

## **Régler le déséquilibre fiscal? Les contraintes politiques et institutionnelles à deux solutions idéales**

Olivier Jacques, professeur adjoint au Département de Gestion, d'évaluation et de politiques de santé de l'Université de Montréal.

### **Résumé**

Pourquoi le déséquilibre fiscal persiste-t-il dans la fédération canadienne? Cet article 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, cet article 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, cet article informe sur les causes des échecs du fédéralisme fiscal canadien.

Mots clés : Déséquilibre fiscal; fédéralisme; Canada; opinion publique; institutions

### **Abstract**

Why is it so difficult to solve the problem of fiscal imbalance in the Canadian federation? This essay presents two solutions to fiscal imbalance: on the one hand, the neo-liberal view proposes to reduce taxes and the presence of the federal state to maximize provincial autonomy; on the other hand, the social democratic view increases intergovernmental transfers conditionally to reduce inequalities among provinces. However, political and institutional constraints prevent governments from making the institutional changes necessary to resolve the fiscal imbalance in either of these two ways. Using theoretical perspectives from comparative political economy, this article highlights the causes of the failures of Canadian fiscal federalism.

Keywords : Vertical fiscal imbalance; federalism; Canada, public opinion, institutions

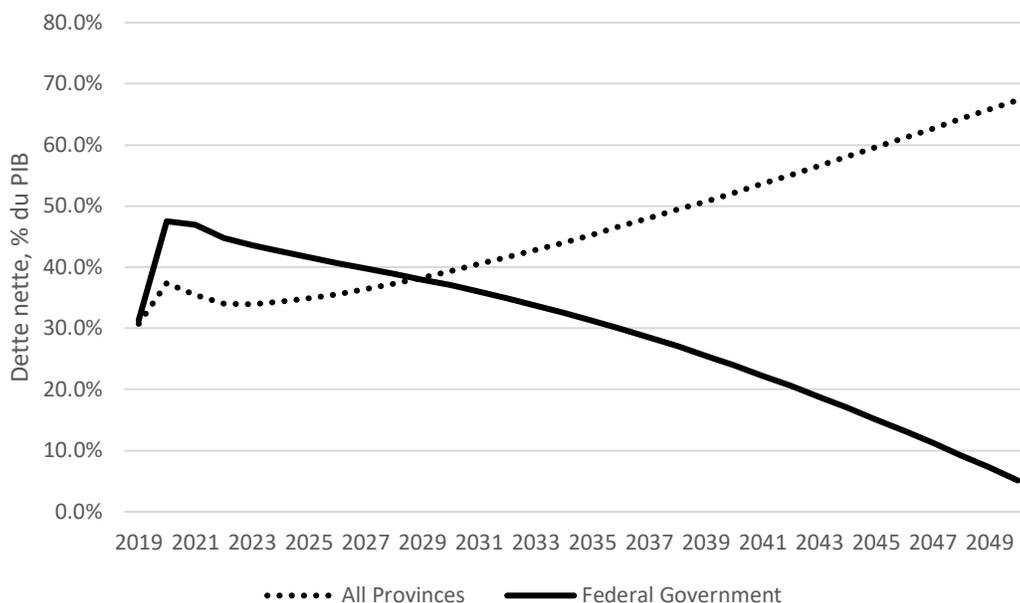
## Introduction

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 tend vers zéro, alors que celle des provinces pourrait doubler pour atteindre 70% du PIB d'ici 2050 (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 2021). Cette situation a d'importantes conséquences sur la fédération puisque ces contraintes fiscales risquent d'empêcher les provinces d'offrir des services publics de qualité à leurs citoyens et pourraient nuire à leur autonomie.

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. 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, 2022, Fiscal gap simulator. <https://financesofthenation.ca/fiscal-gap-simulator/>

Cet article présente deux manières opposées de résoudre le déséquilibre fiscal. La première s'inspire d'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, cette solution 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. Alors que les études précédentes se contentent de décrire ces solutions, (voir Lazar 2005), la première contribution de cet article est de ces deux solutions dans des perspectives idéologiques cohérentes et de démontrer qu'elles reflètent les préférences des électeurs de gauche et de droite. Après avoir défini le déséquilibre fiscal, la prochaine section présente les deux solutions idéales typiques au déséquilibre fiscal et révèle leur ancrage dans l'opinion publique à l'aide d'enquêtes.

La troisième section de cet article démontre que ces deux solutions n'ont pas été implantées. La situation du 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 cet article 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. 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 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 quatrième section de cet article détaille ces contraintes institutionnelles et politiques.

