HAL open science

Politiques et finances publiques : le cas du fédéralisme canadien

Gérald Bernier, Thierry Berthet, David Irwin

To cite this version:

Gérald Bernier, Thierry Berthet, David Irwin. Politiques et finances publiques : le cas du fédéralisme canadien. Annuaire des collectivités locales, 1996, 16, pp.101-115. ⟨10.3406/coloc.1996.1216⟩. ⟨halshs-04948429⟩

HAL Id: halshs-04948429

https://shs.hal.science/halshs-04948429v1

Submitted on 14 Feb 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Annuaire des collectivités locales

5. Politiques et finances publiques : le cas du fédéralisme canadien

Gérald Bernier, Monsieur Thierry Berthet, David Irwin

Citer ce document / Cite this document :

Bernier Gérald, Berthet Thierry, Irwin David. 5. Politiques et finances publiques : le cas du fédéralisme canadien. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 16, 1996. pp. 101-115;

doi : https://doi.org/10.3406/coloc.1996.1216

https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_1996_num_16_1_1216

Fichier pdf généré le 18/05/2018

5 POLITIQUES ET FINANCES PUBLIQUES : LE CAS DU FÉDÉRALISME CANADIEN

Gérald Bernier, Thierry Berthet, David Irwin

L'action publique s'appuie sur une agrégation de niveaux territorialisés de gouvernement, dont les relations se nourrissent d'un faisceau de dimensions politiques, juridiques et financières. Les phénomènes concomitants de décentralisation et de construction supranationale ont rendu, en Europe, les questions liées aux relations financières bâties entre différents paliers d'administration particulièrement prégnantes. Le fédéralisme constitue, à cet égard, un cas de figure intéressant de la tentative d'aménager, dans la distribution territoriale du pouvoir d'État, autonomie des entités politiques subnationales et homogénéité du système politique global. La fédération canadienne - à travers la remise en cause aujourd'hui permanente de ses modalités d'exercice, et les débats répétés sur le fonctionnement de ses institutions - souligne l'importance de l'enjeu financier dans la construction fédérale, et offre à la réflexion des mécanismes de péréquation intéressants.

La stabilité constitutionnelle est généralement conçue comme une vertu et le gage d'une souplesse suffisante dans l'organisation des pouvoirs publics. Toutefois, pour les politologues canadiens, cette propriété de la constitution canadienne qui consacre plus de 125 ans d'existence porte la responsabilité de plus d'un demi-siècle d'instabilité et de querelles constitutionnelles. Les arrangements conclus à l'occasion du pacte fédéral de 1867, par le partage des pouvoirs qu'ils instaurent au sein de la fédération, ont créé les conditions d'une remise en cause aujourd'hui constante du système politique, le processus référendaire d'octobre 1995 au Québec ayant constitué le plus récent épisode de ces soubresauts institutionnels.

Les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique organisent la distribution territoriale et juridique du pouvoir d'État et son partage entre les différentes provinces et le gouvernement fédéral. Soucieux d'éviter les affres de la guerre de sécession américaine, que les hommes politiques d'alors attribuaient notamment à la forme décentralisée du fédéralisme américain, les pères fondateurs de la constitution canadienne ont posé le principe d'un fédéralisme centralisé, où les pouvoirs non précisément définis ou dévolus revenaient de droit au niveau fédéral. De plus, pour pallier d'éventuelles disparités interprovinciales, le gouvernement fédéral s'engageait à verser à chaque province de la fédération 70.000$ par an et une allocation de 80 cents par habitant recensé en 1861. Cette disposition inaugurait un système de transferts financiers aux provinces dont les motifs et l'organisation ont connu de multiples changements. Ce mécanisme de redistribution verticale n'a cessé de prendre de l'expansion notamment à la suite de la grande dépression. L'intervention du gouvernement fédéral

Persée creative commons

est, après le second conflit mondial, apparue comme nécessaire pour assurer un accès relativement équitable aux services sociaux *A Mari Usque Ad Mare*. Cependant ce mouvement, qui reposa sur un «outrepassement» des compétences fédérales, ne se fit pas sans heurts[1]. Les conclusions de la commission Rowell-Sirois[2] constituent, à ce titre, un tournant dans l'histoire des relations fédérales-provinciales. Quoique l'ensemble des recommandations du rapport n'ait pas été adopté, il importe de retenir que le principe de la péréquation ainsi que les programmes d'assurance chômage et de pensions de vieillesse universelles - qui donnèrent lieu à des amendements constitutionnels - doivent leur existence à ces recommandations. Le texte du rapport soumis par cette commission préconisait, sur le plan financier, que les provinces remettent les impôts directs entre les mains de l'État central avec, pour contrepartie, le transfert de subventions devant permettre la mise en place de services publics comparables dans toutes les provinces, quelle que soit leur capacité fiscale propre. Les critiques provinciales apportées à ce qui apparaissait comme une centralisation accrue du fédéralisme (rapport Tremblay[3]) émanaient de provinces souhaitant conserver la maîtrise de leur fiscalité comme outil de régulation économique. Elles ont contribué à créer une dynamique de forces centrifuges à l'origine du «fédéralisme de coopération»[4], c'est-à-dire d'un fédéralisme où les processus de centralisation/décentralisation font l'objet de négociations entre les acteurs[5].

