

14 et 15 septembre 1966, Ottawa

4^e réunion du Comité du régime fiscal

Les représentants du nouveau gouvernement du Québec à cette conférence sont heureux de l'occasion qui leur est fournie de prendre contact avec les délégués des autres gouvernements du pays.

Les questions à étudier sont d'une portée telle qu'un haut niveau de franchise et de réalisme nous semble être de mise. Aussi est-ce dans cet esprit que la délégation québécoise aborde l'ordre du jour proposé. Les décisions prises à la suite de cette conférence et de celles qui lui succéderont non seulement détermineront les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux pour la période de 1967-72, mais elles fourniront au Québec une indication de la façon dont ses aspirations profondes et ses caractéristiques socio-culturelles sont perçues et acceptées par le reste du pays.

LES OBJECTIFS DU QUEBEC

Nous voulons, dans ce qui suit, nous arrêter le plus succinctement et le plus clairement possible à certaines notions que nous croyons fondamentales et qu'il nous semble de notre devoir d'exposer. Car pour bien comprendre les positions que le Québec veut faire valoir au cours de cette conférence, il est essentiel de voir dans quelle perspective se placent les citoyens que notre délégation représente ici. Cette perspective n'est pas nouvelle; d'autres avant nous, et cela pendant plusieurs générations, ont partagé des vues similaires aux nôtres. Nous croyons qu'il existe au Canada, dans le sens sociologique du terme, une nation de langue française dont le foyer est au Québec. Cette nation a la ferme intention de poursuivre son affirmation en se donnant, dans l'ordre et la justice, tous les instruments nécessaires à son développement.

Plus précisément, que veut le Québec ? Comme point d'appui d'une nation, il veut être maître de ses décisions en ce qui a trait à la croissance humaine de ses citoyens (c'est-à-dire à l'éducation, à la sécurité sociale et à la santé sous toutes leurs formes), à leur affirmation économique (c'est-à-dire au pouvoir de mettre sur pied les instruments économiques et financiers qu'ils croient nécessaires), à leur épanouissement culturel (c'est-à-dire non seulement aux arts et aux lettres, mais aussi à la langue française) et au rayonnement de la communauté québécoise (c'est-à-dire aux relations avec certains pays et organismes internationaux).

À cet égard, le nouveau gouvernement du Québec s'est fixé une tâche fondamentale: celle de faire reconnaître juridiquement et politiquement la nation canadienne-française, entre autres moyens, par l'élaboration d'une nouvelle constitution, qui reconnaisse dans notre pays des droits collectifs égaux aux Canadiens de langue anglaise et aux Canadiens de langue française, et qui confie au Québec toutes les compétences nécessaires à la sauvegarde de l'identité québécoise. Bien entendu, il n'appartient pas au Comité du régime fiscal de se prononcer à ce sujet, mais les questions qui relèvent de son mandat ont une portée telle que nous avons cru devoir attirer l'attention de tous sur le problème global qui nous préoccupe et que nous avons la ferme intention de résoudre. En effet, si le partage des

ressources entre gouvernements est distinct dans une bonne mesure du problème socio-culturel né de l'existence et du désir d'affirmation de la nation canadienne-française, il ne peut pas en être dissocié.

LES PROGRAMMES CONJOINTS

Cet énoncé, bien sommaire, des objectifs du Québec pose, à notre avis, le problème des programmes conjoints dans sa véritable perspective. En effet, pour nous, les programmes conjoints, malgré tous les avantages financiers immédiats que l'on peut parfois y déceler à prime abord, prennent en définitive figure d'obstacles à la libre croissance de notre collectivité. En effet, ils lui imposent des priorités d'action susceptibles de bousculer celles qu'elle établirait autrement, sans compter qu'ils réduisent son autonomie budgétaire réelle. Pour une province, les programmes conjoints peuvent être considérés comme une aide financière accompagnée de conditions plus ou moins tracassières. Pour une nation comme la nôtre, les programmes conjoints gèlent ses ressources fiscales et lui enlèvent le plein contrôle de domaines d'activité qui lui reviennent de droit. Il y a donc, de façon générale, incompatibilité entre le régime des programmes conjoints et la poursuite, par la nation canadienne-française, de ses objectifs essentiels.