En guise de conclusion, la dernière section de l'article avance que sans régler le déséquilibre fiscal, les partis politiques fédéraux peuvent s'inspirer de la conception sociale-démocrate ou néolibérale du fédéralisme fiscal pour atteindre leurs objectifs politiques. Inspiré par la conception néolibérale, le Parti Conservateur du Canada 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, notamment le gouvernement Trudeau, se

satisfont du déséquilibre fiscal parce qu'il leur permet centraliser progressivement la fédération, notamment en utilisant le pouvoir fédéral de dépenser pour répondre aux besoins des citoyens que les provinces ne comblent pas, elles qui sont contraintes par des pressions fiscales aiguës.

### **Deux solutions idéales pour régler le déséquilibre fiscal.**

#### *Définir le déséquilibre fiscal.*

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 and 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.

Cette définition est plus limitée que celle proposée par la Commission Séguin qui retenait qu'une fédération équilibrée doit maintenir un écart fiscal modeste, comblé adéquatement par des transferts intergouvernementaux inconditionnels (Noël 2006). Or, pour nous, un gouvernement central pourrait réduire le déséquilibre fiscal en créant des programmes à frais partagés avec les unités constituantes : ces programmes impliquent des conditions, mais représenteraient quand même une hausse des transferts

intergouvernementaux qui réduirait l'écart structurel entre revenus et obligations constitutionnelles en termes de dépenses. De plus, le fédéralisme fiscal d'un pays pourrait être équilibré même si le niveau de transferts, et donc l'écart vertical, était très élevé, si par exemple les institutions garantissaient que les unités constituantes de la fédération pouvaient empêcher le gouvernement central de réduire unilatéralement ses transferts. Ainsi, nous retenons la conception d'Harvey Lazar décrite plus haut, parce qu'elle admet la possibilité d'un équilibre fiscal dans une fédération plus centralisée, alors que la définition de la Commission Séguin reflète sa préférence pour une fédération décentralisée qui maximise l'autonomie des provinces.

*Le fédéralisme fiscal néolibéral et social-démocrate.*

On peut distinguer deux conceptions cohérentes du fédéralisme fiscal: les conceptions sociales-démocrates et néolibérales, la première priorisant la redistribution entre les provinces pour favoriser l'égalité et la deuxième préférant au contraire réduire la redistribution et prioriser l'autonomie (Harmes 2019). Les néolibéraux veulent que le fédéralisme « favorise le marché » (*market preserving federalism*) (Weingast 1995). Pour ce faire, on vise à centraliser la protection des droits de propriété et la réglementation du commerce tout en décentralisant la redistribution et la régulation étatique. L'objectif de la perspective néolibérale est de contraindre la taille de l'État interventionniste en vue de favoriser le libre marché. 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. En revanche, la perspective néolibérale cherche à imposer un État central fort dans certains domaines, capable par exemple d'éliminer les barrières réglementaires entre les provinces (Harmes 2007). En bref, le fédéralisme néolibéral s'inscrit dans la droite ligne du thatchérisme en cherchant à imposer le libre marché grâce à un État fort (Gamble 1994).

Du côté du fédéralisme fiscal, 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.

Cette perspective a inspiré les réformes du gouvernement Conservateur de Stephen Harper : il a réduit la taxe de vente et les impôts corporatifs fédéraux, diminué la croissance des transferts aux provinces tout en les rendant moins redistributifs<sup>1</sup> et tenté de créer une commission nationale des valeurs mobilières et de réduire les barrières commerciales interprovinciales (Harmes 2007). Plusieurs chercheurs ont proposé des réformes encore plus ambitieuses inspirées par la perspective néolibérale (Smart 2005, Tremblay 2012) et celle-ci refait régulièrement surface dans le débat public (Grammond 2023). Les recommandations de la Commission Séguin s'inspirent aussi de cette perspective parce qu'elle favorise l'autonomie provinciale.

La réduction de la redistribution entre les provinces demeure la principale conséquence entraînée par la solution néolibérale. 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) vers les provinces pauvres (où habitent proportionnellement plus d'individus à faibles revenus) est importante (Mansell, Khanal, and Tombe 2020). D'ailleurs, la Commission Séguin proposait d'augmenter les paiements de péréquation pour compenser la réduction de la redistribution interprovinciale qui accompagne nécessairement la baisse des transferts. De plus, la réduction de la générosité des

---

<sup>1</sup> En s'assurant que le transfert canadien pour la santé soit alloué par capita plutôt qu'adapté à la réalité démographique de chaque province.

programmes fédéraux, notamment de l'assurance emploi ou de la sécurité de la vieillesse, diminue aussi la redistribution entre les provinces et les individus puisque ces programmes profitent davantage aux plus pauvres.

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.<sup>2</sup> 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. Les sociaux-démocrates soutiennent des transferts intergouvernementaux généreux, car ils permettent d'éviter cette concurrence, tout en conservant les avantages de la décentralisation qui rapproche les citoyens du processus décisionnel et encourage l'innovation.