Avec l'augmentation de l'intervention des gouvernements provinciaux - et des coûts afférents - dans leurs champs de compétence (santé, éducation, sécurité et assistance sociale), il est rapidement apparu nécessaire d'en coordonner l'application sur tout le territoire de la fédération, de produire des normes nationales et de maintenir une certaine équité entre provinces. La nécessité d'homogénéiser l'action redistributive des provinces repose, notamment, sur les programmes à frais partagés, c'est-à-dire où la province et l'État fédéral (comme acteur propre et/ou comme représentant des autres provinces) coopèrent par le moyen de transferts intergouvernementaux[6].

1. Pour une analyse exhaustive des démêlés juridiques entre le palier fédéral et les provinces au sujet des compétences exclusives de ces dernières on consultera: Bayard Reesor, *The Canadian Constitution in Historical Perspective*, Scarborough, Prentice-Hall, 1992.

2. La Commission royale des Relations entre le Dominion et les Provinces (Commission Rowell-Sirois) avait reçu pour mandat d'établir un constat des relations fédérales-provinciales et de formuler des propositions au Gouvernement. *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les Provinces*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939.

3. La Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay) avait pour objet, à l'aube de la révolution tranquille, de faire le point sur la situation économique et culturelle du Québec. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, 1956.

4. Edmond Orban, *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral : un processus irréversible*, Montréal, Québec/Amérique, 1984, 418.

5. Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris Montchrestien, collection clefs, 1995, 89 et ss.

6. Plus précisément, les administrations provinciales ne transfèrent pas de ressources au palier fédéral ; ce sont techniquement les citoyens, qui, par le biais des impôts, des taxes et des droits à acquitter, allouent des ressources aux deux paliers de gouvernement

Depuis la seconde guerre mondiale, les provinces canadiennes ont remis au pouvoir central la tâche de percevoir leurs impôts sur le revenu, à l'exception de l'Ontario qui ne délègue que l'impôt sur le revenu des particuliers et conserve la maîtrise de celui sur les sociétés depuis 1957. La situation du Québec est particulière car dès 1947, alors que les provinces reconduisaient cette délégation du pouvoir d'imposer issue des mesures liées au deuxième conflit mondial, il se plaçait en retrait et continuait d'exercer son droit de percevoir les impôts sur les personnes et les sociétés. En 1954, il créa la double imposition en instaurant un impôt provincial sur les revenus des particuliers et des sociétés. Depuis, il maintient ce statut singulier, ce qui différencie la nature des transferts intergouvernementaux dont bénéficie cette province.

Réellement instauré à partir de 1947, lorsque la Saskatchewan décida de mettre sur pied un système d'assurance publique couvrant les frais d'hospitalisation, le pouvoir de dépenser du palier fédéral allait transformer la nature des relations fiscales établies entre la fédération et les provinces. Le gouvernement fédéral décida, en 1956, d'introduire cette mesure à l'échelle nationale, sous la forme d'un programme conjoint où il assumait 50% des coûts inhérents, système qui fut ensuite relayé par des subvention fédérales aux provinces sur une base per capita. Ce processus, en vertu duquel le gouvernement central *pouvait engager massivement des dépenses dans des sphères de juridiction provinciale,* l'amena à poursuivre dans cette veine en instituant, notamment, divers programmes nationaux en matière de services sociaux et d'éducation post secondaire. La mise en place de tels programmes à caractère social contrevenait pourtant à l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, qui octroyait aux provinces une pleine compétence législative dans ces secteurs. Les domaines retenus aux fins de l'intervention du gouvernement central furent ceux de l'éducation post secondaire, de la santé (1977) et de l'assistance publique (1966). Les initiatives fédérales dans ces domaines trouvent leur justification dans les recommandations des comités Heagerty (1942), Marsh (1943), Green (1945) et Hall (1961). La controverse fédérale-provinciale qui en découla a forcé les gouvernements fédéral et provinciaux à réexaminer le système de partage des pouvoirs et des revenus. Au centre du débat se retrouvait la question de la capacité fiscale des provinces. De fait, les revenus respectifs de celles-ci ne permettaient pas qu'elles remplissent leurs obligations constitutionnelles à l'endroit des plus démunis, en offrant des services et des programmes comparables d'une province à l'autre.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau en 1968 allait non seulement consolider le système de transferts aux individus et aux provinces, mais également institutionnaliser un système de relations intergouvernementales basé sur le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