C'est pourquoi, au terme de la période actuelle de transition, le Québec n'envisage pas de renouveler les programmes conjoints dont il s'est déjà retiré. Il veut, au contraire, que ce retrait soit définitif, après l'établissement d'une compensation fiscale fondée sur une estimation juste des coûts actuels et futurs. Il demeure toutefois disposé à participer aux conférences fédérales-provinciales qui pourraient, après la période de transition, être convoquées pour discuter de questions relatives à ces programmes.

Le Québec n'entend pas non plus s'engager dans de nouveaux programmes conjoints portant sur des domaines exclusivement provinciaux. Il exigera plutôt de recevoir en retour une compensation inconditionnelle qui lui permettra d'assurer à la population québécoise des services conformes à ses besoins propres. Les modalités de cette compensation seront déterminées en tenant compte de la nature et de la durée des programmes.

Quant aux programmes conjoints auxquels le Québec participe encore, notre attitude sur chacun d'entre eux sera prise à la lumière des principes énoncés ici. Le Québec souhaite que l'on comprenne une fois pour toutes que, pour des raisons socio-culturelles, il tient de façon absolue et intégrale au respect de ses compétences constitutionnelles et qu'il n'accepte, à leur propos, aucune ingérence fédérale, directe ou indirecte.

Nous tenons incidemment à mettre le gouvernement fédéral en garde contre une solution illusoire. En effet, à cause des objections que le Québec entretient à l'égard des programmes conjoints en général, le gouvernement fédéral peut être tenté de mettre fin, contre compensation, aux programmes conjoints dont le Québec s'est déjà retiré mais qui ont été maintenus dans les autres provinces. De cette façon, il forcerait ces provinces, même si celles-ci peuvent ne pas le désirer pour des raisons que nous comprenons et acceptons, à adopter un régime qui, somme toute, a été conçu pour résoudre un problème particulier au Québec.

Nous croyons que cette façon de faire face à une situation causée par des attitudes qui sont propres au Québec et qui sont fondées sur des motifs qu'on ne retrouve pas nécessairement dans les autres provinces, ne peut que conduire à un vaste malentendu. Elle ne réussirait qu'à donner au gouvernement fédéral une impression éphémère de leadership tout en risquant fort de ne convenir ni aux autres provinces, ni au Québec. Il en résulterait ultérieurement des difficultés nouvelles. On n'aurait pas vraiment compris qu'il existe, au Canada, non pas dix territoires identiques appelés provinces, mais dix entités dont aucune n'est réellement semblable à l'autre et dont une, le Québec, est le principal foyer d'une nation. Ce sont là, d'après nous, des vérités élémentaires. Leur respect, bien loin de signifier l'effritement automatique du pays tout entier, prouverait plutôt au Québec que l'appartenance à l'ensemble canadien ne l'oblige pas nécessairement à entrer dans un moule commun et à menacer, par-là, des caractéristiques culturelles qui, dans notre cas, constituent une raison de vivre.

LE REAMENAGEMENT DES RESSOURCES ET DES FONCTIONS

Le gouvernement du Québec croit fermement que la stabilité du Canada est fondée sur la possibilité, pour le Québec, d'atteindre ses objectifs fondamentaux. Il est donc essentiel, au point de départ, de respecter intégralement toutes les compétences que la constitution actuelle confie aux provinces. Pour cette raison et en prévision de la nouvelle constitution, il importe aussi que l'on procède sans tarder à un réaménagement des ressources et des fonctions entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois. En vertu de ce réaménagement, le gouvernement du Québec deviendrait graduellement seul responsable sur son territoire de toute dépense publique relative à l'éducation sous toutes ses formes, à la sécurité de la vieillesse, aux allocations familiales, à la santé, au placement et à la formation de la main-d'œuvre, au développement régional et, en particulier, aux programmes d'aide aux municipalités, à la recherche et aux beaux-arts de même qu'à la culture et, généralement, à tout autre service d'ordre socio-culturel de notre compétence en vertu de la constitution actuelle. Les programmes fédéraux existant dans ces domaines seraient assumés par le Québec qui, le cas échéant, en maintiendrait le caractère transférable.