Selon Harmes (2019, 75-76), l'approche sociale-démocrate estime également que ces transferts doivent être assortis de conditions. Encore une fois, cela vise à surmonter la concurrence fiscale et à permettre au gouvernement national de fournir des biens publics dans des domaines qui peuvent se trouver en dehors de sa compétence constitutionnelle. Confrontés à une concurrence fiscale, les gouvernements provinciaux seraient poussés à utiliser les revenus supplémentaires générés par des transferts inconditionnels

---

<sup>2</sup> Par exemple, le PIB par habitant de la province la plus pauvre est presque deux fois moindre que celle de la province la plus riche.

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.

Cette perspective est appuyée par plusieurs chercheurs (DiGiacomo and Flumian 2010, Boadway 2004), est généralement promue par des commentateurs progressistes du Canada anglophone (Toronto Star 2022) et s'exemplifie par les recommandations de la Commission Romanow (2002) sur l'avenir du système de santé canadien. Celle-ci demandait une hausse substantielle des transferts fédéraux en santé, assortis de certaines conditions et promouvait l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser (Bourns and Graefe 2022).

*Des perspectives qui se reflètent dans l'opinion publique.*

Ces deux conceptions du fédéralisme fiscal se reflètent dans l'opinion publique canadienne. Pour le démontrer, nous avons inséré des questions dans le sondage de la Confédération de demain de 2022, réalisé par Environics.<sup>3</sup> Ces trois questions portent sur des dimensions fondamentales des conceptions néolibérale et sociale-démocrate du fédéralisme fiscal : le niveau et la conditionnalité des transferts ainsi que la centralisation. La première porte sur l'appui du public aux transferts fédéraux pour le système de santé. Nous avons mentionné aux répondants que le gouvernement fédéral transfère de l'argent aux provinces pour financer les services publics de santé et que, comme les coûts des soins de santé augmentent, les gouvernements provinciaux demandent au gouvernement fédéral d'accroître le montant des transferts offerts aux provinces. Nous avons ensuite demandé aux répondants si les transferts devaient augmenter, diminuer ou rester les mêmes. Afin de refléter les dilemmes auxquels les décideurs font face, nous avons mentionné à un tiers des répondants qu'une augmentation des transferts pourrait entraîner une hausse des

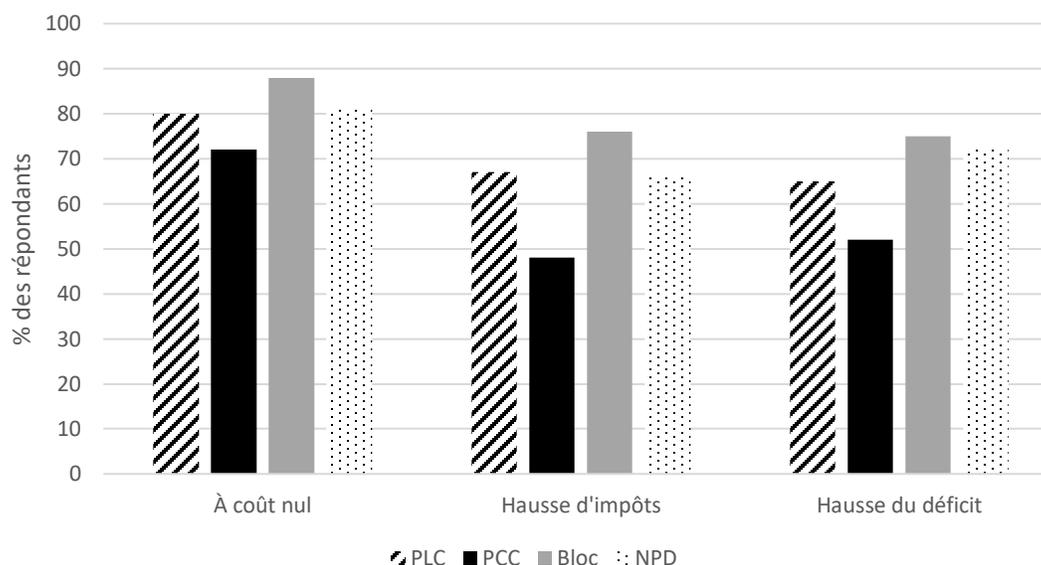
---

<sup>3</sup> Les répondants qui n'émettent pas d'opinion sur nos questions sont exclus de l'analyse.

impôts, et à un autre tiers qu'elle pourrait causer une augmentation du déficit fédéral. Le dernier tiers des répondants a été interrogé sur ses préférences quant aux transferts sans évoquer une hausse des impôts ou des déficits (AUTEUR 2022).

La figure 2 démontre que l'appui du public aux transferts additionnels pour les soins de santé est très élevé, mais chute considérablement lorsque les coûts des transferts sont révélés, particulièrement chez les électeurs du Parti conservateur du Canada (PCC), ce qui suggère que les électeurs de droite ne sont pas susceptibles d'accepter de payer pour des transferts plus élevés. A contrario, les électeurs du Nouveau parti démocratique (NPD) et du Parti libéral du Canada (PLC), les deux partis qui promeuvent présentement la conception sociale-démocrate du fédéralisme fiscal, appuient l'augmentation des transferts même lorsqu'on leur rappelle les coûts d'une telle politique.