I. LES TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX

Les sommes versées par le palier fédéral aux gouvernements des provinces, en vertu des programmes de transferts intergouvernementaux, parviennent à ces derniers

sous deux formes: en espèces et sous forme d'espace fiscal (tax room)[7]. De plus, ces transferts se distinguent selon qu'ils sont assortis d'un cahier des charges, ou octroyés de manière inconditionnelle. On distingue généralement trois types de transferts intergouvernementaux : la péréquation, le Financement des Programmes Établis (FPE) et le Régime d'Assurance Publique du Canada (RAPC).

1. La péréquation

Mise en place dans sa forme actuelle en 1957, la péréquation fiscale, puisqu'elle repose sur des transferts de nature inconditionnelle, peut être comparée à un supplément de revenu garanti pour les administrations provinciales moins nanties. C'est-à-dire qu'elles perçoivent des paiements sans pour autant que le gouvernement fédéral puisse en contrôler l'utilisation. Enchâssé dans la Loi constitutionnelle de 1982, le principe de la péréquation permet aux gouvernements provinciaux d'avoir accès à des recettes fiscales suffisantes pour leur permettre d'assumer des services publics équivalents pour un niveau de fiscalité sensiblement comparable[8].

Si le principe énoncé par l'article 36-2 de la Loi Constitutionnelle de 1982 est politiquement justifiable sur la base de l'égalité des droits des citoyens, quel que soit leur lieu de résidence, il ne l'est pas nécessairement en termes économiques[9]. En effet, la péréquation fiscale consiste à accroître les ressources des gouvernements destinataires sans pour autant accroître l'effort fiscal des citoyens de la province. En 1990, le total des droits de péréquation versés[10] aux provinces les plus démunies représentait 8,1 milliards, comparativement à 5,4 milliards en 1984 et 2,6 milliards de dollars en 1978. En raison de son principe même, la péréquation donne lieu à d'énormes différences interprovinciales dans les sommes redistribuées, ce qui témoigne de l'existence de disparités importantes dans la capacité fiscale autonome des provinces (tableaux 1 et 2).

7. Voir Canadian Tax Foundation, *The National Finances 1990*, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1991, chapitre 15.

8. Garth Stevenson, «Federalism and Intergovernmental Relations», dans Michael S. Whittington et Glen Williams (sous la direction de), *Canadian Politics in the 1990s*, 3e édition, Toronto; 1990, p. 384.

9. Voir Peter M. Leslie, *National Citizenship and Provincial Communities: A review of Canadian Fiscal Federalism*, Kingston: Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1988.

10. Les sommes versées en vertu du principe de la péréquation fiscale au Canada ont été déterminées au cours de la période 1987-1992 par 37 sources provinciales de revenu auxquelles un taux moyen de taxation a été appliqué pour les dix provinces. Pour recevoir des paiements, le revenu qu'une province était susceptible de retirer de ces 37 sources devait être inférieur à une moyenne nationale calculée sur la base du revenu de provinces dites «représentatives» et établie selon des modalités précisées dans la partie I de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé.*

Tableau 1 : Droits de péréquation versés aux gouvernements provinciaux (1978-1990), en dollars per capita (estimations officielles).

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales provinciales, *Répertoire des programmes et activités fédéraux- provinciaux*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Tableau 2 : Revenus autonomes des gouvernements provinciaux en dollars per capita (1978-1988).

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Statistiques Canada, *Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles*, Ottawa, mars 1990.

Si à première vue la péréquation permet de soutenir la comparaison avec un système d'interfinancement entre les provinces, il n'en est rien dans les faits. Comme l'a souligné Boadway[11], la péréquation fiscale dont bénéficient certaines provinces ne se traduit pas par une diminution correspondante des revenus des gouvernements des provinces mieux nanties, et encore moins par un effort fiscal supplémentaire. Par ailleurs, si la péréquation permet d'accroître les ressources financières des administrations provinciales démunies, elle ne se traduit pas par un taux de taxation plus élevé au sein des provinces plus riches. En effet, le taux de taxation fédéral est strictement identique dans toutes les provinces pour un niveau de revenu donné.

Non seulement la péréquation fiscale ne constitue pas un mécanisme d'interfinancement, mais elle tend, par ailleurs, à incarner une forme imparfaite de redistribution verticale[12]. Puisque la moyenne des sources de revenus utilisée afin de calculer les droits de péréquation n'incorpore pas toutes les provinces, mais seules les provinces dites *représentatives*, le total des droits de péréquation versés aux provinces pauvres ne leur permet pas d'atteindre un niveau comparable à la moyenne canadienne.

