

Mémoire présenté à la Commission sur le déséquilibre fiscal

Un geste d'affirmation s'impose

Présenté le 21 septembre 2001 par Jean-Guy Pepin

Résumé

La Commission sur le déséquilibre fiscal ayant démontré elle-même, avant le début des audiences, l'inéquité fiscale actuelle entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, plusieurs intervenants ayant déjà expliqué les conséquences de ce déséquilibre, le présent mémoire se consacrera principalement à en identifier l'évolution historique ainsi que proposer des solutions pouvant corriger la situation.

Cependant, nous trouvons important de rappeler certains éléments historiques et constitutionnels afin d'étayer l'une de nos conclusions, à savoir l'impossibilité, selon nous, de rétablir ce déséquilibre fiscal en négociant avec le gouvernement fédéral.

En conséquence, nous croyons que la meilleure façon de changer les choses est de recommander au gouvernement du Québec **d'adopter une attitude affirmative et de procéder au rapatriement de tous les impôts perçus sur son territoire**. Le gouvernement fédéral serait remboursé ultérieurement pour les services qu'il dispense dans le cadre de ses juridictions exclusives.

Pour nous, cette proposition s'inscrit dans une démarche de retour à la case départ de la Constitution canadienne de 1867, dans l'esprit d'une véritable confédération ou à une redéfinition de rapports égaux dans une confédération à l'européenne telle que préconisée par le Premier ministre Bernard Landry. D'autre part, il nous apparaît également important d'associer la population québécoise dans ce processus pour contrer une probable riposte du gouvernement fédéral.

Note : Dans ce mémoire, j'utilise le nous pour illustrer que j'ai discuté de ce sujet avec beaucoup de personnes et que la majorité d'entre elles endossent mon point de vue.

Le point de départ du déséquilibre fiscal

Dès le début de la Confédération canadienne, un désaccord sur la répartition des dettes accumulées par le Haut-Canada et le Bas-Canada a créé un déséquilibre fiscal. En effet, selon l'Action Nationale: « en date du 18 février 1841 le Haut-Canada avait une dette évaluée à 5 925 779.54\$ tandis que le Bas-Canada possédait un surplus de 189 306.41\$ ». ¹ À première vue cette somme peut paraître insignifiante. Mais, si on tient compte du fait que la première loi sur les dépenses budgétaires au Québec les établissait à 2 097 717.05\$, ces chiffres prennent une toute autre signification. Même si les chiffres divergent selon d'autres documents, probablement parce que la référence monétaire à l'époque était la livre anglaise, et que certains parlent de Louis, la dette nette du Haut-Canada, selon André Bernard ², était au moins dix fois plus importante que celle du Bas-Canada.

Ce fait a été reconnu par l'ancien ministre Gil Rémillard à l'époque où il était professeur en droit constitutionnel. Il affirmait : « plusieurs clauses de l'Acte d'union sont au désavantage des canadiens. Ainsi, le Bas-Canada, qui a une population plus élevée que le Haut-Canada, a-t-il le même nombre de députés, il doit assumer la dette de l'ancien Haut-Canada » ³.

Selon Albert Faucher, c'était l'un des cinq thèmes majeurs du Rapport Durham lorsqu'il écrit : « il fallait utiliser les excédents budgétaires du Bas-Canada à bon escient. Cela signifiait que les surplus du Bas-Canada devaient servir à compenser les déficits du Haut-Canada » ⁴.

Or, comme on le sait, l'article 102 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 a confirmé ce principe de fond unique et a perpétué dès le début de la Confédération un déséquilibre fiscal.

¹ L'Action Nationale, volume XC, numéro 10, décembre 2000. p. 55

² André Bernard, Politique et gestion des finances publiques, Presses de l'Université du Québec, 1992, p.169.

³ Gil Rémillard, le Fédéralisme canadien, Tome 1 – la Loi constitutionnelle de 1817, Québec-Amérique, p.121.

⁴ Albert Faucher, Histoire économique et unité canadienne, Fides, p.48.