**Figure 2. Appui des répondants canadiens à une hausse des transferts fédéraux en santé, selon des contraintes fiscales et les affiliations partisanes.**



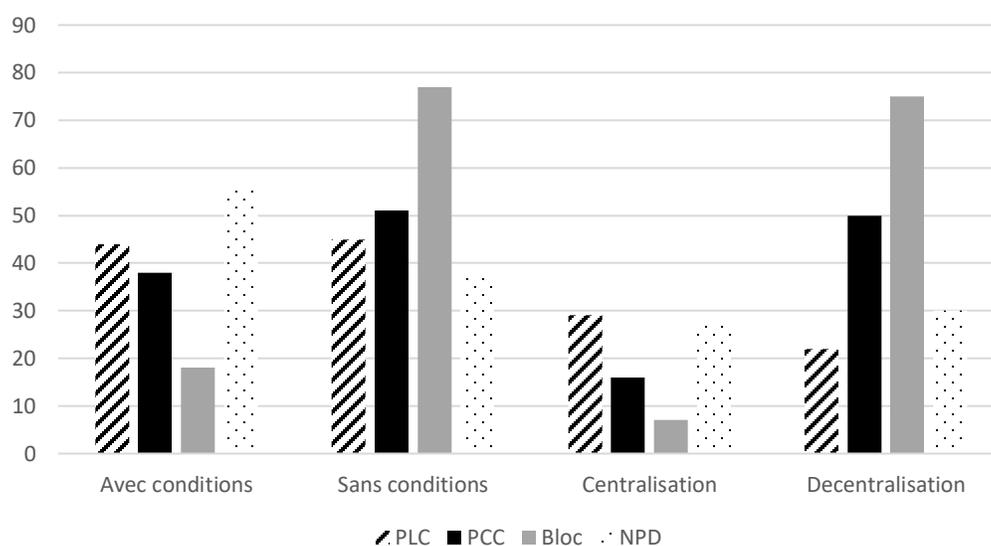
Référence : Confédération de demain, 2022

Ensuite, nous avons demandé aux répondants s'ils préféreraient que le gouvernement fédéral fournisse davantage de fonds aux provinces et laisse chacune décider comment dépenser les montants additionnels pour améliorer les services (transferts inconditionnels) ou si le gouvernement fédéral devait créer des

normes nationales et fournir davantage de fonds uniquement aux provinces respectant ces normes (transferts conditionnels). Nous avons aussi mesuré l'appui à la (dé)centralisation en demandant aux répondants s'ils préfèrent que le gouvernement fédéral (provincial) prenne en charge plusieurs choses que le gouvernement provincial (fédéral) fait en ce moment. Les répondants pouvaient aussi choisir le statu quo.<sup>4</sup>

La figure 3 révèle que les transferts conditionnels et la centralisation sont populaires parmi les électeurs du PLC et du NPD, alors que les électeurs du PCC et du Bloc Québécois préfèrent des transferts inconditionnels et la décentralisation. En fait, les électeurs du Bloc ont une position très similaire à celle revendiquée par la Commission Séguin : contrairement aux électeurs Conservateurs, ils veulent des transferts plus généreux, mais inconditionnels, de manière à garantir l'autonomie des provinces et à favoriser la décentralisation de la fédération. Les électeurs du Bloc reflètent la position traditionnelle du Québec qui demande plus d'autonomie et de redistribution interprovinciale, alors que les positions sociales-démocrates et néolibérales présentent un arbitrage entre autonomie et redistribution.

**Figure 3. Appui des répondants canadiens à des transferts (in)conditionnels et à la (dé)centralisation de la fédération**



Référence : Confédération de demain, 2022

<sup>4</sup> Non présenté dans la figure 3, mais inclus dans les régressions du tableau 1.