Tableau 3 : Total des revenus provinciaux en dollars per capita, (1978-1988).

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Statistiques Canada, *Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles*, Ottawa, mars 1990.

11. Robin Boadway, «Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada: un examen critique des structures existantes», dans Mark Krasnick (coordonateur de la recherche), *Le fédéralisme fiscal*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, Vol. 65, pp. 1-54.

12. Robin Boadway et Frank Flatters, «Federal-Provincial Fiscal Relations Revisited: Some Consequences of Recent Constitutional and Policy Developments», dans Melville McMillan(ed.), *Provincial Public Finances: Provincial Surveys*, Canadian Tax Paper no. 91 Vol. 1, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1991.

La péréquation permet ainsi de garantir que les citoyens de toutes les provinces ont accès à des services publics relativement équivalents, et cela à un taux de taxation relativement similaire. Cependant, ce mécanisme de redistribution est susceptible de contribuer à l'institutionnalisation d'une forme de dépendance financière des provinces démunies à l'endroit du gouvernement central. Ainsi, en dépit de l'instauration d'un tel système, et d'autres programmes visant à garantir plus d'égalité économique entre les administrations provinciales, on doit constater la permanence des disparités économiques interprovinciales[13].

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Statistiques Canada, *Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles*, Ottawa, mars 1990. *Estimations annuelles postcensitaires de la population suivant l'état matrimonial, l'âge, le sexe et composantes de l'accroissement, Canada, provinces et territoires au premier juin*

2. Le Financement des Programmes Établis (FPE)

Le financement des programmes établis (FPE), mis en place par le gouvernement fédéral en 1977, contribue au financement des services provinciaux de santé et d'éducation post secondaire[14]. Le FPE est issu de la consolidation de programmes à frais partagés créés durant les années 1950 et 1960. En créant ce programme le gouvernement fédéral poursuivait deux objectifs. D'une part, il visait à réduire la croissance de ses

13. Pour une chronologie des divers programmes ainsi que l'évolution des structures fédérales consacrées au développement régional, voir Gérald Bernier, «Les politiques fédérales de développement régional au Québec: 1969-1992», dans François Rocher (Dir.), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB éditeur, 1992, pp. 268-302.

14. Avant 1977, la contribution fédérale au financement des programmes «à frais partagés» en matière de santé et d'éducation postsecondaire reposait sur une combinaison de transferts conditionnels en espèces et d'abattements fiscaux.

engagements financiers à l'endroit des programmes à frais partagés car, suivant la formule originelle de partage des coûts, les dépenses des provinces servaient d'étalon de mesure pour déterminer la contribution fédérale. D'autre part, cette consolidation visait à alléger les contraintes et les normes fédérales imposées en vertu des programmes à frais partagés par le biais d'un système relativement comparable à celui des *Block Grants*[15] en vigueur aux États-Unis. Selon ce système, le gouvernement fédéral américain transfère des ressources aux états et aux localités en vue de leur permettre de mener à bien des activités dans des domaines précis.

La caractéristique principale du FPE tient au fait que les sommes transférées aux provinces sont établies sur une base uniforme per capita. Ces transferts s'effectuent par le biais de paiements en espèces, ainsi que par l'espace fiscal dévolu aux administrations provinciales sous la forme de points d'impôts. Au moment de la mise en place du FPE en 1977, les contributions fédérales au financement de l'éducation postsecondaire et de la santé devaient croître au même rythme que le produit intérieur brut (PIB). Cependant, à partir de 1984, le gouvernement fédéral entreprit unilatéralement de limiter la croissance de sa contribution tout en continuant d'édicter des normes s'imposant aux provinces. Ainsi, la Loi canadienne sur la Santé de 1984 a imposé des restrictions concernant la sur-facturation et aux autres modalités envisagées par les administrations provinciales en vue de réduire leurs dépenses en matière de santé.

Tableau 5 : Droits au titre du financement des programmes établis (FPE) en espèces et en impôts (estimations) en millions de dollars (1978-1990).