Tout cela suppose logiquement un nouveau partage des ressources. Ce nouveau partage devrait, à notre avis, avoir les deux caractéristiques suivantes. D'abord, pour corriger la situation actuelle, il devrait permettre un transfert net vers le Québec, tout comme vers les autres provinces, de ressources présentement détenues par le gouvernement fédéral, et cela afin de combler l'écart que les travaux du Comité permanent sur les questions économiques et fiscales ont mis à jour entre les ressources actuelles des provinces et le coût des responsabilités qu'elles assument déjà. Ensuite, il devrait compenser adéquatement le Québec pour les nouvelles tâches que celui-ci assumera.

Le Québec croit que la façon la meilleure de réaménager les ressources entre lui et le gouvernement fédéral est de réserver au Québec l'entier usage, à 100 %, des sources de revenus fiscaux auxquelles il a constitutionnellement droit, soit l'impôt sur le revenu personnel, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits sur les successions. Nous avons calculé, en effet, que les revenus que le gouvernement fédéral retirerait de ces trois sources au Québec, en 1971-72, correspondent assez exactement au montant que le Québec devrait

recevoir cette année-là soit au titre du transfert net de ressources nécessaires pour combler l'écart entre ses responsabilités présentes et ses sources actuelles de revenus, soit en guise de compensation fiscale pour les fonctions nouvelles qu'il aura assumées, soit enfin sous forme de péréquation.

Voici comment, selon nos calculs, se répartit ce montant.

Le transfert net de ressources

Le Comité du régime fiscal a été institué il y aura bientôt deux ans. Depuis ce temps, on a pu accumuler la documentation la plus considérable qui ait jamais été rassemblée sur les revenus et les dépenses à prévoir dans tous les secteurs et pour tous les gouvernements au pays durant une période quinquennale. Ces données, compilées scientifiquement selon des modes de calcul acceptés par tous, fournissent à tous ceux ici présents un instrument de travail qu'il faut, selon nous, utiliser au maximum.

Le résultat de ces données est clair: il démontre à l'évidence – et le Québec insiste là-dessus avec vigueur – la nécessité et l'urgence qu'il y a, même dans la situation présente, d'effectuer vers les provinces un transfert considérable de ressources actuellement détenues par le gouvernement fédéral.

En effet, des calculs effectués depuis plus d'un an et demi, on peut retenir deux conclusions objectives et certaines: En s'acquittant des seules responsabilités qu'elles assument présentement, les provinces vont inévitablement faire face, au cours de la période 1967-1972, à des dépenses considérablement supérieures à leurs ressources financières.

L'écart entre les ressources et les responsabilités des provinces sera de beaucoup plus élevé que celui qui, en vertu des mêmes calculs, existera pour le gouvernement du Canada. En d'autres termes, les projections démontrent que, si rien ne vient corriger le déséquilibre entre leurs ressources et leurs responsabilités, les provinces, contrairement au gouvernement fédéral, se dirigent inéluctablement vers une impasse de proportions dramatiques. Cette impasse est de nature à mettre en cause leur caractère de gouvernement responsable. Car un gouvernement dont les ressources financières et fiscales sont insuffisantes devient incapable d'accomplir convenablement ses tâches. Pendant plusieurs années, les provinces, les mouvements syndicaux, les groupements d'hommes d'affaires et les observateurs indépendants ont soupçonné un tel état de choses. Cependant, cette situation n'a jamais pu être démontrée aussi nettement qu'aujourd'hui. Nous sommes maintenant devant des données précises qui ont été établies non pas par le gouvernement fédéral seul, ni par le gouvernement du Québec seul, mais par des spécialistes représentant tous les gouvernements du pays au sein du Comité fédéral-provincial permanent sur les questions économiques et fiscales.