Évolution de l'imposition directe

Malgré plusieurs mésententes de 1867 à 1917, les provinces furent les seules à occuper le domaine de l'impôt direct:

En 1882, le Québec instaure une taxe sur les sociétés;

En 1892, le Québec crée des droits de succession;

En 1917, à cause des dépenses faramineuses occasionnées par la guerre, le gouvernement fédéral, après beaucoup d'hésitations, décide avec l'accord des provinces d'utiliser le champ de la taxation directe en prélevant un impôt sur le revenu des particuliers;

En 1939, le Québec instaure l'impôt des particuliers;

De 1941 à 1942, alors que la Deuxième Guerre mondiale bat son plein, il y a des accords de location fiscale. Par ces ententes, les provinces participent à l'effort de guerre en renonçant provisoirement à leurs trois principales sources de revenu: l'impôt des particuliers, l'impôt des sociétés et les droits de succession. Ils reçoivent en échange un transfert fédéral qui leur permet tout juste de fonctionner.

Après la guerre, en 1947, le gouvernement fédéral tente de renouveler, pour une durée de cinq ans, les accords de location fiscale en invoquant les besoins de reconstruction. Le Québec et l'Ontario refusent de signer et créent leurs propres régimes d'imposition sur le revenu des corporations. Ces deux provinces recommenceront aussi à imposer les successions.

En 1952, le gouvernement fédéral maintient son approche et propose un nouveau mode de transferts aux provinces récalcitrantes. L'Ontario signe, le Québec ne signe pas.

En 1954, Maurice Duplessis clame: « Rendez-nous notre butin ». Devant l'impossibilité de négocier un retrait partiel du gouvernement fédéral du champ d'impôt des particuliers, le gouvernement du Québec le réintègre avec un taux égal de 15% de celui du gouvernement fédéral.

Entre 1960 et 1966, il y a eu une série de cessions de points d'impôt aux provinces et, en 1977, il y a eu une entente fédérale-provinciale sur les points d'impôt, entente qui exclut le Québec à qui, semble-t-il, on aurait trop donné en 1966.

Ce transfert de points d'impôt a donc fait l'objet d'une entente fédérale-provinciale. Les provinces et les territoires ont reçu du gouvernement fédéral un transfert de 13,5 points d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers et de un point au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés.

En 1977-1978, les principaux transferts de points d'impôt aux provinces et aux territoires s'élevaient à 2,7 milliards de dollars. À l'heure actuelle, ces mêmes transferts valent quatre fois plus, soit 13,9 milliards de dollars. Par contre, cela ne signifie pas que le Gouvernement fédéral transfère 13,9 milliards de dollars de champs d'imposition.

Dans les faits, les points d'impôt sont des revenus provinciaux. Ainsi, les chiffres de points d'impôt que l'on retrouve dans les différents budgets fédéraux sont simplement la valeur actualisée des points cédés dans les années 1960.

Afin d'éviter toute guerre de chiffres, nous allons nous servir des derniers comptes économiques et financiers de Statistiques Canada pour illustrer le déséquilibre fiscal. Or, il y est écrit que les recettes fédérales au niveau de l'impôt des particuliers sont passées de 2.132 milliards\$ en 1961 à 89.585 milliards\$ en 2001, soit près de 40 fois plus. Pour sa part, l'impôt des entreprises est passé de 1.302 milliards\$ à 28.2 milliards\$ au cours de la même période, soit plus de 21 fois plus.

Comme les chiffres pour le Québec ne sont pas disponibles dans ce rapport entre 1961 et 1980, nous voulons maintenant attirer votre attention que sur la période de 1981 à 2001 pour faire une comparaison. Ainsi, on constate que les revenus fédéraux par l'intermédiaire de l'impôt des particuliers sont passé de 19.132 milliards\$ à 89.585 milliards\$, soit un rapport de 4.6 pour 1 (une augmentation de 368%) et celui des entreprises de 8.046 milliards\$ à 30.353 milliards\$, soit un rapport de 3.6 pour 1 (une augmentation de 261.4%) Pendant ce temps les transferts fédéraux au Québec ont à peine doublés; passant de 3.990 milliards\$ à 8.174 milliards\$.

Principales ingérences du Fédéral dans les compétences exclusives des provinces

1900: l'inauguration de la première subvention conditionnelle favorise l'activité des Cercles 4-H, à l'encontre de l'article 93.