	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
T.-N.	191,0	228,4	286,2	333,8	374,6	410,3	434,6
I.P.E.	40,4	49,6	61,8	73,0	83,5	92,7	98,8
N.-E.	286,7	341,2	428,7	504,1	575,5	636,1	677,8
N.-B.	233,8	280,8	351,8	412,9	468,2	544,1	548,4
Qué. (1)	2 222,0	2 578,6	3 261,6	3 786,2	4 310,5	4 789,9	5 130,7
Ont.	2 924,4	3 460,3	4 387,2	5 191,6	6 006,4	6 802,5	7 385,1
Man.	353,8	413,8	520,7	615,4	706,0	781,9	827,4
Sask.	321,6	387,4	492,8	583,5	655,8	731,0	757,6
Alberta.	676,5	944,3	1 167,0	1 363,9	1 565,5	1 722,9	1 873,4
C.-B.	853,4	1 090,6	1 404,9	1 560,8	1 904,2	2 149,6	2 369,9
T.N.O.	15,1	18,0	23,8	29,2	34,4	37,7	40,8
Yukon	7,8	9,9	11,9	13,5	15,5	18,2	19,8

Source : Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, Direction des relations fédérales provinciales et de la politique sociale, *compilation spéciale*, 5 juin 1992.

(1) Incluant les transferts en espèces pour ce programme et 5.0 point de l'impôt fédéral sur les particuliers en vertu des accords de non-participation.

15. J. Richard Aronson et John L. Hilley, *Financing State and Local Government*, 4e édition, Washington, The Brookings Institution, 1986.

Le projet de loi C-96, adopté par la Chambre des Communes en 1986, prévoyait que la croissance des engagements financiers du gouvernement fédéral à l'endroit du FPE serait plafonnée sur la base de la croissance du PIB moins 2 points de pourcentage à partir de 1986-87. En 1989 le Ministre fédéral des finances annonça que la contribution fédérale serait réduite d'un autre point de pourcentage. Finalement, lors du discours du budget de février 1990, le Ministre fédéral des finances annonça que les droits perçus en vertu du FPE allaient être gelés à leur niveau de 1989-1990 pendant deux ans. Cette volonté du gouvernement fédéral de réduire ses engagements à l'égard de ce programme s'est manifestée, notamment, par l'imposition de limites à la croissance de ces transferts. D'ailleurs, aucun allégement des normes et des règles afférentes à ces programmes n'est intervenu afin de permettre aux provinces de surseoir aux effets négatifs de ce plafonnement du FPE. Jusqu'à maintenant, la Loi Canadienne sur la Santé de 1984 a été maintenue dans son intégralité. Les provinces n'ont donc pu compenser leur manque à gagner en recourant à diverses formes de *tickets modérateurs*. En dépit de ces restrictions imposées à la croissance de ce programme, les sommes perçues par les provinces en vertu du FPE sont passées de 9,8 milliards de dollars en 1980-81 à 20,8 milliards en 1992-93[16].

3. Le Régime d'Assistance Publique du Canada.

Le Régime d'Assistance Publique du Canada (RAPC), créé en 1966, constitue le seul programme fédéral-provincial à frais partagés[17] encore en vigueur dans le domaine des services sociaux. En vertu de celui-ci le gouvernement fédéral rembourse aux provinces 50% des dépenses *admissibles*. Parmi celles on dénombre : 1) l'assistance sociale aux personnes dans le besoin, 2) les services de bien-être aux personnes dans le besoin ou aux personnes qui seraient probablement dans le besoin si elles ne recevaient pas ces services, 3) les projets d'adaptation au travail approuvés par le Ministère[18].

Contrairement au FPE, les transferts effectués en vertu du RAPC ne sont pas déterminés sur une base per capita, mais en fonction du niveau des dépenses provinciales en ce domaine. Ainsi, parce que les provinces jouissant d'une capacité fiscale supérieure peuvent choisir de dépenser davantage dans ce champ d'intervention que les provinces démunies, le gouvernement fédéral entreprit en 1991, de limiter la croissance de sa contribution annuelle à 5% pour les provinces les mieux nanties : l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario[19] créant ainsi deux catégories de provinces admissibles ou non au RAPC en fonction de leur statut financier. En limitant de la sorte ses

16. Ministères des Finances du Canada, *Compilation spéciale*, juin 1992.

17. Toutefois, on doit constater que cette formule de financement tend à caractériser d'autres secteurs d'intervention gouvernementale comme le développement économique régional notamment.

18. Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, *Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux*, 1990-1991: Ottawa: décembre 1991, chapitre 26 p. 13.

19. Malgré une contestation judiciaire de cette décision de la part de la Colombie-Britannique, la Cour Suprême du Canada a déterminé que le gouvernement fédéral pouvait réduire la croissance de ses engagements financiers aux fins de ce programme pour les provinces mieux nanties.

engagements à l'endroit des provinces les plus aisées il est permis de croire que le gouvernement central cherche à réduire la taille de son déficit budgétaire[20].

II. ÉQUITÉ ET BESOINS : OBJECTIFS ET EFFETS DES TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX

Lorsque l'on tente de comparer les incidences financières des transferts intergouvernementaux on doit considérer séparément les trois types de transferts. La raison principale pour laquelle il convient de procéder ainsi repose sur le fait que ces transferts ne visent pas les mêmes objectifs. Évaluer et comparer ces programmes nécessite d'adopter des critères qui rejoignent les objectifs ayant prévalu à la mise en place de ces actions. Deux critères furent privilégiés: celui de l'équité et celui des besoins.

