts		
Année	Fédéral	Provincial	Municipal		Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal
1926	389.	156.	322.	867.	374.	154.	339.	44,9	18,0	37,1	43,1	17,6	39,1
1927	404.	168.	334.	906.	388.	164.	354.	44,6	18,5	36,9	42,8	18,1	39,1
1928	449.	184.	349.	982.	432.	179.	371.	45,7	18,7	35,5	44,0	18,2	37,8
1929	418.	209.	375.	1 002.	401.	203.	398.	41,7	20,9	37,4	40,0	20,3	39,7
1930	293.	210.	375.	878.	268.	209.	401.	33,4	23,9	42,7	30,5	23,8	45,7
1931	249.	190.	366.	805.	193.	202.	410.	30,9	23,6	45,5	24,0	25,1	50,9
1932	233.	179.	356.	768.	171.	213.	384.	30,3	23,3	46,4	22,3	27,7	50,0
1933	266.	177.	337.	780.	210.	223.	347.	34,1	22,7	43,2	26,9	28,6	44,5
1934	316.	186.	351.	853.	245.	241.	367.	37,0	21,8	41,1	28,7	28,3	43,0
1935	332.	229.	361.	922.	258.	291.	373.	36,0	24,8	39,2	28,0	31,6	40,5
1936	422.	267.	365.	1 054.	331.	341.	382.	40,0	25,3	34,6	31,4	32,4	36,2
1937	485.	298.	358.	1 141.	380.	382.	379.	42,5	26,1	31,4	33,3	33,5	33,2
1938	437.	305.	364.	1 106.	351.	368.	387.	39,5	27,6	32,9	31,7	33,3	35,0
1939	481.	311.	370.	1 162.	402.	365.	395.	41,4	26,8	31,8	34,6	31,4	34,0
1940	884.	361.	377.	1 622.	814.	409.	399.	54,5	22,3	23,2	50,2	25,2	24,6
1941	1 523.	386.	390.	2 299.	1 469.	416.	414.	66,2	16,8	17,0	63,9	18,1	18,0
1942	1 957.	430.	393.	2 780.	1 892.	465.	423.	70,4	15,5	14,1	68,1	16,7	15,2
1943	2 380.	458.	403.	3 241.	2 321.	484.	436.	73,4	14,1	12,4	71,6	14,9	13,5
1944	2 524.	474.	414.	3 412.	2 456.	491.	465.	74,0	13,9	12,1	72,0	14,4	13,6
1945	2 385.	538.	415.	3 338.	2 309.	558.	471.	71,4	16,1	12,4	69,2	16,7	14,1
1946	2 555.	619.	440.	3 614.	2 458.	644.	512.	70,7	17,1	12,2	68,0	17,8	14,2
1947	2 696.	780.	485.	3 961.	2 584.	798.	579.	68,1	19,7	12,2	65,2	20,1	14,6
1948	2 681.	879.	540.	4 100.	2 567.	873.	660.	65,4	21,4	13,2	62,6	21,3	16,1
1949	2 659.	925.	583.	4 167.	2 512.	925.	730.	63,8	22,2	14,0	60,3	22,2	17,5
1950	2 972.	1 013.	649.	4 634.	2 769.	1 055.	810.	64,1	21,9	14,0	59,8	22,8	17,5
1951	4 113.	1 194.	746.	6 053.	3 906.	1 215.	932.	67,9	19,7	12,3	64,5	20,1	15,4
1952	4 492.	1 320.	850.	6 662.	4 319.	1 288.	1 055.	67,4	19,8	12,8	64,8	19,3	15,8

Annexe 2 (suite)