1916: la loi sur les profits du commerce représente un empiètement dit provisoire sur le droit provincial à l'impôt direct consacré par l'article 92 (2).

1919: la législation sur les faillites enlève le contrôle aux provinces et le cède au fédéral, malgré l'article 92 (13).

1919: la loi ayant pour objet de favoriser l'enseignement technique au Canada constitue une intrusion fédérale contre l'article 93.

1927: la loi des pensions de vieillesse est un envahissement de la juridiction provinciale décrite dans l'article 92 (7).

1927: l'établissement de subventions fédérales pour les aéroports municipaux devient un autre empiètement de l'article 92 (8).

1930: la loi des secours directs pour aider les chômeurs viole la compétence provinciale de l'article 92 (13).

1935: la loi sur le placement et les assurances sociales confirme les invasions précédentes et s'oppose à l'article 92.

1936: la création de la Banque des hypothèques affecte le droit civil de compétence provinciale et protégé pas l'article 92 (13).

1937: des subventions d'aide aux étudiants représentent une autre ingérence fédérale contre l'article 93.

1937: le Fédéral inaugure le programme conjoint des allocations aux aveugles à l'encontre de l'article 92 (7).

1940: une simple lettre de M. Godbout permet au Fédéral de faire amender la Constitution et de transférer l'assurance-chômage sous la juridiction fédérale, malgré l'article 92 (13).

1942: la loi sur la coordination de la formation professionnelle constitue un empiètement fédéral de l'article 93.

1944: le Fédéral adopte la loi des allocations familiales sans aucune entente avec les provinces, malgré l'article 92 (13).

1944: le Fédéral inaugure un programme conjoint pour réaménagement urbain à l'encontre de l'article 92 (8).

1944: le Fédéral accorde des subventions conditionnelles pour l'apprentissage, malgré l'article 92 (13).

1948: le Fédéral subventionne la construction des hôpitaux, malgré l'article 92 (7).

1948: des subsides fédéraux aident à la formation professionnelle, responsabilité provinciale définie à l'article 93.

1948: le Fédéral distribue des subventions conditionnelles pour la santé publique, à l'encontre de l'article 92 (7).

1950: le Fédéral institue des cours d'enseignement technique et professionnel par correspondance, en opposition avec l'article 93.

1951: la loi d'aide aux universités constitue une atteinte à l'autonomie des provinces, à l'encontre de l'article 93.

1951: le Fédéral se fait transférer le droit de légiférer sur les pensions de vieillesse au Canada, à l'encontre de l'article 92 (7).

1952: la loi des pensions universelles de vieillesse consacre l'amendement constitutionnel de l'année précédente, en violation de l'article 92 (7).

1952: le Fédéral établit des subventions conditionnelles pour la protection civile, à l'encontre de l'article 92 (8).

1953: des subventions conditionnelles débutent pour l'hygiène maternelle et infantile, à l'encontre de l'article 92 (7).

1955: l'assistance chômage apparaît au nombre des empiètements fédéraux contre l'article 92 (13).

1958: le Fédéral instaure l'ère de l'assurance hospitalisation, en opposition avec l'article 92 (7).

1960: le Fédéral accorde des subventions conditionnelles pour la formation de professeurs de l'enseignement technique et professionnel en violation de l'article 93.

1966: la Cour suprême permet au Fédéral l'expropriation de terrains dans la région de Ottawa-Hull, malgré la compétence exclusive du Québec en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

1982: la création d'un nouveau ministère fédéral de l'Expansion industrielle et régionale impose la présence du Fédéral dans la compétence provinciale du développement régional.

1994: la mise en place d'un Forum sur la santé va à l'encontre des juridictions provinciales.

1995: l'année référendaire amène une injection de 35 millions dans le tourisme.

1996: le discours du trône propose une formule de partenariat pour le logement social et le tourisme. Mise sur pied d'une Commission canadienne des valeurs mobilières alors que le Québec a déjà la sienne.

1998: la Fondation canadienne des bourses du millénaire contredit la compétence provinciale en matière d'éducation.

1998: la Fondation canadienne pour l'innovation investit dans des projets d'infrastructures et de recherches dans les hôpitaux, les universités et les collèges.

