

Mémoire citoyen

Une fédération déséquilibrée

Présenté au comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne.

Par Olivier Jacques, professeur adjoint à l'école de santé publique de l'Université de Montréal

Aout 2024

Table des matières

RÉSUMÉ.....	3
UNE FÉDÉRATION DÉSÉQUILIBRÉE.....	4
INTRODUCTION.....	4
L'ÉTAT DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL.....	7
<i>Définition.....</i>	<i>7</i>
<i>Causes : Croissance inégale des programmes sous responsabilité provinciale et fédérale</i>	<i>8</i>
DES SOLUTIONS QUI NE SONT PAS IMPLANTÉES	15
LES CAUSES INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES DE CES ÉCHECS.....	20
IDÉES, PARTIS ET CONTRAINTES.....	25
CONCLUSION.....	30
BIBLIOGRAPHIE.....	33

Ce mémoire reprend intégralement des parties de deux articles publiés par l’auteur récemment :

1. Jacques, Olivier. 2024. “ Les contraintes politiques et institutionnelles au règlement du déséquilibre fiscal.” *Politique et Sociétés* 43(2).
2. Jacques, Olivier. 2023. “Une fédération déséquilibrée : la répartition inégale des contraintes budgétaires au Canada.” *Repères IRPP, Centre d’excellence sur la fédération canadienne*.

Résumé

Ce mémoire établit que le déséquilibre fiscal demeure un problème récurrent dans la fédération canadienne, plus de 20 ans après la Commission Séguin. Pourquoi le déséquilibre fiscal persiste-t-il dans la fédération canadienne, quelles sont ses causes et ses conséquences? Nous présentons d'abord les causes du déséquilibre fiscal en mettant de l'avant la répartition inégale des dépenses publiques entre le fédéral et le provincial, alors que la croissance des coûts des services publics est beaucoup plus difficile à contraindre au provincial qu'au fédéral. De plus, les transferts intergouvernementaux sont structurellement trop faibles pour permettre aux provinces de financer adéquatement la croissance des coûts de leurs services publics.

Ensuite, ce mémoire présente deux solutions pour résoudre le déséquilibre fiscal : d'un côté, la vision néolibérale réduit les taxes et la présence de l'État fédéral pour maximiser l'autonomie des provinces, et de l'autre, la perspective sociale-démocrate augmente les transferts intergouvernementaux de manière conditionnelle pour diminuer les inégalités entre les provinces. Or, ce mémoire démontre que des contraintes politiques et institutionnelles empêchent les gouvernements d'effectuer les changements nécessaires pour résoudre le déséquilibre fiscal de l'une de ces deux manières. À l'aide de perspectives théoriques tirées de l'économie politique comparée, ce mémoire explique les échecs du fédéralisme fiscal canadien et ses conséquences sur le Québec. Le déséquilibre est là pour de bon; il est peu probable qu'il soit réglé par le gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec doit donc orienter ses propres actions vers l'atteinte d'un équilibre fiscal, et ce en récupérant tout espace fiscal consenti par Ottawa.

Une fédération déséquilibrée

Introduction

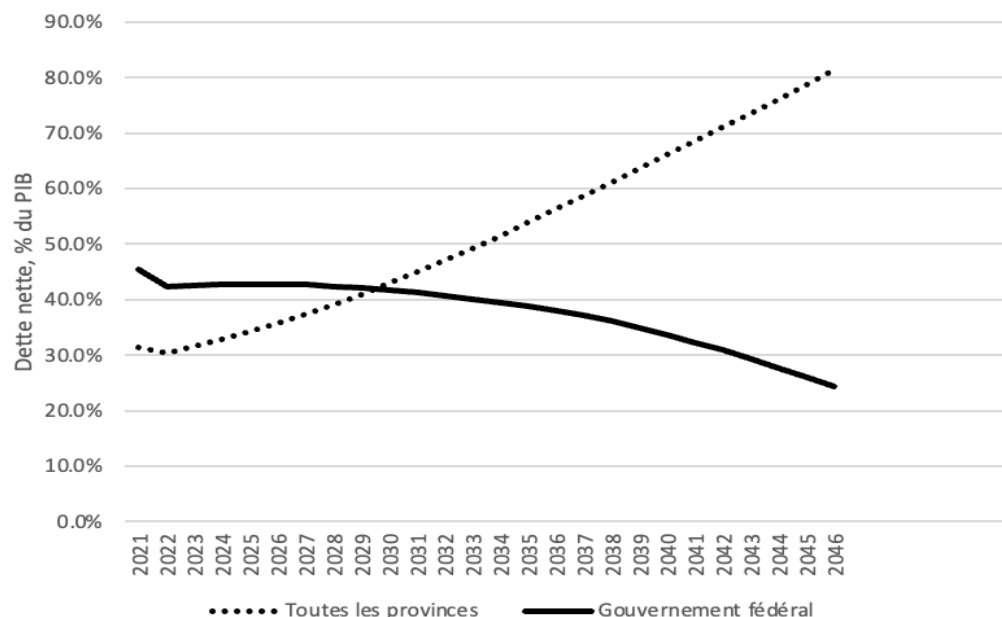
Plus de vingt ans ont passé depuis le dépôt du rapport de la Commission Séguin (2002) qui établissait l'existence d'un déséquilibre fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral. Alors que le Québec devait enregistrer des déficits récurrents d'environ 3 milliards de dollars par année de 2000 à 2019, les surplus annuels du gouvernement fédéral devaient atteindre près de 90 milliards en 2019. Pour résoudre ce déséquilibre, la Commission Séguin proposait qu'Ottawa cède de l'espace fiscal aux provinces, tout en éliminant le transfert fédéral pour la santé et les services sociaux et en bonifiant le programme de péréquation.

Les recommandations de la Commission Séguin n'ont pas été suivies par le gouvernement fédéral, de sorte que le déséquilibre fiscal existe toujours dans la fédération canadienne, tel qu'illustré par la figure 1. Celle-ci démontre que si les programmes publics et les ponctions fiscales sont maintenus au niveau actuel, la dette nette du gouvernement fédéral diminue progressivement, alors que celle des provinces pourrait doubler pour atteindre 80% du PIB d'ici 2046 (Tombe, 2020). Ceci s'explique notamment par la croissance prévue des dépenses de programme des provinces, notamment à cause de l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses de santé, pendant que les dépenses fédérales sont sous contrôle (PBO, 2022). Ces contraintes fiscales risquent d'empêcher les provinces d'offrir des services publics de qualité à leurs citoyens et pourraient nuire à leur autonomie, entraînant d'importantes conséquences pour la fédération.

Si les projections de la Commission Séguin concernant la situation fiscale des provinces tiennent la route vingt ans plus tard, la Commission prévoyait que le gouvernement fédéral éliminerait sa dette publique d'ici 2020 (Séguin 2002, p.71). Or, la dette publique fédérale se maintenait à environ 30% du PIB en 2019, avant qu'elle n'augmente significativement pour faire face à la pandémie de COVID-19. Ainsi, le gouvernement fédéral a préféré dépenser sa marge de manœuvre fiscale en haussant les dépenses

publiques et en diminuant les impôts, sans résoudre le déséquilibre fiscal. Pourquoi le déséquilibre fiscal persiste-t-il dans la fédération canadienne?

Figure 1. Projections de l'évolution de la dette nette fédérale et provinciale jusqu'en 2050



Référence: Finances of the Nation, 2023, Fiscal gap simulator. <https://financesofthenation.ca/fiscal-gap-simulator/>

La prochaine section définit le déséquilibre fiscal et présente deux facteurs importants qui expliquent son existence. Premièrement, il existe un écart bien documenté entre la croissance prévue du coût des programmes fédéraux et provinciaux. Le coût des soins de santé provinciaux tend à progresser plus rapidement que la croissance économique, alors que les coûts des programmes fédéraux demeurent sous contrôle (Hartmann, 2017; Tombe, 2020; Tremblay, 2012). Deuxièmement, la présente analyse montre que les provinces sont moins en mesure de contrôler et réduire leurs dépenses publiques que le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral a été en mesure d'imposer des mesures de consolidations budgétaires plus importantes parce qu'il est plus facile de réduire les transferts aux provinces et des prestations impopulaires comme l'assurance-emploi, que de restreindre les programmes universels administrés par les provinces, comme les soins de santé et l'éducation.

La troisième section démontre que les deux manières principales de résorber le déséquilibre fiscal, rééquilibrer le partage de l'assiette fiscale entre le fédéral et le provincial ou hausser les transferts intergouvernementaux n'ont pas été implantées. Ainsi, la fédération canadienne se caractérise par un équilibre de faibles transferts. Le déséquilibre fiscal reflète les problèmes fondamentaux du fédéralisme : une des unités constituantes profite du statu quo au détriment des autres unités et il est difficile d'adapter la fédération pour s'assurer que le partage des recettes fiscales reflète les besoins de chaque ordre de gouvernement (Bednar, 2009). Nous basant sur la recherche portant sur le fédéralisme fiscal et l'économie politique comparée, la contribution principale de ce mémoire, étayée dans la quatrième section, est de mettre de l'avant les contraintes politiques et institutionnelles qui empêchent les gouvernements d'implanter des changements institutionnels durables leur permettant d'atteindre ces solutions.

D'abord, la notion même de déséquilibre fiscal est contestée par le gouvernement fédéral, puisqu'elle lui permet d'imposer plus facilement ses volontés. Toutefois, nous avançons que même si le problème était reconnu par les partis politiques fédéraux, l'implantation de ces solutions demeure peu probable. En effet, elles impliquent un coût politique pour un des deux ordres de gouvernement, alors que l'autre ordre de gouvernement effectue un gain, ce qui est difficile à implanter dans une fédération caractérisée par la compétition plutôt que par la coopération. Les réductions d'impôts fédéraux, qui sont survenues périodiquement de 2000 à 2015, n'ont pas été coordonnées avec les provinces, leurs gouvernements choisissant généralement de ne pas augmenter leurs propres revenus afin d'éviter d'être punis par leurs électeurs. Parce qu'ils impliquent des coûts fiscaux importants, une hausse des transferts entraîne des coûts politiques pour le gouvernement fédéral, pendant que les gains sont octroyés aux provinces, ce qui incite le gouvernement fédéral à maintenir un faible niveau de transferts intergouvernementaux. Nous avançons que le système de partis non intégré entre le fédéral et les provinces nuit à la coordination entre les ordres de gouvernements qui serait pourtant nécessaire pour outrepasser ces problèmes.