Ou bien, nous acceptons ces données pour nous guider dans l'établissement des futurs arrangements fiscaux. Dans ce cas, la conduite à suivre est claire: comme nous l'avons dit, on devra absolument effectuer un transfert net de ressources du gouvernement fédéral vers les provinces.

Ou bien, nous rejetons le résultat des travaux accomplis pendant plus de dix-huit mois. Cela équivaldrait à reconnaître que toutes les relations financières et fiscales entre les gouvernements au Canada sont régies uniquement par l'affrontement purement politique. Nous renoncerions alors à la discussion objective des droits et des besoins de chacun pour nous en remettre à la loi du plus fort et à des compromis qui ne satisfont personne parce que personne n'en voit le bien-fondé.

Pour sa part, le Québec accepte les données en question. Il considère qu'elles fournissent à ceux qui sont responsables des arrangements fiscaux pour la période 1967-72 des indications susceptibles de guider leur jugement. Nous croyons fermement que le transfert net de ressources qui s'impose doit être suffisant pour corriger des inégalités que les négociations et arrangements fiscaux des vingt dernières années n'ont pu, malgré des améliorations successives, vraiment faire disparaître.

Le Québec propose que, dans son cas, ce transfert soit le suivant. Pour l'année 1967-68: 25 points additionnels au titre des droits sur les successions et tout ce qui reste à récupérer au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés qui exploitent les richesses naturelles, exception faite pour le moment de la part de cet impôt qui est réservé pour la sécurité de la vieillesse. Pour les quatre années suivantes de la période: 3 points additionnels par année au titre de l'impôt sur le revenu des autres sociétés. De cette façon, à la fin de la période, c'est-à-dire en 1971-72, la part du Québec sera, à cet égard, si l'on tient compte de la part de ces impôts qu'il détient déjà, de 100% des droits de succession, de 100% de l'impôt de base sur le revenu des sociétés qui exploitent les richesses naturelles et de 24 points sur le revenu des autres sociétés, soit environ 46 % du produit de cet impôt.

La compensation fiscale pour les fonctions nouvelles

Parmi les nouvelles fonctions que le Québec doit assumer en vertu du réaménagement dont nous avons parlé au début (si on y ajoute certains montants qui, présentement, font l'objet d'un transfert monétaire), on peut déjà discerner, pour 1971-72, des dépenses additionnelles de l'ordre de \$ 725 000 000. Nous proposons que la compensation fiscale correspondante soit prise à même l'impôt sur le revenu personnel jusqu'à concurrence de 53 points additionnels (compte tenu des 47 points dont dispose déjà le Québec) et l'impôt sur le revenu des sociétés pour cette partie des sommes qui ne seront pas couvertes par les 53 points en question. On estime cette portion à 6 points d'impôt sur le revenu des sociétés. C'est donc dire qu'à mesure que le Québec prendrait à sa charge des programmes. La compensation fiscale pour les programmes conjoints dont le Québec s'est déjà retiré ne peut évidemment devenir définitive qu'au terme de la période de transition. La différence éventuelle entre la compensation actuelle et la compensation finale n'entre donc pas en ligne de compte dans le présent document.

Les équivalences de points d'impôt utilisées dans ce texte sont tirées de projections du Comité du Régime fiscal actuellement administrés par le gouvernement fédéral, il recevrait une compensation fiscale correspondante qui, progressivement d'ici 1971-72, porterait sa part de l'impôt sur le revenu personnel à 100 %, de 47 % qu'elle est maintenant, et augmenterait de 6 points sa part de l'impôt sur le revenu des sociétés. Si on ajoute à cette part celle qui lui viendra du transfert net de ressources mentionné dans la section

précédente, on obtient une part totale pour le Québec de 100 % de l'impôt sur le revenu personnel, de 100 % des droits sur les successions, de 100 % de l'impôt sur le revenu des sociétés qui exploitent les richesses naturelles et 30 points sur 52, soit au moins 58 %, de l'impôt sur le revenu des autres sociétés.