1999: l'entente sur l'union sociale: *Sans l'accord du Québec et après que les autres premiers ministres des provinces aient renié leur signature d'à peine trois jours (30 janvier) laquelle exigeait le droit de retrait avec pleine compensation pour une province.* Cette entente autorise l'intervention du Fédéral dans la recherche universitaire, l'aide à l'enfance et la santé, compétences exclusives aux provinces.

1999: la création des instituts de recherche en santé permet des subventions fédérales dans les institutions de santé et d'éducation.

2001: la mise sur pied d'une Commission fédérale sur la santé, la Commission Romanow a pour mandat de redéfinir à nouveau le système de santé.

2001: la politique fédérale de congés parentaux implique un refus de transférer au Québec les sommes versées à l'assurance-emploi.

2001: l'adoption du projet de loi C-7 sur le système de justice pénale pour adolescents va à l'encontre de l'approche québécoise axée sur la réadaptation.

Principales conséquences de la récupération fiscale du gouvernement fédéral pour le Québec

Même s'il nous apparaît inutile de reprendre ici tous les éléments déjà très bien identifiés par la Commission québécoise du déséquilibre fiscal relativement aux impacts financiers sur le budget du gouvernement du Québec, il est néanmoins nécessaire de rappeler que l'impact principal de ce déséquilibre a été les coupures fédérales dans le Transfert social canadien en 1995. Les transferts fédéraux au Québec sont passés de 20% à 13%. Alors que durant cette période, les dépenses de programmes ont augmenté de 16% au Québec.

Ottawa réalise maintenant des surplus (estimés à 17.1 milliards\$ pour 2000-2001) largement financés par la caisse de l'assurance emploi. Le Fédéral a donc appauvri les provinces avec des coupures massives dans les transferts pour équilibrer son budget sur le dos des provinces. Il a ensuite conclu l'entente de l'Union sociale en 1999 avec ces dernières, sauf le Québec, en proposant de rétablir les transferts au prix de normes nationales et d'un droit de regard dans leur gestion d'éléments sous leur juridiction.

La principale conséquence est, en fait, le renversement des valeurs qui prévalaient lors des origines de la Confédération, dont les assises reposaient sur un véritable partenariat entre les quatre premières provinces-membres et l'État fédéral. Le pouvoir de cet État central s'est continuellement renforcé alors que parallèlement sa dépendance envers le Dominium britannique diminuait; avec comme point culminant le rapatriement de la Constitution de 1982, que le Québec n'a pas encore signée.

Or, la mondialisation des marchés et le renforcement des relations internationales ne fait qu'amplifier l'augmentation des pouvoirs réels du gouvernement fédéral et l'affaiblissement de ceux des provinces. En fait, le Canada se construit et se centralise tandis que le Québec essaie de préserver son identité nationale distincte; une réalité bien comprise par la majorité de ses citoyens, qu'ils soient souverainistes

ou fédéralistes, mais chez qui une certaine lassitude politique s'installe de plus en plus devant les tergiversations et les échecs répétés pour corriger la situation.

La manifestation concrète de ces échecs a d'abord pris la forme de négociations ratées. Ensuite, une série de jugements de la Cour suprême, très majoritairement en défaveur des intérêts du Québec, a prolongé l'affaiblissement du Québec. Finalement, deux résultats référendaires dans lesquels la majorité des Québécois n'a pas voulu donner à leur gouvernement le rapport de force nécessaire pour changer ou rétablir les choses. Le Québec se trouve donc affaibli devant un gouvernement fédéral omnipotent, omniprésent, omniscient et plus puissant que jamais.