La cinquième section développe deux solutions au déséquilibre fiscal. La première reflète une vision néolibérale du fédéralisme fiscal: son objectif principal est de diminuer la taille de l'État fédéral et de réduire les impôts fédéraux, laissant aux provinces le soin d'augmenter les leurs pour régler le déséquilibre fiscal. En conséquence, la solution néolibérale au déséquilibre fiscal maximise l'autonomie des provinces, mais augmente les inégalités entre elles. Quant à elle, la solution sociale-démocrate vise à augmenter les transferts fédéraux, quitte à imposer des normes nationales pour assurer l'égalité entre les provinces. Cette solution priorise la réduction des inégalités entre les provinces au détriment de leur autonomie. Or, nous montrons que les contraintes politiques et institutionnelles décrites dans la quatrième section impliquent que les partis politiques s'inspirent de ces deux perspectives idéologiques pour gouverner le fédéralisme fiscal et atteindre leurs objectifs politiques, sans toutefois régler le déséquilibre fiscal. Le Parti conservateur du Canada (PCC) parvient à réduire la taille de l'État et des impôts fédéraux en vue « d'affamer la bête », ce qui permet d'imposer des réductions subséquentes des dépenses publiques. De leur côté, les gouvernements inspirés par une perspective sociale-démocrate, comme le gouvernement Trudeau, se satisfont du déséquilibre fiscal parce qu'il leur permet de centraliser progressivement la fédération, notamment en utilisant le pouvoir fédéral de dépenser pour répondre aux besoins des citoyens que les provinces ne comblent pas.

La conclusion de ce mémoire revient sur les conséquences de cette situation pour la fédération canadienne et présente des pistes de solutions pour le gouvernement du Québec.

L'état du déséquilibre fiscal

Définition

Définissons d'abord le déséquilibre fiscal. Il y a déséquilibre fiscal lorsque le partage des ressources financières entre les ordres de gouvernement entraîne un dysfonctionnement dans la fédération. Il apparaît lorsque les revenus d'un ordre de gouvernement sont structurellement plus élevés

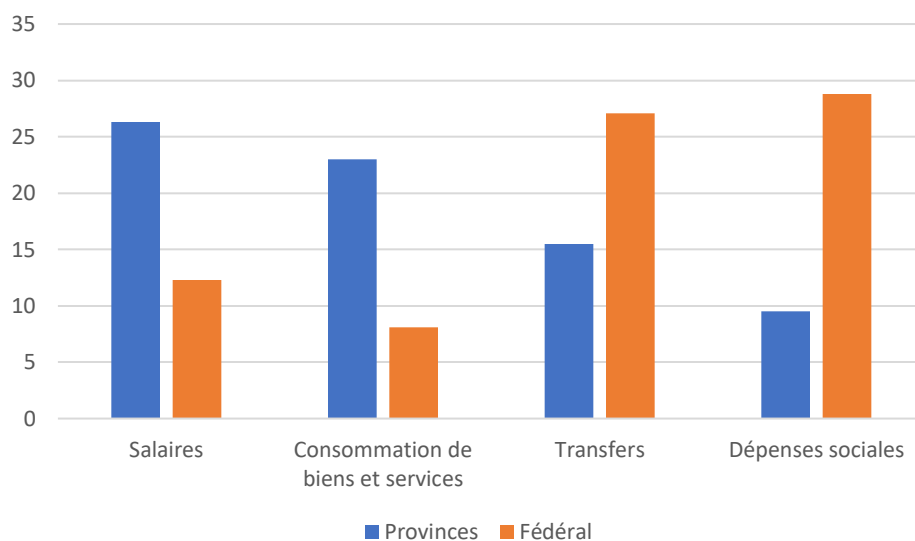
que les coûts de ses obligations constitutionnelles en termes de dépenses, alors que la situation inverse existe pour l'autre ordre de gouvernement (Lazar, 2005). Selon la définition d'Harvey Lazar, la notion de revenus inclut tant les revenus autonomes que les transferts intergouvernementaux. Elle diffère ainsi de la notion d'écart fiscal vertical, que l'on peut définir par la différence entre les revenus autonomes et les dépenses, comblée par les transferts intergouvernementaux. La conséquence visible de ce déséquilibre se reflète dans une différence structurelle entre les déficits et les surplus budgétaires à moyen terme entre deux ordres de gouvernement, tel que révélé par la figure 1 (Bird et Tarasov 2004). À notre avis, il importe que le fédéralisme fiscal garantisse la soutenabilité des finances publiques des deux ordres de gouvernement. Sinon, le gouvernement ayant la meilleure situation fiscale risque d'usurper des pouvoirs de l'autre et d'imposer sa volonté (Lazar, 2008), car la règle d'or du fédéralisme fiscal est que celui qui possède l'or fait la règle (Courchene, cité dans Noël 2021).

Causes : Croissance inégale des programmes sous responsabilité provinciale et fédérale

Les projections à long terme suggèrent que les coûts des programmes provinciaux sont susceptibles d'augmenter significativement, alors que les coûts des programmes fédéraux sont sous contrôle, contribuant à des situations fiscales inégales entre les provinces et le fédéral. La figure 2 compare les programmes offerts par les deux ordres de gouvernement. Près de la moitié du total des dépenses provinciales est composée de salaires (26,3 %) et de la consommation de produits et services (23 %), alors que ces deux éléments totalisent seulement 20,4 % des dépenses fédérales. En revanche, plus de 27 % du total des dépenses fédérales sont affectés à des subventions (y compris les transferts vers d'autres ordres de gouvernement), alors que les subventions représentent seulement 15,5 % des dépenses provinciales. Près de 29 % des dépenses fédérales sont consacrées à des dépenses sociales, principalement sous forme de transferts aux citoyens plutôt que de services.

Les Tableaux de référence financiers révèlent aussi qu'en 2019-2020, les transferts vers d'autres ordres de gouvernement représentaient 22,7 % du total des dépenses de programmes fédéraux, les transferts aux citoyens 30,7 % (dont 52,6 % pour la Sécurité de la vieillesse, 22,7 % pour les prestations familiales et 20,3 % pour l'assurance-emploi), et les programmes directs 43,6 %. Cependant, le tiers de ces programmes directs est constitué d'autres paiements de transfert et des prestations de la taxe carbone. Par conséquent, les paiements de transfert représentent 71 % des dépenses fédérales, contre environ 30 % des dépenses provinciales (Noël, 2022). En fait, plus de 80 % des dépenses provinciales sont affectées à des programmes « ouverts » dont les coûts sont déterminés par le nombre de leurs bénéficiaires et dont les coûts sont difficiles à contrôler, alors que les programmes de ce type ne représentent qu'environ 30 % des dépenses fédérales (Hartmann, 2017).

Figure 2. Proportion de toutes les dépenses allouées à quatre grandes catégories par les gouvernements fédéral et provinciaux, 1991-2019

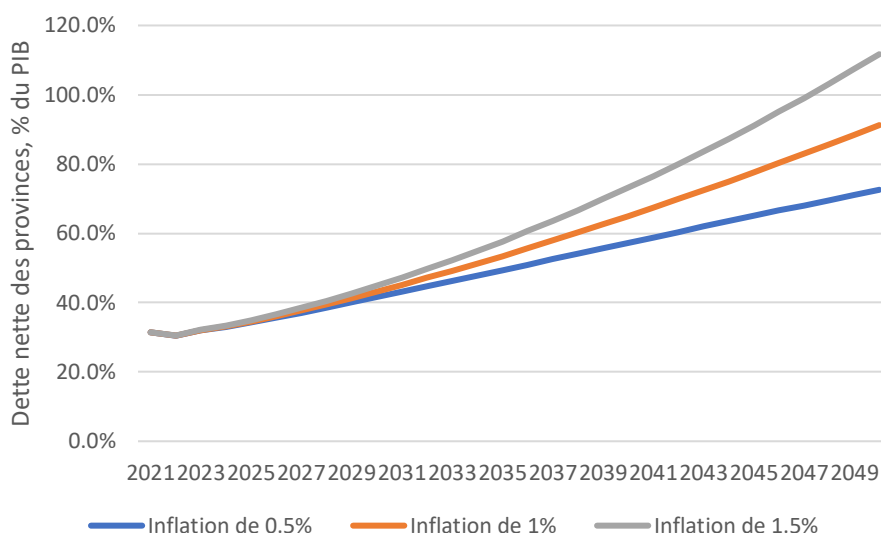


Référence: Ministère des Finances du Canada, 2021.

En 2019-2020, les soins de santé représentaient déjà 42 % des dépenses de programmes provinciales moyennes, et jusqu'à 47,5 % au Québec et en Colombie-Britannique (Kneebone et Wilkins, 2016). De plus, on prévoit que les coûts liés aux soins de santé continueront d'augmenter en raison du

vieillissement de la population et du coût élevé des innovations technologiques. L'inflation des dépenses en santé – définie comme une croissance des coûts supérieure à l'inflation annuelle de l'économie et à ceux qui découlent du vieillissement démographique – constitue une cause importante du déséquilibre prévu entre les dettes publiques fédérale et provinciales. Fondée sur les prévisions de Trevor Tombe (2020), la figure 3 montre que l'inflation des dépenses en santé a une forte incidence sur la dette nette des provinces, qui varie de 72,6 % en 2050, quand cette inflation est limitée à 0,5 % par an, à 111,7 % si elle atteint 1,5 % par an. Rappelons que l'inflation des dépenses en santé provinciales s'est établie en moyenne à 1,3 % par année entre 1998 et 2018, suite aux compressions effectuées dans le secteur des soins de santé pendant la période d'austérité du milieu des années 1990.