Tableau 6 : Droits au financement des programmes établis en espèces et en impôts (estimations) en dollars per capita (1978-1990).

	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
T.-N.	340	404	506	584	660	721	758
I.P.E.	334	403	507	584	657	719	754
N.-E.	342	404	504	583	659	721	757
N.-B.	340	404	505	583	659	762	760
Qué.	353	404	505	583	659	721	758
Ont.	346	404	504	583	659	721	757
Man.	343	404	504	583	659	721	760
Sask.	341	404	504	583	649	721	760
Alberta.	341	441	504	583	659	721	758
C.-B.	336	409	504	548	659	721	756
T.N.O.	343	400	506	584	662	725	756
Yukon	339	450	496	587	646	728	762

Source : Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, Direction des relations fédérales provinciales et de la politique sociale, *compilation spéciale*, 5 juin 1992. *Estimations annuelles postcensitaires de la population suivant l'état matrimonial, l'âge, le sexe et les composantes de l'accroissement, Canada, provinces et territoires au premier juin.* On notera que les disparités interprovinciales sont attribuables au fait que les données démographiques utilisées pour établir les données per capita sont légèrement différentes des données de recensement utilisées par le gouvernement fédéral.

- *Le critère d'équité* permet de distinguer dans quelle mesure les sommes transférées sont plus ou moins identiques sur une base per capita. Un programme de transferts qui ne permettrait que de satisfaire à ce critère remettrait évidemment en cause la

20. H. Mimoto et P. Cross, «La croissance de la dette fédérale», *L'observateur économique canadien*, juin 1991, pp. 3.1-3.17

fonction supplétive et compensatoire du système de transferts intergouvernemental au Canada.

- *Le critère des besoins ou d'efficacité* permet de distinguer dans quelle mesure le système de transferts contrevient à dessein au critère d'équité afin de remédier aux différences de capacité fiscale des administrations provinciales.

Parmi les trois programmes de transferts intergouvernementaux, seul le FPE répond aux exigences du critère d'équité. Les sommes versées aux administrations provinciales sont, à toutes fins utiles, identiques sur une base per capita. S'il répond au critère d'équité le FPE ne permet pas pour autant de répondre aux besoins spécifiques de certaines provinces dont la capacité fiscale est déficiente.

Lorsque le même critère est appliqué aux paiements de péréquation, on constate que les sommes versées aux provinces varient considérablement sur une base per capita d'une province à l'autre (tableau 1). Dans ce cas, le critère des besoins prime. Le programme de péréquation va ainsi délibérément à l'encontre du critère d'équité, mais cela procède de la logique même de ses objectifs, puisqu'il vise explicitement à pallier les disparités de capacité fiscale des gouvernements provinciaux. Il ne saurait donc être question de transférer des sommes identiques per capita aux différentes provinces. Comme l'indique le tableau 7, les provinces de la région Atlantique reçoivent systématiquement plus sur une base per capita que les autres provinces en vertu de ce programme.

Tableau 7 : Droits de péréquation versés aux gouvernements provinciaux (1978-1990) en millions de dollars (estimations officielles).

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, *Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Quant au Régime d'assistance publique du Canada, il ne répond certes pas au critère d'équité et ne permet pas davantage de répondre aux besoins des entités provinciales dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne nationale. Ce programme, au contraire, est susceptible d'introduire davantage de disparités interprovinciales parce que les sommes versées par le palier fédéral sont déterminées par le niveau de dépenses du palier destinataire. A titre d'exemple, en 1978 le Québec recevait 105$ per capita en vertu de ce programme comparativement à 49$ pour l'Ontario (tableau 8).

Tableau 8 : Versements aux provinces et aux territoires en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (1978-1990), en dollars per capita (estimations officielles).

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, *Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Puisque les sommes reçues ne sont pas établies sur une base per capita, les différences observées s'expliquent par un niveau de dépenses à caractère social plus élevé dans certaines provinces. Il est également possible de rendre compte de ces écarts en évoquant une structure de coûts plus élevés dans les régions périphériques. Ailleurs, ce pourra être une plus grande générosité des administrations provinciales à l'égard des plus démunis puisque les modalités d'admissibilité aux fonds fédéraux sont strictement identiques dans l'ensemble des provinces et des territoires.