La péréquation

Nous estimons que les 22 points (ou 42 %) de l'impôt sur le revenu des sociétés qui, en 1971-72, resteront au gouvernement fédéral correspondront à peu près aux sommes que le Québec recevra alors au titre de la péréquation. Le Québec n'a cependant pas l'intention d'exiger. Les impôts de sécurité de la vieillesse compris dans le cadre des présentes discussions, le remplacement des sommes qu'il reçoit sous forme de versements de péréquation par le transfert de points d'impôt sur le revenu des sociétés. Nous n'ignorons pas les difficultés administratives et les ajustements qui, étant donné le partage actuel des fonctions gouvernementales entre le Québec et le gouvernement fédéral, découleront du réaménagement que nous proposons. Nous préférons donc, pour le moment, conserver la péréquation sous sa forme actuelle, de façon à garder une certaine flexibilité aux discussions et aux arrangements divers auxquels on devra procéder au cours de la période 1967-72.

Pour ce qui est de la formule qui, en attendant, doit être utilisée pour calculer le montant de la péréquation, le Québec croit qu'elle doit être la plus objective possible et tenir compte de la richesse relative réelle des provinces. Nous croyons à cet égard que la formule proposée lors de la dernière réunion du Comité permanent sur les questions économiques et fiscales représente une amélioration appréciable par rapport aux formules antérieures. Il sera en outre possible d'utiliser cette formule même en regard du réaménagement des fonctions et des revenus demandés par le Québec; il suffit de faire abstraction, pour les fins de la péréquation, de la compensation fiscale additionnelle accordée au Québec pour les charges nouvelles qu'il assumera d'ici 1971-72.

d) Les formules de rechange

Comme nous venons de le dire, le Québec n'ignore pas les problèmes de tout genre que peuvent susciter ses demandes. Il croit cependant que tous ces problèmes peuvent trouver leurs solutions. En ce qui concerne les droits sur les successions, par exemple, il est prêt à conclure avec le gouvernement fédéral un accord permettant à celui-ci d'obtenir tous les renseignements dont il pourrait avoir besoin pour détecter la fraude fiscale. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le Québec est également prêt à examiner avec le gouvernement fédéral les mesures à prendre pour permettre l'application des conventions internationales à ce sujet et pour assurer, comme nous le mentionnons plus loin, une coordination étroite des politiques fiscales. D'ailleurs, les transformations envisagées s'échelonneront vraisemblablement sur une certaine période d'années, et il sera possible d'attaquer ces problèmes un à un, à mesure qu'ils surgiront.

Le Québec ne veut pas non plus fermer d'avance la porte à toute proposition fédérale comparable à celle que nous avançons ici. Le Québec croit néanmoins que l'arrangement global qu'il propose a l'immense avantage de réduire au minimum les frictions entre

gouvernements, de respecter l'esprit et la lettre de la présente constitution canadienne et de préparer la voie à une nouvelle constitution.

IV -LA COOPERATIONINTERGOUVERNEMENTALE

Tout en étant désireux de s'affirmer dans toute la mesure du possible, le Québec sait fort bien que son progrès demeure intimement lié au maintien de l'harmonie tant dans le domaine des relations entre Canadiens de langue anglaise et Canadiens de langue française, que dans celui des politiques économiques et sociales de tous nos gouvernements.

À ce sujet, le Québec est conscient de l'importance qu'ont prise, au cours des dernières années, les investissements publics des provinces, de même que leurs emprunts et autres activités semblables. Les provinces, comme on le sait, perçoivent déjà elles-mêmes une forte proportion des impôts et elles influencent le niveau des salaires par leur législation et leur réglementation. Par ailleurs, il est évident que la venue successive sur le marché financier de onze autorités gouvernementales différentes risque, si elle n'est pas coordonnée, de créer des conditions d'emprunt moins favorables.