Figure 3. Dette provinciale nette prévue selon trois scénarios d'inflation des dépenses dans le domaine de la santé.



Référence: Finances of the Nation, 2023, Fiscal gap simulator. <https://financesofthenation.ca/fiscal-gap-simulator/>

En revanche, comme l'estime le Rapport sur la viabilité financière de 2022 du directeur parlementaire du budget (2022), les coûts des programmes fédéraux devraient rester stables pendant la première moitié de ce siècle. Les coûts des régimes de retraite sont comparativement faibles et maîtrisés.

Le premier niveau du système de pensions canadien comprend des prestations forfaitaires de base appelées Sécurité de la vieillesse ainsi que le Supplément de revenu garanti, une prestation conditionnelle au revenu réservée aux aînés à faibles revenus. Le coût de ces deux programmes fédéraux s'établit actuellement à 2,4 % du PIB et devrait représenter 3,1 % du PIB en 2032, mais il diminuera et se stabilisera par la suite (DPB, 2022). Le deuxième niveau du système, le Régime de pensions du Canada (RPC), est un régime public contributif offert dans toutes les provinces, sauf au Québec. Le RPC n'est pas particulièrement coûteux puisque les taux de remplacement du système public restent faibles pour les revenus moyens et supérieurs (Myles, 2000). Selon la structure actuelle du RPC, les cotisations et prestations prévues sont suffisantes pour que la position de l'actif net par rapport au PIB demeure à long terme proche de sa valeur initiale (PBO, 2022).

Les coûts des autres programmes fédéraux les plus coûteux sont également maîtrisés. Ceux de l'ensemble des prestations offertes aux parents pour leurs enfants devraient diminuer au cours de la prochaine décennie, à mesure que les enfants représenteront une moindre proportion de la population (DBP, 2022). Ceux de l'assurance-emploi (AE) sont liés au cycle économique et le gouvernement n'a eu aucun mal à réduire les prestations quand les coûts du régime étaient plus élevés que les cotisations, comme on le verra dans la prochaine section. Enfin, les deux transferts vers les provinces les plus coûteux, soit le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et les paiements de péréquation, ont été plafonnés au taux de croissance de l'économie. Conclue à l'hiver 2023, l'entente fédérale-provinciale sur les transferts en santé accroît le financement fédéral sans modifier significativement la viabilité à long terme du gouvernement canadien. De son côté, le Transfert canadien en matière de programme sociaux (TCPS) n'est pas lié à la croissance économique, mais la loi prévoit qu'il augmentera de 3 % par année, ce qui reste viable. En fait, plus de 60 % des dépenses fédérales sont entièrement financées (comme le RPC et l'AE) ou discrétionnaires (Hartmann, 2017). Ottawa pourrait ainsi créer de nouveaux programmes susceptibles de compromettre sa viabilité financière à long terme, mais l'on ne prévoit aucune croissance du coût des programmes actuels (PBO, 2022).

Causes : Inégalité des capacités de réduction des dépenses

La réduction de la taille de l'État-providence est le principal outil dont disposent les gouvernements pour maîtriser les pressions causées par la hausse des coûts des programmes. Nous estimons que les exercices de consolidations budgétaires sont plus faciles à exécuter au niveau fédéral puisque les politiques sociales des provinces sont nettement plus populaires et plus visibles, et qu'elles sont soutenues par des groupes de bénéficiaires plus vastes et plus influents.

La focalisation d'Ottawa sur les transferts facilite aussi la réduction des programmes fédéraux. Les transferts se limitent au prélèvement et à l'affectation de fonds, tandis que la prestation de services nécessite de transformer ces fonds en services, lesquels sont généralement produits par des groupes bien organisés qui contrôlent les processus de production et ont tout intérêt à maintenir le système en place (Jensen, 2011). L'influence de ces groupes de fournisseurs peut ainsi empêcher l'abolition de services provinciaux (Starke, 2021). D'autant plus que ces services comprennent les salaires d'employés permanents et syndiqués de la fonction publique, dont la rémunération globale est difficile à réduire (Forni et Novta, 2014; Tepe, 2009). Bref, le coût des transferts vers d'autres ordres de gouvernement risque moins d'augmenter que celui des services provinciaux, puisqu'il est relativement simple de réduire ces transferts.

Les plus fortes réductions dans l'ensemble des catégories de dépenses présentées au tableau 1 ont eu lieu en 1996 et 1997, quand Ottawa a réduit de 20 % (en dollars d'aujourd'hui) les transferts vers les provinces (Canada, 2021). Les politiciens arrivent à éviter le blâme que pourrait entraîner des réductions de transferts intergouvernementaux – même ceux qui financent des programmes populaires comme les soins de santé – parce que le public ignore qui en est responsable (Cutler, 2008). Les occasions d'esquiver le blâme sont nombreuses quand la responsabilité des programmes est partagée entre Ottawa et les provinces, et qu'un gouvernement finance les programmes d'un autre (Jordan, 2009). Les gouvernements peuvent aussi aisément éviter l'opprobre populaire en reportant les compressions dans l'avenir, comme

l'a fait le gouvernement Harper en freinant la hausse du TCS dans le cadre de sa consolidation budgétaire du début des années 2010.

De plus, les programmes fédéraux et provinciaux ne jouissent pas du même niveau popularité. Selon des études internationales, l'éducation, la santé et les retraites représentent les politiques sociales les plus populaires (Busemeyer et Garritzmann, 2017). Leur popularité découle du fait qu'elles protègent les citoyens contre des risques sociaux qui touchent tout le monde parce qu'ils sont reliés au cycle de vie : chacun fréquente l'école, vieillit et tombe malade au cours de son existence (Jensen, 2012). Ainsi, ces politiques sont caractérisées par un grand nombre de bénéficiaires potentiels qui sont généralement considérés méritants de l'aide publique qu'ils reçoivent, justement parce que tout le monde risque de devoir bénéficier de cette aide publique au cours de leur vie (Jensen et Petersen, 2017). En revanche, les risques liés au marché du travail touchent surtout les individus plus pauvres, de sorte que les programmes qui couvrent ces risques, par exemple les prestations d'AE, sont surtout populaires chez les travailleurs qui y sont exposés (Jensen, 2012). Entre 66 et 75 % des dépenses provinciales sont affectées aux soins de santé et à l'éducation, alors qu'une proportion nettement moindre des dépenses fédérales va aux retraites, le seul risque inhérent au cycle de vie couvert par Ottawa. De plus, les programmes de soins de santé et d'éducation sont universels au Canada, ce qui les rend souvent nettement plus populaires parmi la classe moyenne que les programmes conditionnels au revenu destinés uniquement aux moins nantis (Brady et Bostic, 2015; Larsen, 2008).

La popularité des programmes publics est un facteur crucial à considérer quand les gouvernements imposent des mesures d'austérité. En effet, les gouvernements cherchent à neutraliser la résistance publique face à l'austérité budgétaire en réduisant les dépenses allouées aux programmes les moins prisés, tout en préservant les programmes les plus populaires (Jacques, 2020, 2021). Et comme les programmes provinciaux sont sensiblement plus populaires, l'analyse des exercices de consolidation budgétaires des dernières décennies révèle qu'Ottawa a pu mettre en œuvre des mesures de réduction des dépenses plus sévères que celles imposées par les provinces.

Le tableau 1 compare l'ampleur (exprimée en pourcentage du PIB) des coupes budgétaires fédérales et provinciales depuis 1990, première année pour laquelle figurent des données provinciales détaillées dans les Tableaux de référence financiers (Canada, 2023). Deux grandes consolidations ont été menées par les deux ordres de gouvernement, la première au milieu des années 1990 et la seconde au début des années 2010, chacune au lendemain d'importantes récessions (Alesina et al., 2019; Canada, 2023). Le tableau 1 résume les modifications apportées aux dépenses de programmes, du début à la fin des exercices.

Tableau 1. Comparaison des périodes de consolidation fiscale pour les gouvernements fédéral et provinciaux, en pourcentage du PIB

	Coupes moyennes annuelles dans les dépenses de programmes		Déclin des dépenses avant et après la consolidation		Proportion de la réduction des dépenses avant la consolidation	
	Moyenne provinciale	Fédéral	Moyenne provinciale	Fédéral	Moyenne provinciale	Fédéral
De 1993-94 à 2000-01	-3,25 %	-5,03 %	-4,8 %	-5,2 %	23 %	31 %
2010-11 à 2014-15	-1,97 %	-4,21 %	-1,9 %	-3,1 %	9 %	19 %

Source : Finance Canada, 2021.

Note : La période de consolidation est mesurée comme le début de la baisse des dépenses courantes jusqu'à sa fin. Dans la première période, le dernier budget de consolidation fédéral date de 1999-2000, alors qu'il date de 2000-2001 au niveau provincial.

Il en ressort que les consolidations budgétaires d'Ottawa ont produit de plus fortes réductions des dépenses que celles des provinces, en termes absolus et relatifs. De 1993 à 2001, les dépenses publiques fédérales ont baissé de plus de 5 % par année, pour une réduction totale de 31 % par rapport aux dépenses antérieures à l'exercice. Ce qui est supérieur à la baisse moyenne des dépenses provinciales de 3,3 % par année et de 23 % au total. Les coupes fédérales ont atteint 4,2 % par année de 2010 à 2015 (une réduction de 19 % des dépenses pré-exercice), par rapport à seulement 1,97 % par année au niveau provincial (une réduction de 9 % des dépenses pré-exercice). En somme, les provinces ont démontré qu'elles peuvent mener des exercices de consolidation, mais avec moins d'efficacité qu'Ottawa.