Le gouvernement fédéral est un mauvais payeur

Lors d'une réunion de la Commission parlementaire étudiant les crédits des ministres, du 25 avril 2001, le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, M. Joseph Facal, a produit la liste des comptes fédéraux à recevoir suivants :

- compensation pour l'harmonisation entre la Taxe fédérale des produits et services (TPS) et la Taxe de vente du Québec (TVQ) : 1.9 milliards\$
- réclamation au titre du régime d'assistance publique du Canada : 310 millions\$
- requête pour le programme de stabilisation des revenus : 127 millions\$
- compensation dans le dossier des jeunes contrevenants : 96 millions\$
- contributions pour l'agrandissement du Palais des congrès de Montréal : 59 millions\$
- solde impayé relatif à la crise d'Oka de juillet 1990: 34 millions\$
- compensation pour les pertes subies par Hydro-Québec lors de la crise du verglas : 400 millions\$

L'addition de toutes ces factures amène une réclamation totale de près de trois milliards\$. À cela s'ajoutent les réclamations liées à la tenue à Québec du Sommet des Amériques en avril 2001.

De plus, il faut se souvenir des difficultés éprouvées par le gouvernement du Québec pour se faire rembourser une somme de 33 millions\$ relative au référendum sur l'Entente de Charlottetown de 1992 ainsi que du remboursement tardif de dépenses effectuées dans le cadre de l'Entente sur le développement régional et de celle sur la main-d'œuvre.

Enfin, quelques mots pour rappeler une réclamation maintes fois formulée par les élus municipaux relativement aux en-lieux de taxes fédéraux.

Retour sur nos quelques réussites politiques

Tout n'est cependant pas sombre dans notre histoire politique. Même si l'évolution de nos relations fédérales-provinciales est ponctuée d'échecs, les divers gouvernements du Québec qui se sont succédés ont enregistré plusieurs gains politiques.

Ainsi, il serait difficile de passer sous silence la création de différentes institutions, notamment lors de la Révolution tranquille: comme la nationalisation de l'hydro-électricité, l'assurance-maladie, l'assurance-automobile, la Société Générale de Financement, la Caisse de dépôt et de placement, etc. Mais le principal contrepoids à l'invasion du gouvernement fédéral dans les juridictions québécoises a été la récupération des points d'impôt.

La plupart des premiers ministres québécois ont défendu l'autonomie du Québec et se sont opposés aux intrusions fédérales dans ses juridictions. Mais certains furent plus acharnés et revendicateurs que d'autres. D'ailleurs, la première fois où le gouvernement du Québec a réussi un coup de force remonte à 1954, lorsque Maurice Duplessis a fait adopter une loi permettant au Québec de lever lui-même ses impôts, et ce, au grand dam de l'État central. Duplessis, qui avait grandement critiqué Adélard Godbout pour avoir prêté les champs de taxation du Québec au Fédéral durant la guerre 1939-1945, a toujours soutenu que le Québec sortirait perdant de cette affaire. La suite des événements lui a donné raison. En dépit des assurances que Godbout avait reçu de Mackenzie King, le gouvernement fédéral a voulu garder les pouvoirs de taxation des provinces après la guerre, prétextant la reconstruction. Le Québec s'y est farouchement opposé.

Avec sa méfiance légendaire, Duplessis n'allait pas attendre une autre tentative du gouvernement fédéral de s'approprier les pouvoirs de taxation du Québec pour agir. En 1953, il met en place la Commission Tremblay sur les désordres constitutionnels. Il lutte contre les tentatives fédérales de subventionner les universités québécoises. Finalement, le 14 janvier 1954, Duplessis joue gros en proposant la création de l'impôt québécois sur le revenu. La Commission Tremblay n'a même pas encore déposé son rapport que Duplessis va de l'avant. « Je joue

peut-être l'avenir de l'Union Nationale, mais je pense d'abord à l'avenir du Québec. Une telle mesure nous dispensera d'être toujours à la remorque d'Ottawa »⁵. Car même si les principaux acteurs sont d'accord avec le principe de l'autonomie de la province, cette mesure n'en demeure pas moins une nouvelle taxe. L'enjeu politique est majeur: si Ottawa refuse de coopérer, Duplessis devra payer le prix électoral de son affront.

Or, bien que mécontent du geste de Duplessis, son homologue fédéral Louis St-Laurent accepte de déduire l'impôt provincial sur le revenu de l'impôt fédéral même si son ministre des Finances veut le contraire. St-Laurent craint que les combats de Duplessis, notamment sur les universités où il a refusé le financement fédéral, ne se retournent contre les libéraux fédéraux qu'on accuserait d'appauvrir le Québec. Duplessis a ainsi gagné un combat historique dans l'histoire politique du Québec. Il a d'ailleurs été réélu avec une forte majorité en 1956; un combat et une victoire dont le gouvernement du Québec devrait s'inspirer.