III. LE QUÉBEC, TRANSFUSÉ OU DONNEUR ?

La province francophone se distingue aussi des autres dans le champ de la fiscalité. En effet, ainsi que nous l'évoquions précédemment, le Québec avec l'Ontario a tenu à conserver son indépendance fiscale, et ce dès l'avènement du *Dominion*

Provincial Tax Rental Agreement (1947) qui reconduisait pour cinq ans la délégation d'espace fiscal consentie par les provinces au pouvoir central en temps de guerre. En 1952, l'Ontario rentrait partiellement dans le rang, tandis que le Québec maintenait sa position avant de créer son propre régime d'impôt sur le revenu des particuliers en 1954 à 15% du taux fédéral, et qu'Ottawa ne lui accorde, dès 1955, un abattement fiscal de 10%. Cet abattement, déductible du calcul de l'impôt fédéral sur le revenu des contribuables québécois, constitue la deuxième particularité de la fiscalité québécoise. Ayant acquis le droit de retrait qui consiste à se retirer des programmes fédéraux pour offrir, au niveau provincial, le même service. Le Québec, en vertu des programmes qu'il assume au titre de ce droit, obtient, une compensation financière sous la forme d'un abattement fiscal. L'abattement est une des procédures de compensation dont bénéficie le Québec. Il reçoit ainsi du fédéral ce qui lui aurait été versé si les programmes fédéraux avaient été en vigueur. La province francophone est la seule à recourir à ce droit de retrait, bien que depuis 1964 toutes les autres provinces se soient fait reconnaître ce droit.

Cela porte deux ordres de conséquences. Tout d'abord, le Québec bénéficie d'une assiette fiscale élargie sans que le fardeau fiscal de ses contribuables s'en trouve alourdi. On gardera en mémoire que les dépenses de cette province sont également plus élevées. Les recettes fiscales du gouvernement du Québec sont supérieures sans que la pression soit plus importante sur les contribuables. Il n'en demeure pas moins que le Québec a longtemps connu une fiscalité plus lourde que dans les autres provinces. Cette tendance s'est résorbée durant une période récente, notamment pour les contribuables à faible et moyens revenus, mais elle semble à nouveau présente pour les années 90. En se prévalant de ce droit de retrait avec compensation financière, le Québec échappe à l'immixtion des programmes fédéraux, dont de nombreuses analyses remettaient en cause le caractère centralisateur (Rapport Tremblay). Nous avons évoqué la manière dont le pouvoir de dépenser du fédéral dans les sphères de compétences provinciales peut s'analyser comme une dynamique centralisatrice au sein d'un fédéralisme qui en est historiquement pétri. La possibilité pour le Québec de se soustraire à cette contrainte, en décidant d'assumer seul la mise en oeuvre et la gestion de ces services - tout en bénéficiant des compensations fiscales mentionnées ci-dessus, et qui font écho à la mise sur pied de normes nationales - lui permet d'affirmer un statut distinct au sein de la fédération, ce qui ne va pas sans poser certains problèmes de dédoublement de services.

Au niveau des transferts intergouvernementaux sous la triple forme de la péréquation, du FPE et du RAPC, les tableaux présentés précédemment permettent de mieux situer la place du Québec par rapport aux autres provinces.

Concernant *la péréquation*, le Québec touche la plus forte enveloppe de toutes les provinces (tableau 7), et on serait donc en droit de croire que, contrairement à un discours récurrent, cette province ne fait pas figure de parent pauvre. Il demeure néanmoins que la faiblesse des transferts de péréquation pour une province témoigne d'une plus grande richesse collective. Toutefois, ces chiffres ramenés sur une base per capita (tableau 1) laissent apparaître une réalité différente. En effet, il en découle que la péré-

quation, ainsi calculée, place le Québec à la sixième position en 1990, loin derrière les provinces maritimes, dont la relative pauvreté explique l'importance des transferts de fonds à ce titre. Le Québec ne perd pas pour autant au change puisque l'importance des transferts dont bénéficie cette province traduit surtout l'effet de sa capacité fiscale supérieure, notamment par rapport aux provinces non allocataires.

Au titre du *Financement des Programmes Établis*, l'effet des limites imposées à la croissance des engagements fédéraux aux termes de ce programme s'est traduit par une baisse de la contribution fédérale aux dépenses de santé et d'éducation post secondaire. Alors qu'en 1977-78, la quote part du palier fédéral s'élevait à 47,9 % du total des dépenses engagées à ces fins par le Québec[21], elle ne représentait plus que 40,7 % en 1990-91. Le désengagement du pouvoir central - désengagement relatif puisque rappelons-le les sommes perçues par les provinces ont doublé entre 1981 et 1992 - s'explique par une situation financière difficile, et la croissance importante de la dette du Canada et de ses intérêts. Ce processus est néanmoins susceptible de s'accentuer au cours des prochaines années.