Les gouvernements provinciaux qui imposeraient des compressions en soins de santé et en éducation verraient leur popularité reculer, comme le gouvernement québécois de Philippe Couillard (2014-2018) en a fait l'expérience après l'adoption de mesures d'austérité. Face à un déficit atteignant 7,9 % du total des dépenses gouvernementales (Tellier, 2018), le Parti libéral du Québec (PLQ) avait adopté dans les deux premières années de son mandat d'importantes mesures de compression budgétaire, lui permettant de générer des surplus dès 2016. Précisons que le gouvernement s'est contenté de freiner la hausse des coûts liés au soins de santé de 1,4 % en 2014 et de 1,1 % en 2015, soit nettement moins que l'inflation des coûts, mais qu'il n'a pas été en mesure d'opérer des réductions de dépenses en termes absolus (Béland et al., 2023). Cette consolidation a été vue comme l'un des facteurs décisifs de la défaite du gouvernement Couillard : la désapprobation du public envers son gouvernement a bondi de 51 % à l'automne 2014 à 65 % en octobre 2017, seulement le tiers des Québécois approuvant les mesures d'austérité (Bélanger et Chassé, 2021).

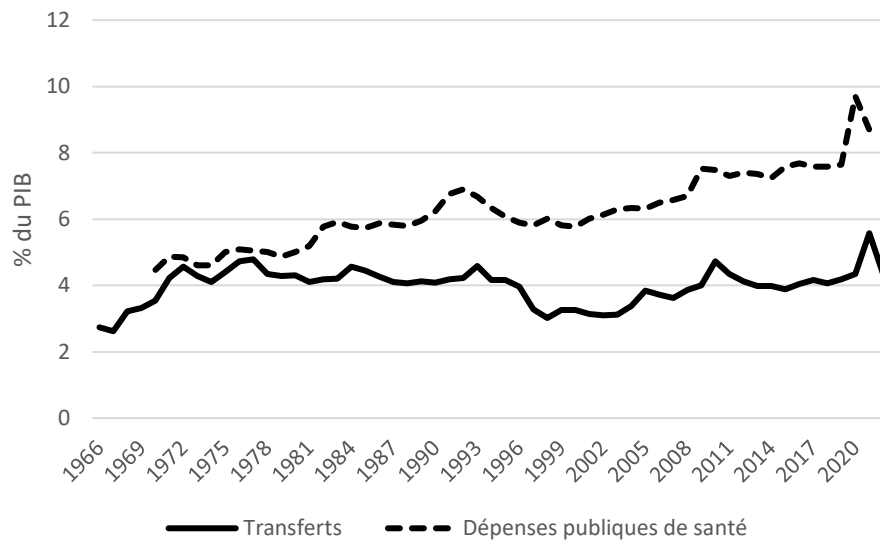
Des solutions qui ne sont pas implantées

Ainsi, pour régler le déséquilibre fiscal subi par les provinces canadiennes, il faudrait rééquilibrer le partage de l'assiette fiscale en diminuant le niveau de taxation fédéral et en augmentant celui des provinces ou augmenter les transferts intergouvernementaux du fédéral vers les provinces. La première solution augmenterait l'autonomie des provinces qui pourraient compter davantage sur leurs revenus autonomes pour financer leurs dépenses, alors que la deuxième solution accroît la redistribution entre les provinces. En effet, moins les impôts fédéraux et les transferts intergouvernementaux sont élevés, moins la redistribution des provinces riches (où habitent proportionnellement plus d'individus à revenus élevés qui financent davantage les dépenses fédérales) vers les provinces pauvres (où habitent proportionnellement plus d'individus à faibles revenus qui bénéficient davantage des dépenses fédérales) est importante (Mansell, Khanal et Tombe 2020). Ces deux solutions règlent le déséquilibre fiscal puisqu'elles réduisent l'écart entre les revenus totaux et les dépenses des gouvernements provinciaux.

Les projections présentées à la figure 2 révèlent un écart entre les finances publiques des provinces, insoutenables à long terme, et celles du fédéral, qui sont parfaitement soutenables, révélant un déséquilibre fiscal selon notre définition. Ces projections réalisées par Trevor Tombe (2020) rejoignent celles effectuées par le Conference Board (Québec, 2021), la Chaire en fiscalité et en finances publiques et le Directeur parlementaire du budget (PBO, 2022). En vue d'analyser l'impact du régime fiscal actuel sur les deux ordres de gouvernement à long terme, ces études postulent que la croissance économique demeure constante, que les politiques publiques ne changeront pas et projettent la croissance prévue de chaque dépense de programme et de chaque impôt sur un horizon de quelques décennies (St-Hilaire et Lazar 2003).

Ce mémoire ne cherche pas à répliquer ce type de projection pour confirmer l'existence du déséquilibre fiscal. Nous analysons plutôt l'évolution de deux outils qui peuvent être utilisés pour résorber le déséquilibre fiscal, soit l'évolution des transferts intergouvernementaux (figure 4) ainsi que l'équilibre des revenus des provinces et du fédéral (figure 5). La figure 4 présente l'évolution des transferts totaux du gouvernement fédéral aux provinces et des dépenses publiques de santé au Canada de 1966 à 2020. Les transferts diminuent légèrement, passant de 4.78 % du PIB en 1976 à 4,2% en 2019, alors que les dépenses publiques de santé sont passées de 4.67% du PIB en 1970 à 7.64% en 2019. La figure 4 démontre que la fédération canadienne se caractérise par un équilibre de faibles transferts intergouvernementaux, surtout lorsqu'on compare les transferts à la croissance des dépenses de santé, le programme le plus coûteux qu'ils financent.

Figure 4 Transferts fédéraux aux provinces (moyenne provinciale) et dépenses publiques de santé en proportion du PIB, 1966-2020.



Référence: Finances of the Nation, [Grants from other levels of governments](#), et OCDE, [Dépenses courantes en santé des gouvernements](#).

La forte croissance des transferts de 1966 à 1976 correspond à la création du système de santé universel financé par un programme à frais partagés entre les provinces et le gouvernement fédéral, ainsi qu'à la mise en place du Régime d'assistance publique du Canada et à la croissance des coûts du transfert fédéral pour l'éducation supérieure. Les coûts des transferts ont été réduits lorsque le gouvernement fédéral est passé en 1977 d'un système de programmes à frais partagés à un système de financement essentiellement inconditionnel en bloc. Le gouvernement fédéral considérait que les programmes à frais partagés incitaient les provinces à trop dépenser puisque la moitié des dépenses encourues par ces programmes allaient être assumées par le gouvernement fédéral, donc en partie par les contribuables des autres provinces. Par ailleurs, le ministère des Finances fédéral, qui cherchait à réduire le déficit budgétaire, voulait éviter que ses dépenses soient déterminées en partie par un autre ordre de gouvernement et préférait être en mesure de déterminer ses dépenses de transferts de manière discrétionnaire (Simeon, 1982).

Les transferts ont encore été réduits pendant l'épisode de consolidation des années 1990 et sont restés relativement faibles depuis, à l'exception d'une augmentation significative mise en œuvre par le gouvernement du Parti libéral du Canada (PLC) de Paul Martin en 2004. Celle-ci représente une hausse du transfert canadien en santé (TCS) de 41.3 milliards en 10 ans qui s'ajoutait à une hausse de 36.8 milliards en cinq ans négociée en 2003, de sorte que le TCS croîtra de 6% par année pendant une décennie (Fierlbeck et Palley 2015). Cette hausse des transferts, largement inconditionnelle, a certainement permis de réduire le déséquilibre fiscal.

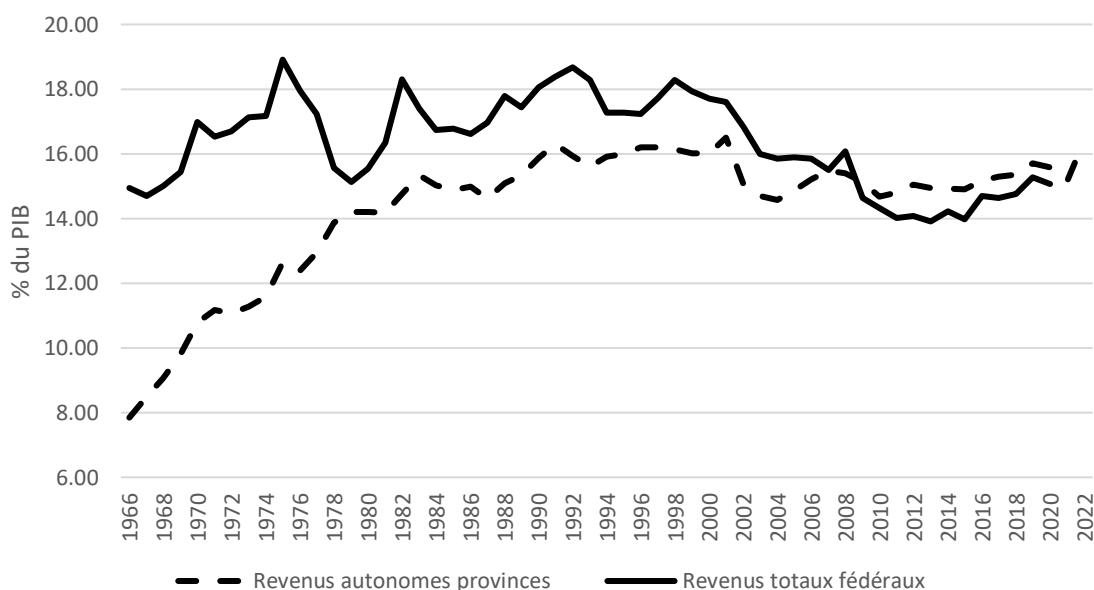
Toutefois, il s'agissait d'une situation exceptionnelle qui n'empêche pas la fédération canadienne de se caractériser par un niveau d'équilibre de transferts intergouvernementaux insuffisant pour les besoins des provinces. D'abord, le gouvernement fédéral bénéficiait d'une situation fiscale exemplaire, après des années d'austérité budgétaire menant à des surplus structurels (Haffert, 2019). Ces surplus ayant été en partie atteint par une réduction draconienne des transferts, les accords de 2003 et 2004 reflètent la volonté du ministre des Finances responsable de cette austérité, Paul Martin, devenu lui-même premier ministre, de réparer les pots cassés et de rebâtir les ponts avec les provinces (Fierlbeck et Palley 2015). Par ailleurs, au début des années 2000, le sentiment de crise de confiance du public envers les systèmes de santé au Canada atteint son apogée, ce qui incite le gouvernement fédéral Libéral à réagir pour se poser en défenseur du système de santé (Soroka, Maioni et Martin 2013). De plus, la Commission Romanow offre une caution intellectuelle à la politique du gouvernement Martin en proposant d'utiliser les transferts fédéraux pour favoriser des réformes dans les systèmes de santé des provinces. Finalement, le gouvernement Martin est minoritaire et dépend de l'appui du Nouveau parti démocratique (NPD), ce qui pousse le gouvernement vers la gauche, l'incitant à délier les cordons de la bourse.