Le deuxième meilleur gain fiscal du Québec survient dans la période du gouvernement Lesage. Bien servi par son expérience au niveau fédéral, le premier ministre québécois établit un nouveau rapport de force qui lui permettra éventuellement de récupérer des points d'impôts nécessaires au financement de la santé. De plus, le Québec recevra des compensations financières au niveau des allocations scolaires et des prêts aux étudiants car il opère son propre régime. Le journal *le Devoir* titrait d'ailleurs, le 21 avril 1964 : « Le Québec aura 225 millions\$ de plus d'ici 1967, résultat global des conférences de novembre et mars ». Lesage a donc réussi à négocier des ententes avec le Fédéral afin de regarnir les coffres de la province, en pleine Révolution tranquille, sans toutefois faire de concessions majeures en retour.

Le premier ministre suivant, Daniel Johnson à la tête de l'Union Nationale, récolte les fruits des ententes de son prédécesseur. Il refuse de se retirer des programmes conjoints qu'il dénonce. Son successeur, Jean-Jacques Bertrand, poursuit dans la même veine et honore la tradition autonomiste de l'Union Nationale.

Le premier gouvernement Bourassa est davantage marqué par la Crise d'octobre et les grands projets énergétiques que par les luttes autonomistes. Ce dernier insiste

⁵ Robert Rumilly, Maurice Duplessis et son temps, tome 2, Fides, pp. 481-482.

néanmoins pour un repartage de l'assiette fiscale en proportion des responsabilités constitutionnelles.

Arrive ensuite René Lévesque et le Parti Québécois au pouvoir en 1976. Avec son projet de souveraineté-association, Lévesque veut rapatrier tous les pouvoirs à Québec afin d'en faire un pays. Le référendum de 1980 sera un échec et Trudeau renforcera les assises du pouvoir central en rapatriant la Constitution canadienne. Cette dernière est toujours en vigueur aujourd'hui. Le Québec n'ayant pas adhéré à la Constitution de 1982, tous les efforts seront mis à ramener ce dernier dans le cadre légal canadien entre 1982 et 1995. Au niveau plus précis de la fiscalité, le second gouvernement Bourassa remporte une importante victoire en 1990 lorsqu'il empêche le Fédéral de percevoir la TPS nouvellement créée. En effet, ce sera des fonctionnaires fédéraux (payés par Ottawa) sous l'autorité d'un haut fonctionnaire du Québec qui percevront la TPS ainsi que la TVQ provinciale. Le gouvernement du Québec a été le premier à s'entendre de la sorte avec Ottawa.

Le retour au pouvoir du Parti Québécois en 1994 mène le Québec à 0,4% de sa pleine souveraineté un an plus tard. L'obstination du Fédéral à envahir les champs de compétence des provinces n'a jamais été aussi forte depuis la commotion qu'a causé le résultat référendaire.

Le rapatriement de tous nos impôts

Il convient de préciser ici que lorsqu'on parle de rapatrier les impôts, nous parlons de l'impôt des particuliers, de celui des entreprises et de celui des successions; trois impôts reconnus par le gouvernement fédéral au début de la Confédération comme des juridictions provinciales. Rappelons que le Fédéral n'a d'ailleurs jamais occupé des champs d'imposition avant la Première Guerre mondiale.

Lorsqu'on examine le premier budget fédéral, on voit que ses principales entrées d'argent lui provient des taxes douanières et d'accise. Comme ces taxes ont toujours servi à payer des dépenses reliées à des compétences exclusives du gouvernement central, nous les excluons de notre proposition des les rapatrier. Toutefois, nous retenons la TPS parce qu'elle est reliée au commerce provincial et qu'elle est déjà perçue par le gouvernement du Québec. Sont également exclus les revenus provenant de la tarification des services fédéraux.

Un rapatriement complet des impôts des particuliers, des entreprises ainsi que la TPS permettrait largement de rétablir ce déséquilibre fiscal, entendu que Québec rembourserait Ottawa sur la base du *per capita* pour les services dans le cadre de ses juridictions exclusives.