Le tableau 1 confirme de manière plus formelle ces résultats en effectuant des régressions linéaires multiples incluant des variables de contrôle qui pourraient influencer tant l'idéologie que les préférences des individus concernant le fédéralisme. D'abord, nous mesurons l'idéologie par une échelle d'autopositionnement gauche-droite allant de 1 (gauche) à 10 (droite), bien que les résultats de l'analyse soient similaires si l'affiliation partisane sert de mesure de l'idéologie. La plus importante variable de contrôle est l'identité territoriale; celle-ci est reliée à l'idéologie et aux préférences par rapport à la redistribution entre les régions d'un pays (AUTEUR et al. 2022a; AUTEUR et al. 2023). On la mesure par la question Linz-Moreno sur l'identité partagée entre l'État central et la province. Cette question demande aux répondants s'ils se sentent (1) uniquement Canadien ou d'abord Canadien et ensuite identifiés à leur province, (2) également Canadien et identifié à leur province ou (3) d'abord identifié à leur province et ensuite au Canada ou seulement identifié à leur province. Nos modèles incluent des variables mesurant la province (mesurés par des effets fixes par provinces) et le lieu de résidence (grandes villes, petites villes et rural), la langue parlée à la maison, le revenu, l'éducation et le genre. Le revenu va de 1 à 6, 1 représentant les répondants dont le revenu est inférieur à 30 000 \$, jusqu'à 6 représentant les répondants dont le revenu est supérieur à 150 000 \$. La langue parlée à la maison est codée en trois catégories : les anglophones, les francophones et les personnes parlant une autre langue. Le niveau de scolarité est réparti en trois catégories: secondaire, collège et université.

Dans le modèle 1, nous présentons une interaction entre l'idéologie des répondants et chacune des conditions expérimentales (hausse du déficit ou des taxes). Ce modèle démontre que les électeurs de droite sont particulièrement susceptibles de réduire leur appui à une hausse des transferts lorsqu'on leur rappelle qu'il faudrait augmenter les impôts la financer. Le modèle 2 démontre que les électeurs de droite sont moins susceptibles d'appuyer des transferts conditionnels, alors que le modèle 4 révèle qu'ils préfèrent la décentralisation. De leur côté, les électeurs de gauche préfèrent les transferts conditionnels et une fédération centralisée.

**Tableau 1. Régressions linéaires pour expliquer l'appui au niveau de transferts, à la conditionnalité et à la décentralisation, effets fixes par province inclus.**

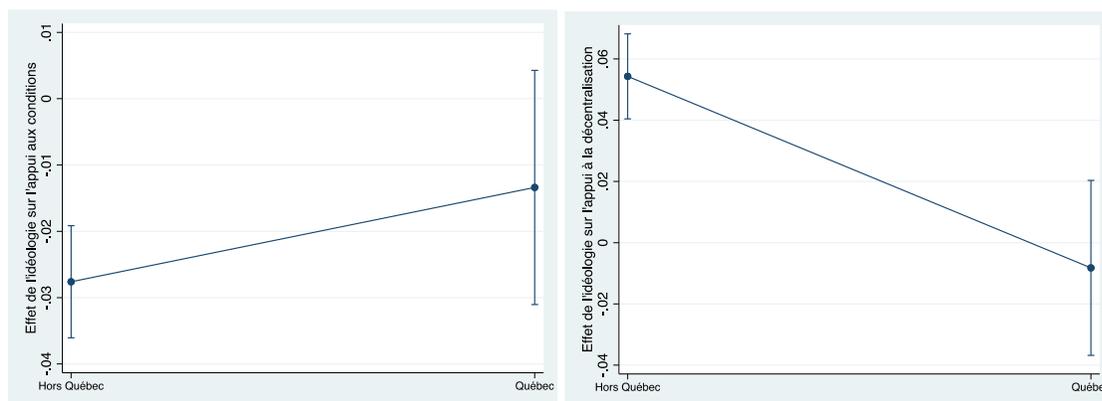
	1	2	3	4	5
	Niveau de transferts	Transferts conditionnels		Décentralisation	
Gauche-droite	-0.0220*** (0.00802)	-0.0250*** (0.00390)	-0.0276*** (0.00431)	0.0417*** (0.00638)	0.0543*** (0.00708)
Condition déficit	-0.0936 (0.0623)				
Condition déficit * gauche-droite	-0.0185 (0.0115)				
Condition taxes	-0.109* (0.0623)				
Condition taxes * gauche-droite	-0.0293*** (0.0113)				
Québec			-0.0992* (0.0549)		0.276*** (0.0894)
Québec * gauche-droite			0.0142 (0.00997)		-0.0625*** (0.0162)
Identité provinciale	0.00539 (0.00980)	-0.0694*** (0.00814)	-0.0689*** (0.00802)	0.122*** (0.0131)	0.118*** (0.0130)
Éducation	-0.00125 (0.0149)	0.0407*** (0.0123)	0.0399*** (0.0123)	-0.0288 (0.0200)	-0.0277 (0.0200)
Revenu	-0.0218*** (0.00694)	0.00943 (0.00574)	0.00927 (0.00573)	-0.00138 (0.00932)	-4.97e-05 (0.00933)
Genre	-0.0560*** (0.0213)	-0.0318* (0.0176)	-0.0329* (0.0176)	-0.0435 (0.0287)	-0.0401 (0.0287)
Langue	-0.0153 (0.0227)	-0.0458** (0.0192)	-0.0414** (0.0186)	-0.00320 (0.0311)	-0.0194 (0.0300)
Urbain	0.00181 (0.00319)	0.00153 (0.00262)	0.00278 (0.00228)	-2.05e-05 (0.00428)	-0.00493 (0.00371)
C-B	0.0684 (0.0453)	-0.0764** (0.0376)		-0.126** (0.0612)	
Manitoba	0.145*** (0.0519)	-0.0182 (0.0432)		-0.245*** (0.0702)	
N-B	0.164*** (0.0565)	0.0155 (0.0474)		-0.271*** (0.0768)	
T-N	0.127** (0.0560)	-0.0450 (0.0461)		-0.180** (0.0752)	
N-É	0.144*** (0.0545)	-0.00277 (0.0450)		-0.141* (0.0734)	
Ontario	0.0490 (0.0399)	-0.0514 (0.0331)		-0.128** (0.0535)	
I-P-É	0.251*** (0.0604)	-0.0496 (0.0501)		-0.0427 (0.0812)	
Québec	0.0737* (0.0416)	-0.0589* (0.0348)		-0.153*** (0.0558)	
Saskatchewan	0.0485 (0.0506)	-0.0149 (0.0415)		0.00866 (0.0672)	
Constante	0.927*** (0.0794)	0.747*** (0.0587)	0.720*** (0.0551)	-0.133 (0.0957)	-0.270*** (0.0900)
N	2,990	3,066		2,894	2,894
R carré	0.074	0.043		0.058	0.054