Année	Revenus autonomes			Revenus totaux	Revenus après transferts intergouvernementaux			Répartition en % des revenus autonomes			Répartition en % des revenus après transferts		
	Fédéral	Provincial	Municipal		Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal
1953	4 563.	1 410.	922.	6 895.	4 397.	1 346.	1 152.	66,2	20,4	13,4	63,8	19,5	16,7
1954	4 344.	1 481.	994.	6 819.	4 178.	1 401.	1 240.	63,7	21,7	14,6	61,3	20,5	18,2
1955	4 745.	1 640.	1 073.	7 458.	4 558.	1 515.	1 385.	63,6	22,0	14,4	61,1	20,3	18,6
1956	5 411.	1 865.	1 220.	8 496.	5 213.	1 710.	1 573.	63,7	22,0	14,4	61,4	20,1	18,5
1957	5 455.	2 075.	1 357.	8 887.	5 151.	1 929.	1 797.	61,4	23,3	15,3	58,0	21,8	20,2
1958	5 163.	2 216.	1 489.	8 868.	4 746.	2 082.	2 040.	58,2	25,0	16,8	53,5	23,5	23,0
1959	5 871.	2 489.	1 686.	10 046.	5 259.	2 479.	2 308.	58,4	24,8	16,8	52,3	24,7	23,0
1960	6 228.	2 629.	1 853.	10 710.	5 523.	2 605.	2 582.	58,2	24,5	17,3	51,6	24,3	24,1
1961	6 473.	2 860.	1 982.	11 315.	5 651.	2 823.	2 841.	57.2	25.3	17.5	49.9	24.9	25.1
1962	6 899.	3 396.	2 142.	12 437.	5 845.	3 358.	3 234.	55,5	27,3	17,2	47,0	27,0	26,0
1963	7 323.	3 639.	2 286.	13 248.	6 154.	3 625.	3 469.	55,3	27,5	17,3	46,5	27,4	26,2
1964	8 355.	4 189.	2 396.	14 940.	7 103.	4 117.	3 720.	55,9	28,0	16,0	47,5	27,6	24,9
1965	9 095.	4 949.	2 646.	16 690.	7 664.	4 888.	4 138.	54,5	29,7	15,9	45,9	29,3	24,8
1966	9 984.	5 782.	2 956.	18 722.	8 320.	5 615.	4 787.	53,3	30,9	15,8	44,4	30,0	25,6
1967	10 906.	6 782.	3 298.	20 986.	8 914.	6 708.	5 364.	52,0	32,3	15,7	42,5	32,0	25,6
1968	12 218.	7 966.	3 658.	23 842.	9 846.	8 024.	5 972.	51.2	33,4	15,3	41,3	33,7	25,0
1969	14 490.	9 293.	4 067.	27 850.	11 764.	9 470.	6 616.	52,0	33,4	14,6	42,2	34,0	23,8
1970	15 528.	10 548.	4 438.	30 514.	12 131.	10 797.	7 586.	50,9	34,6	14,5	39,8	35,4	24,9
1971	17 241.	11 744.	4 748.	33 733.	12 918.	12 528.	8 287.	51,1	34,8	14,1	38,3	37,1	24,6
1972	19 560.	13 253.	5 214.	38 027.	15 002.	13 791.	9 234.	51,4	34,9	13,7	39,5	36,3	24,3
1973	22 809.	15 880.	5 582.	44 271.	18 002.	16 226.	10 043.	51.5	35,9	12,6	40,7	36,7	22,7
1974	29 978.	20 039.	6 247.	56 264.	23 813.	20 937.	11 514.	53,3	35,6	11,1	42,3	37,2	20,5
1975	31 676.	22 245.	7 306.	61 227.	24 016.	23 254.	13 957.	51,7	36,3	11,9	39,2	38,0	22,8
1976	35 552.	26 028.	8 531.	70 111.	27 042.	27 390.	15 679.	50,7	37,1	12,2	38,6	39,1	22,4
1977	36 369.	31 216.	9 484.	77 069.	26 408.	32 380.	18 281.	47,2	40,5	12,3	34,3	42,0	23,7
1978	38 177.	35 194.	10 408.	83 779.	27 318.	36 428.	20 033.	45,6	42,0	12,4	32,6	43,5	23,9

SOURCE: Ministère des Finances du Canada (tirées des comptes économiques nationaux).

NOTES

NOTES