La plupart des personnes qui s'opposent au rapatriement complet par Québec des impôts perçus sur son territoire invoque le pouvoir constitutionnel du Fédéral à légiférer en matière d'impôt. Donc, pour eux, le fait que l'imposition directe soit reconnue comme juridiction provinciale n'est pas suffisant. Alors pourquoi le Fédéral ne s'est-il pas servi de l'impôt direct avant 1917, à l'occasion de la Première Guerre mondiale, et qu'il a dû recevoir l'accord de toutes les provinces? Pourquoi le Fédéral n'a-t-il pas eu recours à la Cour suprême pour s'opposer au geste de Duplessis en 1954? Pourquoi le Fédéral ne s'est-il pas opposé juridiquement à la perception de la TPS par le gouvernement Bourassa?

Parce que la Constitution canadienne est ambiguë et que les gouvernements fédéraux n'étaient pas certains de l'appui populaire qu'ils auraient eu au Québec qui a fait élire de nombreux gouvernements dans l'histoire du Canada. André Tremblay, constitutionnaliste, écrivait que « ...ce qui est moins clair, c'est la question de savoir si une loi provinciale peut s'appliquer à la Couronne fédérale

sans que le Parlement l'ait incorporée dans sa propre législation. Pour notre part, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à ce qu'un statut provincial lie, de sa propre autorité, la Couronne fédérale »⁷. Alors pourquoi ne pas inverser le processus et rapatrier tous nos impôts?

Une étude réalisée par la firme RCMP en 1995 prévoyait une réduction de frais importante : « Ce transfert permettra au Québec d'assurer sa souveraineté sur ses politiques fiscales et de mieux cibler les besoins de ses contribuables ainsi que ceux des entreprises oeuvrant sur son territoire »⁶. Le Québec pourrait mettre en place une fiscalité compétitive, non seulement vis-à-vis du Canada, mais à l'échelle mondiale.

⁷ André Tremblay, Droit constitutionnel – Principes, Les Éditions Thémis, 2000, p.272

⁶ Yvon Cirene, Raymond Chabot, Martin Paré, Bulletin no. 2, Secrétariat à la restructuration, mai 1995.

L'importance de l'appui de la population

Comme l'a fait le Gouvernement fédéral pour envahir les champs de juridiction des provinces, le Gouvernement du Québec devra lui-aussi passer par la voie législative pour rapatrier tous les impôts des particuliers. Il s'exposera évidemment à une riposte juridique du Gouvernement fédéral qui se rendra probablement en Cour suprême. Mais le plus haut tribunal du pays sera, comme dans le cas du renvoi de 1997, dans une position délicate et pourrait à nouveau décider que cette question relève du politique et doit donc être négociée entre les divers paliers de gouvernement.

Or, qui dit négociation dit rapport de forces et ce dernier sera grandement influencé par l'appui de la population. Chaque fois que le Gouvernement du Québec a obtenu un gain sur son homologue fédéral au niveau des impôts, l'appui de la population était très fort. Ce fut le cas sous Duplessis, Lesage et Bourassa.

Qui plus est, chaque fois que la question du rapatriement des impôts a été évoquée lors de sondages, l'appui de la population était massif ou à tout le moins majoritaire. Comme l'a souligné Jean-François Lisée dans son livre « Sortie de secours », le taux de réponse positive à savoir si le Québec devrait être le seul gouvernement à prélever tous ses impôts sur son territoire a même atteint 73% en 1994.

Selon une expérimentation personnelle, elle reçoit encore un accueil très favorable, non seulement chez les souverainistes, mais aussi chez les fédéralistes dits nationalistes. Cependant, certains indépendantistes voient cette question d'un mauvais œil de peur qu'une majorité de la population ne s'en contente et renonce à la souveraineté.

De là, l'idée soumise par plusieurs de soumettre la question du rapatriement des impôts lors d'un prochain référendum afin de débloquer l'impasse actuelle. Cette démarche vous diront les experts, n'est pas essentielle, mais elle pourrait être très utile.