Erreurs types en parenthèses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Dans les modèles 3 et 5, le coefficient de la variable Québec suggère que l'appui à la décentralisation et aux transferts inconditionnels est plus élevé au Québec, alors que l'interaction entre la variable Québec et l'autopositionnement gauche-droite démontre que l'idéologie n'a pas d'impact sur les préférences au Québec. C'est ce que révèle la figure 4, qui présente l'interaction entre l'autopositionnement gauche-droite et une variable dichotomique séparant les répondants du Québec et ceux du reste du Canada. Le graphique de gauche, basé sur le modèle 3, démontre que bien que le coefficient de l'idéologie ne soit pas significativement différent entre les répondants du Québec et ceux du reste du Canada, le coefficient n'est pas différent de zéro au Québec alors qu'il est clairement négatif hors Québec. Hors Québec, plus un répondant est à droite, plus il est susceptible d'appuyer les transferts inconditionnels. Le graphique de droite, basé sur le modèle 5, démontre aussi que l'impact de l'idéologie de droite sur l'appui à la décentralisation est nul au Québec, alors qu'il est clairement positif hors Québec. Cela signifie que la droite est moins susceptible d'appuyer l'imposition de conditions aux transferts en santé et plus susceptible d'appuyer la décentralisation hors du Québec, alors qu'au Québec, il existe une forme de consensus tant à gauche qu'à droite en faveur de la décentralisation et des transferts inconditionnels.

**Figure 4. Effet marginal de l'idéologie sur l'appui aux transferts conditionnels (gauche) et à la décentralisation (droite) en fonction de la province de résidence, basée sur le tableau 1, modèles 3 et 5.**



En bref, les conceptions sociales-démocrates et néolibérales du fédéralisme fiscal ne sont pas uniquement des construits théoriques sans ancrage dans le réel. Au contraire, elles se reflètent dans les préférences des

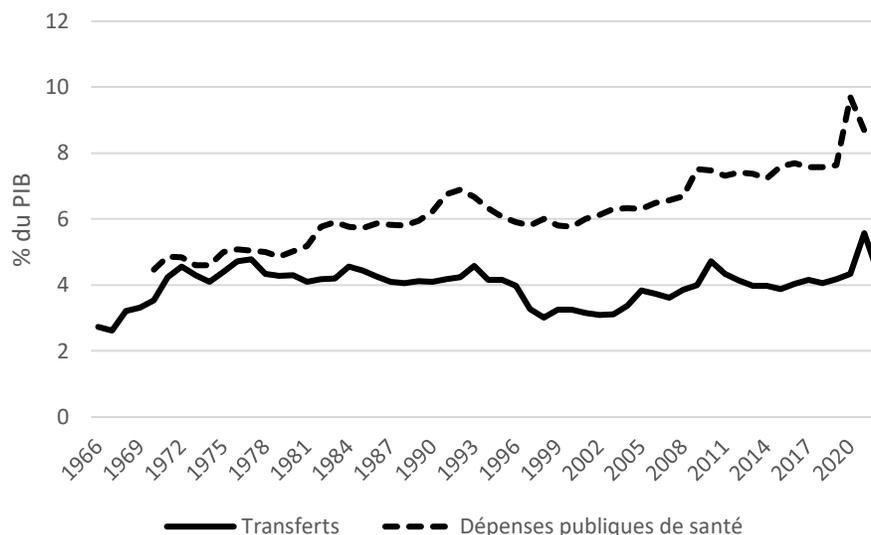
électeurs de différents partis, bien que l'opposition entre ces deux conceptions soit plus marquée hors du Québec. On pourrait donc croire que les partis politiques profiteraient de l'ancrage de ces perspectives dans l'opinion publique pour promouvoir des solutions au problème du déséquilibre fiscal.