Cette situation exceptionnelle fut de courte durée. Le PCC arrivé au pouvoir en 2006 limite la croissance des transferts intergouvernementaux. Il transforme en prestation directe pour les familles avec enfants un transfert pour le développement des services de garde des provinces inclus dans l'accord de 2004 et réforme le programme de péréquation pour plafonner les versements à environ 8% du PIB.

Surtout, dès qu'il obtient sa seule majorité parlementaire, le gouvernement Harper annonce en 2011-12 que le TCS croîtra de seulement 3% par année à partir de 2017 (Fierlbeck et Palley 2015). Le gouvernement Trudeau reconduira le transfert en santé imposé par le gouvernement Harper en 2017 et procédera à une hausse modeste du TCS en 2023. Certes, les transferts fédéraux ont augmenté de manière significative pendant la crise du COVID-19, mais il s'agissait de mesures temporaires.

La figure 5 présente l'évolution des revenus totaux fédéraux et des revenus autonomes des provinces (leurs revenus totaux moins les transferts). On observe qu'après la période de consolidation budgétaire des années 1990, les gouvernements fédéraux ont réduit les impôts considérablement; les revenus du gouvernement fédéral passant d'environ 18% du PIB en 2000 à 14% en 2015. Ainsi, le surplus budgétaire du gouvernement fédéral, qui persiste de 1997 à 2007, a été dépensé principalement en baisses d'impôts (Haffert, 2019). Or, les provinces n'ont pas récupéré l'espace fiscal libéré, leurs revenus ayant légèrement diminué pendant la même période. Ainsi, la baisse des revenus fédéraux n'a pas été compensée par une hausse des revenus autonomes des provinces.

Figure 5. Évolutions des revenus totaux du gouvernement fédéral et des revenus autonomes des provinces



Référence: Finances of the Nation, [Government revenues and expenditures](#).

Les causes institutionnelles et politiques de ces échecs

Trois raisons expliquent pourquoi ces solutions au déséquilibre fiscal ne sont pas implantées. D'abord, la notion même de déséquilibre fiscal est contestée. Ensuite, même s'il y avait un consensus quant à son existence, les solutions au déséquilibre fiscal s'alignent mal avec les intérêts politiques des gouvernements à Ottawa et dans les provinces. Finalement, les institutions politiques canadiennes nuisent à la coopération entre les partis politiques et les deux ordres de gouvernement, une coopération qui serait pourtant nécessaire pour implanter ces solutions.

La notion de déséquilibre fiscal est contestée, notamment par le gouvernement fédéral (Matier, Wu et Jackson; Dion 2005), qui demeure avantagé par le statu quo : maintenir un déséquilibre fiscal permet au gouvernement fédéral de garder un contrôle plus important sur les provinces et d'imposer ses volontés plus facilement. Deux arguments sont généralement avancés pour nier l'existence du déséquilibre fiscal. Premièrement, les projections sur les finances publiques reposent sur des postulats irréalistes, tels que l'absence de changement dans les politiques fiscales et une croissance constante (Noël, 2005). En effet, les dernières récessions ainsi que la crise de la COVID-19 nous ont montré que le gouvernement fédéral n'hésite pas à utiliser sa capacité fiscale pour relancer l'économie et soutenir les personnes frappées par les chocs économiques, ce qui creuse son déficit lors de chocs économiques. Toutefois, les projections de dépenses des provinces se sont avérées, alors que le niveau de dépense en santé et en éducation du gouvernement du Québec est très similaire à ce que la Commission Séguin prévoyait il y a 20 ans. Par exemple, la dépense de santé du gouvernement du Québec projetée en 2018 par la Commission Séguin et la dépense réelle la même année était d'environ 40 milliards. Ainsi, bien que le fédéral ait la marge de manœuvre fiscale pour faire mentir ces projections et dépense généralement ses surplus budgétaires, les projections concernant la situation fiscale intenable des provinces tiennent la route.

Deuxièmement, certains avancent que les provinces peuvent augmenter leurs propres revenus pour résorber leurs problèmes financiers, surtout que le fédéral a diminué ses impôts dans les dernières

décennies (Noël, 2005). Or, le gouvernement fédéral n'a jamais coordonné ses baisses d'impôts avec les provinces et celles-ci peuvent avoir des raisons politiques ou économiques de ne pas vouloir augmenter leurs propres impôts. En effet, lorsque le premier gouvernement Harper (2006-2008) a réduit les taxes de vente fédérales de 7 % à 5 %, seules quatre provinces, toutes à l'est d'Ottawa, ont augmenté leur taxe de vente provinciale d'une manière équivalente. En l'absence de coordination, les provinces sont incitées à maintenir les baisses d'impôts plutôt qu'à résoudre leurs problèmes fiscaux à long terme. Percevant une dynamique de compétition fiscale, plusieurs d'entre elles cherchent à limiter la différence entre leur fardeau fiscal et celui des autres provinces et ne profitent pas de l'espace fiscal laissé vacant par le fédéral. Par ailleurs, les gouvernements provinciaux craignent d'être punis par leurs électeurs s'ils augmentent les impôts. Ainsi, la réduction des impôts fédéraux ne mène pas nécessairement à une diminution du déséquilibre fiscal, justement parce qu'elle laisse l'autonomie nécessaire aux provinces de décider d'augmenter ou non leurs propres revenus.

De son côté, la hausse des transferts est mal alignée avec les incitatifs politiques du gouvernement fédéral. Si Ottawa augmente ses transferts, ce sont les gouvernements provinciaux qui retireront les bénéfices politiques de cette manne fiscale, en diminuant leurs impôts ou en augmentant leurs dépenses, tandis que le parti au pouvoir à Ottawa pourrait en payer le prix politique. Pour augmenter les transferts aux provinces, le gouvernement fédéral doit augmenter ses impôts, accroître ses déficits ou réduire ses propres dépenses de programmes, ce qui risque de nuire au gouvernement sortant lors des prochaines élections. Considérant qu'il s'agit d'un sujet complexe, on peut postuler que l'électeur moyen ne comprend pas assez bien le fédéralisme fiscal pour récompenser le gouvernement fédéral pour une augmentation des transferts aux provinces (Cutler, 2008). Les électeurs sont plutôt susceptibles de réagir aux conséquences directement visibles de la hausse des transferts en punissant le gouvernement fédéral pour les coûts imposés par le financement de ces transferts et en récompensant les provinces pour les hausses de dépenses ou les réductions d'impôts financées par des transferts plus généreux. D'ailleurs, la figure 4 présentée plus bas démontre que l'appui du public à une hausse des transferts baisse

considérablement lorsqu'on force les répondants à considérer les coûts fiscaux des transferts, payés par le gouvernement fédéral. De plus, parce que cela l'aidait à équilibrer son budget, la popularité du gouvernement fédéral a même augmenté alors qu'il implantait des coupes dans les transferts aux provinces dans les années 1990, alors que la réduction de la croissance future du TCS n'a pas nui à la popularité du gouvernement Harper (Jacques et Bélanger 2022).

Ainsi, les deux solutions impliquent d'imposer des coûts à un ordre de gouvernement alors que les bénéfices sont générés par l'autre ordre de gouvernement. Par ailleurs, chacune des solutions génère des conséquences distributives importantes entre des provinces ayant des niveaux de richesse divergents, de sorte que la collaboration interprovinciale en faveur d'une des deux solutions est difficile à soutenir. Bien que le Québec, l'Alberta et la Saskatchewan appuient la réduction des impôts parce qu'elle augmente l'autonomie des provinces, le Québec, plus pauvre que la moyenne canadienne, profite de la redistribution induite par les transferts intergouvernementaux, alors que les provinces de l'Ouest, plus riches, financent la redistribution vers les provinces plus pauvres. L'augmentation des transferts et de la capacité fiscale fédérale pourrait donc leur nuire financièrement, alors que les provinces de l'Atlantique ont tout à perdre d'une réduction des transferts et de la taille de l'État fédéral, puisqu'elles représentent les provinces les plus dépendantes aux transferts intergouvernementaux (Tombe et Winter 2021).

En fait, l'atteinte de l'équilibre fiscal ne peut survenir que si les deux ordres de gouvernements coopèrent et collaborent. Or, la collaboration entre ordres de gouvernements est difficile à atteindre pour deux raisons principales : l'absence d'intégration des systèmes de partis et un problème de principal-agent. L'agent (les provinces) utilise l'argent du principal (le fédéral) pour financer une partie des programmes qu'il offre à la population. Les provinces bénéficient d'une asymétrie d'information, puisqu'elles contrôlent les programmes et les budgets (Graefe, Simmons et White 2013). Or, le gouvernement fédéral se méfie des provinces et pense qu'elles n'utiliseront pas les transferts ou les réductions de taxes à bon escient. Par exemple, les provinces ne sont pas obligées d'augmenter le budget des soins de santé du même montant que les transferts supplémentaires dédiés à la santé; les

gouvernements provinciaux conservateurs peuvent consacrer les sommes acquises par une augmentation des transferts à des réductions d'impôts plutôt que de les utiliser pour améliorer les services. C'est précisément la crainte exprimée par Justin Trudeau en 2022 par rapport à la demande des provinces d'augmenter substantiellement le TCS (La Presse canadienne 2022). De la même manière, le fédéral n'est pas en mesure de s'assurer que les provinces augmentent leurs propres impôts s'il réduit les siens pour résorber le déséquilibre fiscal. Ainsi, l'incapacité du principal à contrôler son agent contraint l'implantation de solutions optimales au déséquilibre fiscal.