Au niveau médiatique, cette proposition nous a été révélée pour la première fois dans le journal *le Devoir*, le 23 avril 1993 alors qu'un constitutionnaliste, M. André Binette en faisait sienne dans la section « libre opinion ». Son idée fut d'ailleurs considérée suffisamment intéressante pour retenir l'attention du chroniqueur Michel David, à ce moment-là au *Soleil*. Ce dernier mentionne « qu'une question sur le rapatriement des impôts pourrait recueillir un appui suffisant pour forcer le Fédéral à négocier sous peine de quoi les Québécois feraient peut-être le dernier pas les séparant de la souveraineté ».

Conclusion

Comme le souhaitent les membres de la Commission sur le déséquilibre fiscal, nous avons réfléchi à d'autres solutions possibles pour sortir le Québec de son impasse financière. L'idée la plus souvent mentionnée sera sans doute une nouvelle négociation avec le gouvernement fédéral pour obtenir des points d'impôts additionnels.

Or, à notre avis, il est peu probable que le gouvernement fédéral consente à un transfert additionnel. Le Premier ministre Chrétien et le ministre Dion ont déjà annoncé leurs couleurs à ce sujet. Ils réalisent que le consensus des provinces est trop fragile. Les provinces atlantiques étant davantage préoccupées par l'augmentation de la péréquation.

De toute façon, même si le Québec obtenait de nouveaux points d'impôts pour la santé, l'augmentation des coûts du système l'obligerait à recommencer éventuellement le même combat.

D'autre part, soumettre la question à un éventuel mécanisme de litiges est une bonne idée en soit. Mais elle repose sur la volonté du Gouvernement fédéral de s'y soumettre, alors qu'il a démontré à maintes reprises sa mauvaise foi en ce domaine.

Certains proposeront peut-être de demander un avis à la Cour suprême. Pour le Québec, cette avenue semble plus sombre car c'est le premier ministre du Canada qui nomme les juges de la Cour suprême.

Il ne reste finalement qu'une autre solution, soit un geste d'affirmation du Gouvernement du Québec de gérer lui-même les impôts perçus sur son territoire, en tout ou en partie, selon sa volonté d'autonomie, et bien sûr, selon l'appui de la population.

Même s'il existe une ambiguïté au niveau de la Constitution canadienne relativement à l'imposition directe, il ressort que chaque fois où le Gouvernement

fédéral a reculé ou limité son ingérence c'est lorsque le Gouvernement du Québec s'est affirmé et qu'il a reçu un appui tangible de la population.

Comme le déséquilibre fiscal est maintenant devenu un étranglement et qu'une augmentation des coûts est inévitable (notamment ceux des soins de santé en raison du vieillissement de la population), un nouveau geste d'affirmation s'impose. Nous pensons qu'un rapatriement complet de nos impôts directs serait bien vu par la population, surtout si Québec s'engage à rembourser le Fédéral pour les services qu'il dispense sur son territoire dans le cadre de ses juridictions exclusives. Si ce dernier refusait, une seule solution s'imposerait : la souveraineté du Québec.

Rendez-nous notre butin car nous voulons être davantage maîtres chez nous et nous serons de bons voisins.

Auteur : Jean-Guy Pepin

563 rue Genest, St-Romuald, (Qué.), G6W 7B4 (418) 834-8971
jgpepin@videotron.ca

Retraité du Gouvernement du Québec ayant notamment occupé les postes suivants :

- Vérificateur au bureau de l’Auditeur du Québec et négociateur des ententes fédérales-provinciales en matière de réciprocité de taxation.
- Vérificateur au Bureau du Vérificateur général du Québec.
- Analyste en procédé administratifs au Ministère des Transports du Québec.
- Adjoint au directeur de vérification interne au Ministère des Finances, rattaché au bureau du sous-ministre.
- Directeur général adjoint de l’administration au Ministère des Communications du Québec.
- Directeur de vérification interne au ministère du Tourisme de la chasse et de la pêche.
- Militant du Bloc Québécois depuis 1993.

Remerciements

L’auteur tient à remercier, ici, Antoine Dubé, député de Lévis et Chutes de la Chaudière ainsi que son personnel de leur collaboration. Il en est de même pour plusieurs membres de l’association du Bloc Québécois de cette circonscription pour leurs idées et leur support moral.