### **Des solutions qui ne sont pas implantées**

Malgré l'ancrage des perspectives néolibérales et sociales-démocrates dans l'opinion publique, leurs solutions au déséquilibre fiscal n'ont pas été implantées. Les projections présentées à la figure 1 révèlent un écart entre les finances publiques des provinces, insoutenables à long terme, et celles du fédéral, qui sont parfaitement soutenables. Ces projections réalisées par Trevor Tombe (2020) rejoignent celles effectuées par le Conference Board (Québec 2021), la Chaire en fiscalité et en finances publiques (St-Maurice et al. 2018) et par le Directeur parlementaire du budget (PBO 2021). 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 et que les politiques publiques ne changeront pas. Se basant sur des variables démographiques et économiques, elles vont projeter la croissance prévue de chaque dépense de programme et chaque impôt sur un horizon de quelques décennies (St-Hilaire and Lazar 2003).

Cet article ne cherche pas à répliquer ce type de projection pour confirmer l'existence du déséquilibre fiscal. Nous analysons plutôt les deux conséquences observables des solutions néolibérales et sociales-démocrates, soit l'évolution des transferts intergouvernementaux (figure 5) ainsi que des revenus des provinces et du fédéral (figure 6). La figure 5 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 5 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 5. 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 partagé entre les provinces et le gouvernement fédéral, ainsi que de la mise en place du Régime d'assistance publique du Canada et de la croissance des coûts du transfert fédéral pour l'éducation supérieure. Les coûts des transferts ont été réduits lorsque le gouvernement fédéral est passé d'un système de programmes à frais partagés à un système de financement essentiellement inconditionnel en bloc en 1977. 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 Libéral 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 and Palley 2015). Cette hausse des transferts, largement inconditionnelle, a certainement permis de réduire le déséquilibre fiscal.

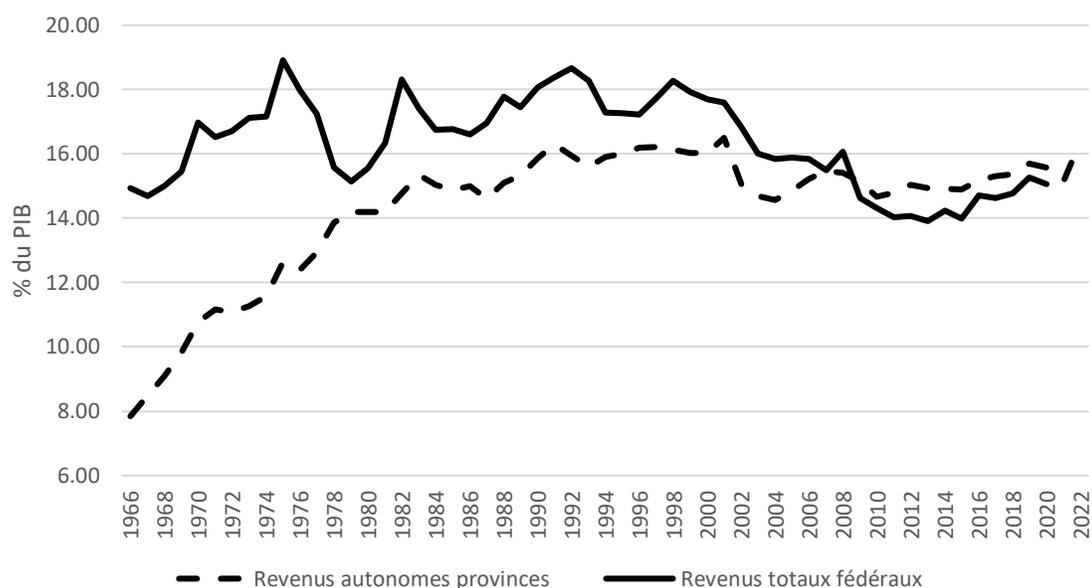
Toutefois, il s'agissait d'une situation exceptionnelle qui n'empêche pas la fédération canadienne de se caractériser par un niveau d'équilibre de transferts intergouvernementaux insuffisant pour les besoins des provinces. D'abord, le gouvernement fédéral bénéficiait d'une situation fiscale exemplaire, après des années d'austérité budgétaire menant à des surplus structurels (Haffert 2019). Ces surplus ayant été en partie atteint par une réduction drastique 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, and 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 NPD, ce qui pousse le gouvernement vers la gauche, l'incitant à délier les cordons de la bourse.