En théorie, pour régler ce problème, le principal doit s'assurer de créer des institutions qui mitigent l'asymétrie d'information et alignent les intérêts de l'agent à ceux du principal (Moe, 2005). C'est pourquoi le gouvernement fédéral propose généralement d'imposer des conditions aux transferts. Celles-ci peuvent prendre la forme de normes nationales à respecter, de niveau de performance à atteindre, ou même, de manière moins ambitieuse, de reddition de compte. Or, il est très difficile pour Ottawa d'imposer des conditions à ses transferts et même la reddition de compte est ardue à implanter. La Commission Romanow (2002) sur l'avenir du système de santé canadien suggérait qu'Ottawa « achète le changement » en imposant une reddition de compte basée sur des indicateurs de performance et demandait une hausse substantielle, mais assortie de conditions des transferts fédéraux en santé (Bourns et Graefe 2022). L'accord intergouvernemental de 2004 sur les transferts en santé impliquait une forme de reddition de compte basée sur ces indicateurs de performance qui seraient évalués par une tierce partie, le Conseil canadien de la santé (Fafard, 2013).

Toutefois, les données servant à produire ces indicateurs de performance sont difficilement comparables, les provinces n'utilisent pas les indicateurs de performance pour innover et la supervision de la tierce partie n'est pas acceptée par tous alors que l'Alberta n'y a adhéré qu'en 2012 et le Québec n'y a jamais adhéré jusqu'à son abolition (Fafard 2013). Par ailleurs, il apparaît difficile d'imaginer qu'une province soit punie parce qu'elle n'atteindrait pas lesdits indicateurs de performance, alors qu'une réduction des transferts intergouvernementaux risque d'empirer la situation. Ces indicateurs servent

surtout à permettre à des groupes de patients de demander des comptes à leur gouvernement provincial, bien que leur impact demeure minime (Fierlbeck, 2013). On peut donc douter que cette reddition de compte représente des conditions strictes imposées aux provinces (Graefe et Fiorillo 2023).

En bref, l'imposition de conditions aux provinces pour les transferts pourrait représenter une manière de régler le problème de principal-agent, mais les institutions actuelles ne permettent pas à Ottawa d'imposer ces conditions. D'ailleurs, plusieurs déplorent d'ailleurs que la croissance du TCS ait été dilapidée en hausse des salaires des médecins et des prestataires de services plutôt qu'en finançant des réformes structurantes pour le système de santé, ce qui n'incite certainement pas Ottawa à procéder à une nouvelle hausse substantielle des transferts (Fierlbeck et Palley 2015).

Tant le problème de principal-agent que le manque d'incitatifs politiques pour des réformes optimales pourrait être résorbé si le système de partis politiques canadien était intégré entre le niveau fédéral et le niveau provincial. Un système de parti intégré implique que la même organisation partisane recrute des candidats à tous les ordres de gouvernements, que le parti national aide les partis provinciaux et municipaux, bien que les organisations régionales maintiennent une autonomie et que la plateforme nationale intègre les considérations des provinces (Filippov, Ordeshook et Shvetsova 2004). Dans les systèmes de partis intégrés, les électeurs confondent le niveau national et le niveau provincial et vont punir ou récompenser les politiciens pour les bévues ou les bons coups de leurs co-partisans au pouvoir à un autre niveau. Dans ces systèmes, les politiciens cherchent à progresser à l'intérieur du même parti d'un ordre de gouvernement à l'autre. Ces caractéristiques incitent les politiciens à considérer les coûts des externalités de leurs décisions politiques sur les autres juridictions et diminuent leur tendance à blâmer l'autre ordre de gouvernement, surtout si celui-ci est gouverné par des co-partisans. Sachant qu'ils pourraient être récompensés par leur parti en obtenant un poste à un autre ordre de gouvernement, les politiciens peuvent sacrifier leurs intérêts électoraux immédiats afin d'améliorer le bien-être collectif de la fédération, notamment en cherchant à aider leurs co-partisans à un autre ordre de gouvernement (Rodden, 2006).

Au contraire, l'absence d'intégration du système de parti nuit à la coordination entre les ordres de gouvernement au Canada. Les partis partagent parfois le même nom, mais ils ne représentent pas la même organisation, ne sont pas financés par les mêmes personnes, ne coordonnent pas leurs stratégies électorales, choisissent leurs candidats eux-mêmes et les politiciens se déplacent relativement rarement entre les ordres de gouvernement. Surtout, critiquer Ottawa (ou les provinces) demeure une stratégie éprouvée pour les politiciens provinciaux (ou fédéraux), même entre partis du même nom. Dans la fédération canadienne, les leaders provinciaux ne sont pas incités à s'occuper des problèmes collectifs à l'échelle de la fédération et vont plutôt se concentrer sur ce qui avantage leur province (Rodden 2006).

Par exemple, si le système de parti canadien était intégré, un gouvernement fédéral Libéral pourrait décider d'augmenter les transferts intergouvernementaux et serait en mesure de s'assurer que les provinces gouvernées par les partis Libéraux utilisent les transferts pour financer, par exemple, les soins de santé. Ce faisant, il pourrait aider les gouvernements Libéraux des provinces à se faire réélire et aider les oppositions Libérales à gagner en popularité, alors que les électeurs sauraient que c'est le même parti qui a proposé une hausse de transferts. Cela inciterait ce gouvernement Libéral fédéral à prendre un risque électoral, sachant qu'il peut faire confiance à ses co-partisans dans les autres provinces. Au contraire, dans le système de partis non intégrés du Canada, une coopération intergouvernementale où les gains à un niveau (provincial/fédéral) sont sacrifiés pour produire des gains à un autre niveau est peu probable, ce qui augmente la difficulté d'implanter des réformes optimales (Rodden 2006).

Idées, partis et contraintes.

Ces contraintes politiques et institutionnelles impliquent que les partis politiques gouvernent le fédéralisme fiscal pour atteindre leurs objectifs politiques, sans régler le déséquilibre fiscal, bien qu'ils soient inspirés par deux conceptions idéologiquement distinctes du fédéralisme fiscal. La conception sociale-démocrate du fédéralisme fiscal priorise la redistribution entre les provinces pour favoriser

l'égalité, alors que la conception néolibérale préfère réduire la redistribution et prioriser l'autonomie (Harmes, 2019).

Les néolibéraux veulent que le fédéralisme « favorise le marché » (Weingast, 1995). Pour ce faire, on vise à décentraliser la redistribution et la régulation étatique en vue de contraindre la taille de l'État interventionniste. La réduction du rôle du gouvernement fédéral dans la redistribution et la régulation place les gouvernements provinciaux en concurrence pour attirer les capitaux et la main-d'œuvre. Grâce à cette concurrence, on cherche à provoquer un nivellement vers le bas des niveaux de taxation et de régulation entre les provinces, tout en favorisant l'innovation dans les politiques publiques et la responsabilisation des politiciens pour leurs décisions (Weingast, 1995). Pour favoriser la concurrence, on cherche à accroître l'autonomie des gouvernements infranationaux et à décentraliser la fédération. La perspective néolibérale vise à limiter les transferts intergouvernementaux parce qu'elle considère qu'une trop grande dépendance des gouvernements infranationaux à l'égard des transferts les déresponsabilise et les encourage à dépenser de façon extravagante, puisque ces dépenses sont en partie financées par les contribuables des autres provinces. Les gouvernements infranationaux sont plus susceptibles de modérer leurs dépenses s'ils doivent taxer leurs propres citoyens plutôt que s'ils dépendent de l'État central (Rodden, 2003).

Ainsi, la manière optimale de résoudre le déséquilibre fiscal selon la perspective néolibérale consiste à réduire les impôts fédéraux pour que les provinces puissent, si elles le désirent, occuper elles-mêmes l'espace fiscal. Cette baisse des impôts fédéraux serait financée par une réduction des transferts intergouvernementaux et des dépenses de programme fédérales. Inspirés par la perspective néolibérale, tant les gouvernements Chrétien que Harper ont réduit les dépenses publiques fédérales directes et les transferts intergouvernementaux pour financer des baisses d'impôts. Par exemple, le gouvernement conservateur de Stephen Harper a réduit la taxe de vente et les impôts corporatifs fédéraux et diminué la croissance des transferts aux provinces (Harmes, 2007).

L'objectif est « d'affamer la bête » en réduisant les revenus de l'État fédéral et, grâce aux réductions des transferts intergouvernementaux, on réduit les revenus des provinces, ce qui impose indirectement des coupes dans des programmes sociaux autrement trop populaires pour être attaqués directement. N'étant pas coordonnées, ces baisses d'impôts et de transferts ne sont pas accompagnées de hausses équivalentes des revenus autonomes des provinces, ce qui implique de pressions fiscales importantes, qui les forcent à implanter des mesures d'austérité budgétaires. Celles-ci les incitent à réduire plusieurs dépenses qui ne sont pas allouées à la santé et à l'éducation, leurs deux principaux postes de dépenses les plus populaires qui sont politiquement difficiles à contraindre (Jacques, 2020). Ceci réduit la marge de manœuvre financière des provinces pour répondre aux demandes des citoyens dans d'autres domaines de politiques publiques. Ainsi, sans coordination, la gouvernance néolibérale peut nuire à l'autonomie effective des provinces, alors qu'elle réduit leur marge de manœuvre financière (Harmes 2019).