Enfin, pour ce qui concerne le *Régime d'Assurance Publique du Canada*, on notera que l'augmentation des versements effectués à l'endroit du Québec ont connu une croissance plus faible qu'un certain nombre d'autres provinces. Il est ainsi passé de 105 $ per capita en 1978 à 264 $ en 1990, tandis que dans le même temps l'Ontario passait de 49 $ à 232 $, le Manitoba de 56 $ à 197 $ et le Yukon de 52 $ à 215 $. Ainsi, si le Québec occupe derrière les Territoires du Nord-Ouest la seconde place en termes d'allocation de fonds au titre du RAPC, c'est, selon la logique des programmes à frais partagés, parce qu'il a investi moins que d'autres provinces à ce titre.

Au total, la situation du Québec se démarque largement en ce qui a trait à l'organisation de la fiscalité. Doté d'un système de prélèvements propre cette province dispose ainsi d'une capacité financière élargie. Toutefois, l'assiette fiscale plus large dont dispose le Québec découle directement des points d'impôts additionnels dont bénéficie cette province en contrepartie de la mise en oeuvre de programmes conformes aux objectifs nationaux. Les coûts additionnels, qu'exige la maîtrise d'oeuvre de programmes financés et gérés ailleurs au Canada par le palier fédéral, n'offrent aucun avantage au Québec, sinon au plan politique. Le système québécois existe de façon autonome puisque Québec s'est retiré - surtout durant la première moitié des années soixante - avec compensation financière de certains programmes fédéraux. Pour ce qui concerne, les transferts intergouvernementaux, le Québec ne dénote pas une situation particulièrement différente de celle des autres provinces, démontrant ainsi le caractère excessif des analyses faisant du Québec une province sous ou sur-avantagée par le système fédéral canadien.

21. Voir Gouvernement du Québec, *Budget 1991-1992: discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, Ministère des Finances, 2 mai 1991, Annexe E.

Conclusion

Le système de transferts en place au Canada peut être conçu comme une réponse à des contraintes constitutionnelles inhérentes à la structure fédérale de l'État Canadien. Il peut également être vu comme un mécanisme mis en place pour surseoir aux effets désintégrateurs, pouvant découler des disparités importantes concernant la capacité fiscale des administrations provinciales. Toutefois, la crise des finances publiques sévissant au Canada depuis les années soixante-dix s'est manifestée par des déficits budgétaires récurrents, et par une croissance importante du service de la dette. Ces facteurs ont eu pour conséquence de forcer le palier fédéral à tenter de réduire la croissance de ses engagements financiers à l'endroit des trois principaux programmes de transferts intergouvernementaux analysés dans le cadre de cet article, sans pour autant entacher l'accessibilité interprovinciale à ces biens publics.

La place du Québec dans ce processus permet de soulever quelques éléments de réflexion sur la pratique du fédéralisme coopératif. Les conclusions qu'on peut tirer d'une étude précise des transferts intergouvernementaux liant la province québécoise et la fédération confirment l'analyse stratégique que livre Maurice Croisat des relations fédération-entités fédérées dans ce type de fédéralisme. En effet, loin de bafouer les compétences des unités fédérées, cette modalité de gestion du pacte fédéral permet, par l'existence d'une «diplomatie» disposant d'instances et de structures fonctionnelles de négociation, aux provinces canadiennes - dont la plus revendicative est sans doute le Québec - d'assumer une place de plus en plus prégnante dans l'élaboration des politiques publiques. L'interpénétration des compétences fédérales et provinciales, loin de conduire à la disparition de la fédération par un mécanisme de centralisation dissolvant, a généré, notamment dans le cadre de la gestion financière de cette réinscription fonctionnelle et structurelle du fédéralisme, un nouveau type de lien fédéral où la participation-négociation l'emporte sur la subordination.

Pourtant, il convient de nuancer cette vision consensualiste du fédéralisme canadien qui proroge aujourd'hui encore une tradition centralisatrice instaurée de longue date. On pu en relever une illustration tout à fait récente à l'occasion de l'élaboration des deux derniers budgets fédéraux dans lesquels Ottawa révise de manière unilatérale et drastique les modalités et la valeur de sa participation aux transferts intergouvernementaux. On notera par ailleurs, que cette tentation, qu'engendrent la croissance des déficits publics à transférer aux paliers inférieurs une partie des dépenses et des compétences, se traduit, au niveau intra-provincial, par un alourdissement des charges des collectivités locales. Il y a néanmoins un intérêt théorique certain à ne plus appréhender la question du fédéralisme coopératif dans la perspective d'une dialectique centralisation/décentralisation mais davantage comme une instance de régulation interne à la fédération et aux entités fédérées, un nouvel art du politique en situation fédérale où la question financière émerge dans sa crucialité.