Tout cela démontre que la consultation intergouvernementale, dans le domaine de la politique économique et financière, s'impose absolument. Cette question qui entre dans le mandat du Comité du régime fiscal sera vraisemblablement abordée plus à fond l'an prochain. Le Québec aura alors des propositions précises à faire. Chose certaine, nous sommes convaincus que si la nation canadienne -française doit, pour s'épanouir, disposer des droits et des pouvoirs dont nous avons fait état, le Canada, lui, ne peut fonctionner comme une économie moderne et efficace si l' on n'établit pas des instruments de coordination beaucoup plus développés que tous ceux que nous avons connus jusqu'ici. En particulier, la politique d'investissements publics, la politique d'emprunt au Canada ou à l'étranger, la politique monétaire et commerciale et la politique fiscale doivent donner lieu à des arrangements dont l'absence est, depuis quelques années, une source d'incohérence ou d'inefficacité. Sur certaines de ces questions, comme sur bien d'autres, la constitution de 1867 est muette. L'élaboration d'une nouvelle constitution permettrait de combler cette lacune.

Il faut aussi se rappeler que, chaque année, les relations fédérales-provinciales deviennent de plus en plus complexes et que les réunions, à tous les niveaux, se font de plus en plus nombreuses. On estime par exemple qu'il existe à l'heure actuelle plus de 150 conférences ou comités fédéraux-provinciaux qui se réunissent périodiquement. Il est évident qu'une telle situation exige la présence de mécanismes capables de coordonner les activités et de leur donner une orientation générale. Déjà plusieurs provinces se sont organisées pour coordonner leurs propres relations avec le gouvernement fédéral. Il faut maintenant faire un pas de plus et mettre sur pied des mécanismes de coordination intergouvernementale. À ce propos également le Québec aura des suggestions à présenter.

La survie et le progrès d'une fédération ne sont jamais définitivement assurés. Produit de l'homme et de la raison plutôt que du seul jeu des tendances naturelles des communautés, un régime fédératif ne peut durer qu'en s'adaptant continuellement aux conditions changeantes du pays où il a pris naissance. Il exige de ceux qui sont chargés de diriger son

destin la clairvoyance et le courage nécessaires pour effectuer à temps les ajustements requis. Arrivé à ce qu'il croit être un tournant de son histoire, le Québec attend des choses précises du régime constitutionnel actuel. Il veut d'abord avoir la preuve que le partage des responsabilités inscrit dans la constitution n'est pas un trompe-l'œil et qu'il peut en conséquence compter sur des ressources fiscales et financières suffisantes pour s'acquitter adéquatement des tâches qui sont les siennes. Cela veut dire que le Québec demande, compte tenu de la capacité de payer du contribuable, un accroissement net de ses ressources qui lui permette d'aborder la prochaine période quinquennale sans être, par rapport au gouvernement fédéral, handicapé dès le point de départ par une répartition inadéquate des ressources et des responsabilités. Le Québec veut aussi être assuré de pouvoir exercer pleinement et sans ingérence de qui que ce soit tous les pouvoirs que lui confère la constitution actuelle. Il veut voir le gouvernement fédéral se retirer de domaines qui ne sont pas les siens ou qui appartiennent en priorité aux provinces. Ce faisant, il ne s'attarde pas à juger le passé, mais se tourne résolument vers l'avenir. Le Québec par ailleurs, respectant comme tout gouvernement démocratique est tenu de le faire la volonté manifeste de l'immense majorité de ses citoyens, insiste pour que l'on remplace le plus tôt possible la constitution actuelle par une autre qui reconnaisse pleinement l'existence au Canada d'une nation de langue française avec tous les droits que cela comporte. Ces demandes du Québec ne visent pas à la destruction du Canada. Au contraire, elles assureront à notre pays, si on y satisfait à temps, un équilibre beaucoup plus stable que celui qu'il connaît présentement. Les Canadiens de langue anglaise et de langue française pourront alors vivre en harmonie. Une étroite collaboration entre gouvernements deviendra possible là où, à cause des exigences de l'interdépendance, elle est vraiment nécessaire et chaque Canadien pourra sans hésitation ni tiraillement donner son allégeance aux deux ordres de gouvernement qui, chacun dans sa sphère respective, seront chargés de voir au bien commun. Telle est donc, en ce mois de septembre 1966, l'attitude du Québec face à la fédération canadienne. Il s'agit, en définitive, d'une attitude d'attente. Il dépend de ceux qui sont ici présents – et en particulier des représentants du gouvernement fédéral – de faire en sorte que cette attente ne soit pas déçue.