De l'autre côté du spectre politique, la perspective sociale-démocrate du fédéralisme fiscal promeut la solidarité et l'égalité. Elle considère qu'un gouvernement fédéral fort est nécessaire pour réduire les inégalités entre les citoyens des différentes régions, afin de garantir que les résidents des régions plus pauvres du pays bénéficient des mêmes droits sociaux que ceux qui habitent les régions plus riches. Ces droits sociaux garantis par le gouvernement fédéral permettent de construire un sentiment d'appartenance national à travers le Canada, alors que la perspective néolibérale renonce à utiliser les politiques sociales fédérales pour renforcer le sentiment d'appartenance national (Boyчук, 2008). L'autonomie des provinces conduit nécessairement à des niveaux divergents de prestation de services publics, surtout lorsque les niveaux de vie diffèrent énormément entre elles. La perspective sociale-démocrate se marie donc avec une centralisation de la fédération et une augmentation de la taille du gouvernement fédéral pour accroître la redistribution entre les individus et les régions. La centralisation de la redistribution limite la concurrence interprovinciale qui pourrait entraîner un nivellement par le bas en matière de fiscalité ou de réglementation (Harmes 2019).

Les sociaux-démocrates soutiennent des transferts intergouvernementaux généreux, assortis de conditions, en vue de surmonter la concurrence fiscale. Confrontés à une concurrence fiscale, les gouvernements provinciaux seraient poussés à utiliser les revenus supplémentaires générés par des transferts inconditionnels pour financer des réductions d'impôts. Par conséquent, la solution sociale-démocrate au déséquilibre fiscal implique d'augmenter les transferts intergouvernementaux et de les assortir de conditions, tout en maintenant la capacité fiscale du gouvernement fédéral. Ce faisant, on parvient à réduire l'écart entre les dépenses et les revenus autonomes des provinces, leur permettant de fournir des programmes sociaux généreux (Harmes 2019).

Or, l'imposition de conditions est ardue et le problème de principal-agent et les coûts fiscaux élevés des transferts décrits dans la section précédente impliquent que les partis politiques fédéraux animés par une perspective sociale-démocrate ne sont pas susceptibles d'augmenter les transferts. En effet, depuis 2015, le gouvernement Trudeau a augmenté ses dépenses publiques sans augmenter significativement ses transferts intergouvernementaux durablement. Il a plutôt utilisé le pouvoir fédéral de dépenser pour effectuer des avancées importantes dans des domaines de politiques sociales de juridiction provinciale (Graefe et Fiorillo 2023). En fait, un gouvernement animé par la perspective sociale-démocrate du fédéralisme fiscal peut se satisfaire de cette situation : en ne résolvant pas le déséquilibre fiscal, les pressions fiscales qui affligent les provinces laissent toute la place au fédéral pour prendre le devant de la scène. Si les provinces ne peuvent répondre aux demandes du public, un gouvernement fédéral interventionniste pourrait vouloir promouvoir ses objectifs égalitaristes en utilisant son pouvoir de dépenser pour mettre en œuvre des politiques dans des domaines de compétence provinciale, ce qui entraînerait des conséquences importantes quant à l'autonomie des provinces au sein de la fédération. Ceci lui permettra de centraliser la fédération, ou d'imposer des conditions à des transferts visant à aider des provinces fiscalement vulnérables, deux objectifs qui cadrent parfaitement avec la vision sociale-démocrate du fédéralisme.

Aucune de ces deux perspectives, défendues respectivement par le PCC et par le PLC, ne parvient à régler le déséquilibre fiscal, mais force est de constater que des efforts plus importants pour résoudre le déséquilibre fiscal ont été faits par le gouvernement de Stephen Harper que par les gouvernements du PLC dans les dernières décennies. En effet, le gouvernement Harper implante partiellement la solution néolibérale en diminuant la taxe de vente fédérale, et bien qu'il annonce une diminution de la croissance future du transfert en santé, il a maintenu la hausse généreuse consentie par Paul Martin pendant tout son mandat. Cette baisse de la taxe de vente, bien que non coordonnée avec les provinces, offre une opportunité aux provinces de régler une partie du problème. Le gouvernement Harper a même consenti un transfert unique aux provinces pour régler le déséquilibre fiscal. Le fait que le 700 millions alloués au Québec aient été transformés en baisses d'impôts préélectorales par le gouvernement Jean Charest (Ouimet, 2014) reflète le problème de principal-agent, mais cela représente une autre occasion pour les provinces de résorber une partie du déséquilibre fiscal. Ainsi, le respect des compétences fédérales et l'objectif de réduction de la taille de l'État fédéral affiché par les Conservateurs les ont incités à s'attaquer au problème du déséquilibre fiscal bien davantage que les Libéraux.

En effet, c'est à la suite de la baisse des transferts implantés par le gouvernement Chrétien, certes fortement inspirée par la perspective néolibérale, que le déséquilibre fiscal atteint les sommets décriés par la Commission Séguin. La hausse des transferts décrétée par le gouvernement Martin ne vient partiellement compenser les pertes encourues qu'une décennie plus tard. Ainsi, la gouvernance du fédéralisme fiscal du PLC, surtout lorsqu'elle cherche à plaire à la gauche hors Québec (Graefe et Fiorillo 2023), tend à privilégier le développement de l'État central et l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser. Ceci ne résorbe en rien le déséquilibre fiscal et ne laisse aucune opportunité aux provinces de le faire.

Conclusion

Le fédéralisme fiscal canadien se caractérise par une « joint-decision trap » (Scharpf, 1988) : bien que les problèmes soient évidents, le statu quo est maintenu parce que le changement nécessite l'accord de plusieurs acteurs multiniveaux, alors que le gouvernement fédéral profite du statu quo et que les changements proposés vont bénéficier bien davantage à certaines provinces qu'à d'autres. La coopération et la coordination seraient la clé pour résoudre le problème de déséquilibre fiscal, mais des incitatifs politiques différents entre les ordres de gouvernement, un problème de principal-agent et la non-intégration des systèmes de partis canadiens empêchent la coopération. La première contribution de cet article est de démontrer que même si les partis politiques fédéraux reconnaissaient l'existence du déséquilibre fiscal, des contraintes politiques et institutionnelles suggèrent qu'il est peu probable que l'équilibre fiscal soit atteint.

Ensuite, nous avons présenté deux conceptions distinctes du fédéralisme fiscal ainsi que les solutions qu'elles proposent pour régler le déséquilibre fiscal. Bien que des solutions existent, les partis politiques fédéraux font face à des contraintes politiques et institutionnelles qui ne les incitent pas à régler le déséquilibre fiscal. Les baisses d'impôts fédérales visant à résoudre le déséquilibre fiscal ne sont pas coordonnées, notamment à cause de la nature compétitive du fédéralisme canadien. Incapables d'imposer de conditions, les partis fédéraux animés par une perspective sociale-démocrate ne sont pas incités à augmenter les transferts, parce qu'ils ne peuvent garantir que les hausses de transferts ne permettront pas de financer des baisses d'impôts provinciales. En fait, la gouvernance du fédéralisme fiscal promue par le PCC et le PLC aggrave le déséquilibre fiscal de sorte qu'Ottawa gaspille sa marge de manœuvre sans résorber ce problème fondamental du fédéralisme canadien.

Cette absence de solutions risque de transformer la nature du fédéralisme canadien. En effet, le degré de centralisation de la fédération canadienne évolue en même temps que l'équilibre des pouvoirs entre les unités constitutives de la fédération plutôt que par des moyens constitutionnels (Lecours, 2019). Dans un avenir rapproché, les provinces pourraient consacrer les trois quarts de leur budget à la santé et à

l'éducation, ce qui laisserait peu de ressources pour les autres secteurs et limiterait par conséquent leur capacité à engager des dépenses publiques répondant aux demandes des citoyens. Ainsi, il est concevable que ce manque de marge de manœuvre fiscale des provinces fasse pencher la balance vers une centralisation de la fédération, surtout qu'il existe très peu de remparts politiques, juridiques ou institutionnels contre l'empiétement de l'autorité des provinces par le gouvernement fédéral dans la fédération canadienne (Bednar, 2009).

Le gouvernement du Québec, comme celui des autres provinces, revendique un niveau de transferts plus adéquat pour régler le déséquilibre fiscal et financer ses services publics. Or, il est peu probable que les transferts augmentent, car le niveau de conditionnalité nécessaire au triomphe de la vision sociale-démocrate du fédéralisme est non seulement impossible à imposer dans la fédération canadienne, mais n'est pas souhaitable. Face à un gouvernement fédéral animé par une vision sociale-démocrate du fédéralisme, le retrait avec compensation des programmes fédéraux demeure la meilleure solution pour régler le déséquilibre fiscal. Cependant, pour que cette solution soit politiquement réaliste, le Québec doit avoir un programme social équivalent. Ce fut le cas lorsque le gouvernement fédéral s'est inspiré du Québec pour créer un programme national de services de garde; le Québec a ainsi pu bénéficier d'une hausse de transferts conséquente. Ainsi, le Québec ne devrait pas s'opposer à la création d'un programme national d'assurance médicaments, si ce programme fédéral prend le programme québécois comme base et permet un droit de retrait avec compensation. Le Québec doit poursuivre ses innovations en politiques sociales pour occuper un domaine social avant le gouvernement fédéral et ainsi bénéficier de transferts additionnels si le fédéral imite ces programmes à l'avenir. Une assurance pour les soins de santé mentale me semble une avenue prometteuse en ce sens.

Certains pourraient qualifier cette vision d'utopique, alors qu'elle dépend de la bonne volonté d'Ottawa. Ainsi, la vision néolibérale présente un meilleur potentiel pour régler le déséquilibre fiscal. Le Québec devrait appuyer un gouvernement fédéral qui diminuerait ses impôts sur le revenu des particuliers ou ses taxes de vente, en vue de lui-même récupérer l'espace fiscal. En augmentant ses propres revenus

en réponse à une baisse d'impôts d'Ottawa, qui risque de survenir sous le prochain gouvernement Conservateur, Québec augmenterait son autonomie, réduirait le déséquilibre fiscal, et ce, sans augmenter le fardeau fiscal global des citoyens. Les conséquences de cette solution sont limitées et portent surtout sur la compétition fiscale. Le Québec devrait inciter les autres provinces à récupérer l'espace fiscal, limitant ainsi toute compétition fiscale. Toutefois, si Québec fait cavalier seul, il pourrait récupérer l'espace fiscal en haussant les taxes de vente, qui ne sont pas affectées par la compétition fiscale (Genschel et Schwarz, 2011). Certes, cela priverait les citoyens d'une baisse d'impôts, mais Québec pourrait faire valoir que cette récupération de l'espace fiscal permet de mieux financer les services de santé et d'éducation, sans augmenter le fardeau fiscal des contribuables.

Bibliographie

- Alesina, A., Favero, C. et Giavazzi, F. (2019). *Austerity: When It Works and When It Doesn't*. Princeton University Press.
- Bednar, J. (2009). The robust federation. *Cambridge Books*.
- Béland, D., Dinan, S., Jacques, O. et Marier, P. (2023). The “Right” and the Welfare State: The Case of the Coalition Avenir Quebec Government. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Forthcoming.
- Bélanger, É. et Chassé, P. (2021). The 2018 Provincial Election in Quebec. *Canadian Political Science Review*, 15(1), 34-43.
- Bird, R. M. et Tarasov, A. V. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(1), 77-102.
- Bourns, A. et Graefe, P. (2022). « Implementing a National Vision »: The Romanow Report's Three Federalism. Dans M. Behiels et F. Rocher (dir.), *The State in Transition : Challenges for Canadian Federalism*. Invenire Press.
- Boyчук, G. W. (2008). *National health insurance in the United States and Canada: Race, territory, and the roots of difference*. Georgetown University Press.
- Brady, D. et Bostic, A. (2015). Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences. *American sociological review*, 80(2), 268-298.
- Busemeyer, M. R. et Garritzmman, J. L. (2017). Public opinion on policy and budgetary trade-offs in European welfare states: evidence from a new comparative survey. *Journal of European public policy*, 24(6), 871-889.
- Canada, G. o. (2023). *Financial Reference Tables*. Department of Finance Canada. <https://www.canada.ca/en/departement-finance/services/publications/fiscal-reference-tables/2023.html>
- Cutler, F. (2008). Whodunnit? Voters and responsibility in Canadian federalism. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 41(3), 627-654.
- Dion, S. (2005). Fiscal balance in Canada. Dans H. Lazar (dir.), *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better* (p. 153-173). Institute of Intergovernmental Relations.
- Fafard, P. (2013). Intergovernmental Accountability and Health Care. Dans P. Graefe, J. Simmons et L. White (dir.), *Overpromising and Underperforming?: Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes* (p. 31-55). Toronto University Press.
- Fierlbeck, K. (2013). Renewing Federalism, Improving Health Care: Can this Marriage Be Saved? Dans K. Fierlbeck et W. Lahey (dir.), *Health Care Federalism in Canada* (p. 3-23). McGill-Queen's University Press.
- Fierlbeck, K. et Palley, H. (2015). Canada. Dans K. Fierlbeck et H. Palley (dir.), *Comparative Health Care Federalism* (p. 107-121). Routledge.
- Filippov, M., Ordeshook, P. C. et Shvetsova, O. (2004). *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge University Press.
- Forni, L. et Novta, N. (2014). *Public employment and compensation reform during times of fiscal consolidation*. International Monetary Fund.
- Genschel, P. et Schwarz, P. (2011). Tax competition: a literature review. *Socio-Economic Review*, 9(2), 339-370.
- Graefe, P. et Fiorillo, N. (2023). *The Federal Spending Power in the Trudeau Era: Back to the Future?*
- Graefe, P., Simmons, J. et White, L. (2013). Introduction. Dans P. Graefe, J. Simmons et L. White (dir.), *Overpromising and Underperforming?: Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes* (p. 3-28). Toronto University Press.

- Haffert, L. (2019). Permanent budget surpluses as a fiscal regime. *Socio-Economic Review*, 17(4), 1043-1063.
- Harmes, A. (2007). The political economy of open federalism. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 40(2), 417-437.
- Harmes, A. (2019). *The politics of fiscal federalism: Neoliberalism versus social democracy in multilevel governance*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- Hartmann, E. (2017). *Balance of Risks: Vertical Fiscal Imbalance and Fiscal Risk in Canada*. Mowat Centre for Policy Innovation.
- Jacques, O. (2020). Partisan Priorities under Fiscal Constraints in Canadian Provinces. *Canadian Public Policy* 46(4), 458-473.
- Jacques, O. (2021). Austerity and the path of least resistance: how fiscal consolidations crowd out long-term investments. *Journal of European public policy*, 28(4), 551-570.
- Jacques, O. et Bélanger, É. (2022). Deficit or austerity bias? The changing nature of Canadians' opinion of fiscal policies. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1-14.
- Jensen, C. (2011). The forgotten half: analysing the politics of welfare services. *International Journal of Social Welfare*, 20(4), 404-412.
- Jensen, C. (2012). Labour market-versus life course-related social policies: understanding cross-programme differences. *Journal of European public policy*, 19(2), 275-291.
- Jensen, C. et Petersen, M. B. (2017). The deservingness heuristic and the politics of health care. *American Journal of Political Science*, 61(1), 68-83.
- Jordan, J. (2009). Federalism and health care cost containment in comparative perspective. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(1), 164-186.
- Kneebone, R. et Wilkins, M. (2016). Canadian provincial government budget data, 1980/81 to 2013/14. *Canadian Public Policy*, 42(1), 1-19.
- La Presse Canadienne. (2022). Le fédéral se dit prêt à hausser les transferts en santé, mais à certaines conditions. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/politique/canada/769845/financement-de-la-sante-l-argent-en-sante-doit-etre-efficace-dit-trudeau>
- Larsen, C. A. (2008). The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support. *Comparative political studies*, 41(2), 145-168.
- Lazar, H. (2005). Trust in Intergovernmental Fiscal Relations. Dans H. Lazar (dir.), *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*. Institute of Intergovernmental Relations.
- Lazar, H. (2008). Fiscal federalism: An unlikely bridge between the west and Quebec. *Canadian Political Science Review*, 2(3), 51-67.
- Lecours, A. (2019). Dynamic de/centralization in Canada, 1867–2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 57-83.
- Mansell, R., Khanal, M. et Tombe, T. (2020). The Regional Distribution of Federal Fiscal Balances: Who Pays, Who Gets and Why It Matters. *The School of Public Policy Publications*.
- Matier, C., Wu, L. et Jackson, H. (2001). *Analysing Vertical Fiscal Imbalance in a Framework of Fiscal Sustainability*. Department of Finance, Economic and Fiscal Policy Branch.
- Moe, T. M. (2005). Power and political institutions. *Perspectives on politics*, 3(2), 215-233.
- Myles, J. (2000). The maturation of Canada's retirement income system: income levels, income inequality and low income among older persons. *Canadian Journal on Aging/La Revue Canadienne Du Vieillissement*, 19(3), 287-316.
- Noël, A. (2005). « A Report that Almost No One Has Discussed »: Early Responses to Quebec's Commission on Fiscal Imbalance. Dans H. Lazar (dir.), *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better* (p. 127-151). Institute of Intergovernmental Relations.

- Noël, A. (2021). Faire campagne dans la cour des provinces. *Options politiques*.
<https://doi.org/https://policyoptions.irpp.org/magazines/septembre-2021/faire-campagne-dans-la-cour-des-provinceschronique-dalain-noel/>
- Noël, A. (2022, July 29th). Quand les gouvernements trébuchent. *Options politiques*.
- Ouimet, H. R. (2014). Quebec and Canadian fiscal federalism: From Tremblay to Séguin and beyond. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 47(1), 47-69.
- PBO. (2022). *Fiscal Sustainability Report*
 [Record #829 is using a reference type undefined in this output style.]
- Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. *International Organization*, 57(4), 695-729.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism* (vol. 2). Cambridge University Press Cambridge.
- Romanow, R. J. (2002). Building on values: the future of health care in Canada.
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3), 239-278.
 [Record #808 is using a reference type undefined in this output style.]
- Simeon, R. (1982). Fiscal Federalism in Canada: A Review Essay, '. *Canadian Tax Journal*, 30, 41-51.
- Soroka, S., Maioni, A. et Martin, P. (2013). What moves public opinion on health care? Individual experiences, system performance, and media framing. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 38(5), 893-920.
- St-Hilaire, F. (2005). *Fiscal gaps and imbalances: The new fundamentals of Canadian federalism*. Institute for Research on Public Policy.
- St-Hilaire, F. et Lazar, H. (2003). He Said, She Said: The Debate on Vertical Fiscal Imbalance and Federal Health-Care Funding. *Policy Options*, 24(2), 60-67.
- St-Maurice, Y., Godbout, L., Arseneau, Y. et St-Cerny, S. (2018). La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2018: des défis subsistent. *Chaire de Fiscalité et Finances Publiques, Cahier de recherche no 2018-14*.
- Starke, P. (2021). The politics of retrenchment. Dans B. Greve (dir.), *Austerity, populism and the welfare state* (p. 25-40). Edward Elgar.
- Tepe, M. S. (2009). Public administration employment in 17 OECD nations from 1995 to 2005. *REC-WP Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, 12.
- Tombe, T. (2020). Finances of the nation: Provincial debt sustainability in Canada: Demographics, federal transfers, and COVID-19. *Canadian Tax Journal/Revue fiscale canadienne*, 68(4), 1083-1122.
- Tombe, T. et Winter, J. (2021). Fiscal integration with internal trade: Quantifying the effects of federal transfers in Canada. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 54(2), 522-556.
- Tremblay, J.-F. (2012). *Fiscal Problems, Taxation Solutions: Options for Reforming Canada's Tax and Transfer System*. Mowat Centre for Policy Innovation.
- Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *JL Econ. & Org.*, 11, 1.