Cette situation exceptionnelle où une solution sociale-démocrate au déséquilibre fiscal est implantée 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 inclut 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 et qu'il sera alloué per capita plutôt qu'ajusté en fonction de la richesse des provinces (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 6 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 ainsi libéré, leurs revenus ayant légèrement diminué pendant la même période. Ainsi, la perspective néolibérale a été en vogue depuis les années 1990, mais la solution néolibérale au déséquilibre fiscal n'a été implantée que partiellement puisque la baisse des revenus fédéraux n'a pas été compensée par une hausse des revenus autonomes des provinces.

**Figure 6. 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**

Cette section propose trois raisons expliquant pourquoi ces solutions 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, and Jackson 2001, Dion 2005), qui demeure avantagé par le statu quo. Deux arguments contre le déséquilibre fiscal sont généralement avancés. 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 à l'heure actuelle 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, les provinces peuvent augmenter leurs propres revenus pour résorber leurs problèmes financiers, surtout que le fédéral a diminué ses impôts dans les dernières décennies (St-Hilaire 2005, 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 prônée par la solution néolibérale 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 solution sociale-démocrate est mal alignée avec les incitatifs politiques du gouvernement fédéral. Si Ottawa augmente les 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, Wlezien and Soroka 2011). 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 2 ci-haut 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 (AUTEUR et al. 2022b)

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 solution néolibérale parce qu'elle augmente l'autonomie des provinces, le Québec 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. La solution sociale-démocrate pourrait donc leur nuire financièrement, alors que les provinces de l'Atlantique ont tout à perdre de l'implantation de la solution néolibérale, puisqu'elles représentent les provinces les plus dépendantes aux transferts intergouvernementaux (Tombe and Winter 2021).

L'implantation des deux solutions 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, and 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. Le rapport Romanow proposait qu'Ottawa « achète le changement » en imposant une reddition de compte basée sur des indicateurs de performance. L'accord intergouvernemental de 2004 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).

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 laissent pas la possibilité 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 financer 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 and 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, and 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).

### **Discussion et conclusion.**

Cet article effectue deux contributions principales. D'abord, nous avons présenté deux conceptions distinctes du fédéralisme fiscal ainsi que les solutions au déséquilibre fiscal qu'elles proposent. Loin d'être de simples construits théoriques, nous avons démontré que ces conceptions du fédéralisme fiscal se reflètent dans l'opinion publique canadienne et québécoise, de sorte que l'on pourrait s'imaginer que les partis politiques s'en inspireraient pour trouver une solution au déséquilibre fiscal. Or, 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. Ainsi, 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 deuxième contribution de cet article est de démontrer que même si les partis politiques reconnaissent l'existence du déséquilibre fiscal, ces solutions théoriques aux problèmes de déséquilibre fiscal se butent à des problèmes politiques et institutionnels bien réels.

Pour conclure, nous avançons que les partis politiques, mus par leur idéologie, vont s'inspirer de la gouvernance sociale-démocrate et néolibérale du fédéralisme fiscal pour atteindre leurs objectifs politiques,

sans régler le déséquilibre fiscal. La gouvernance néolibérale du fédéralisme fiscal, promue sous les gouvernements Chrétien et Harper, entraîne la réduction des dépenses publiques fédérales directes et des transferts intergouvernementaux pour financer des baisses d'impôts et réduire la taille de l'état fédéral. 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. En effet, la réduction des transferts impose des pressions fiscales importantes aux provinces, les forçant 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 (AUTEUR 2020). Ceci réduit la marge de manœuvre financière des provinces pour répondre aux demandes des citoyens dans d'autres domaines de politiques publiques.

Si les provinces ne peuvent répondre aux demandes du public, un gouvernement fédéral animé par un idéal social-démocrate de gouvernance 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. Depuis 2015, le gouvernement Trudeau, plus proche de la perspective sociale-démocrate que ses prédécesseurs<sup>5</sup>, a augmenté ses dépenses publiques sans augmenter significativement ses transferts intergouvernementaux durablement. 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. 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. 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

---

<sup>5</sup> En excluant le gouvernement Martin (2004-2006)

constitutionnels (Lecours 2019). 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'empiètement de l'autorité des provinces par le gouvernement fédéral dans la fédération canadienne (Bednar 2009).

## Bibliographie

- Bednar, Jenna. 2009. "The robust federation." *Cambridge Books*.
- Bird, Richard M, and Andrey V Tarasov. 2004. "Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations." *Environment and Planning C: Government and Policy* 22 (1):77-102.
- Boadway, Robin W. 2004. *Should the Canadian federation be rebalanced?:* Institute of Intergovernmental Relations.
- Bourns, Andrew, and Peter Graefe. 2022. "« Implementing a National Vision »: The Romanow Report's Three Federalism." In *The State in Transition : Challenges for Canadian Federalism*, edited by Michael Behiels and François Rocher. Ottawa: Invenire Press.
- Boychuk, Gerard W. 2008. *National health insurance in the United States and Canada: Race, territory, and the roots of difference:* Georgetown University Press.
- Cutler, Fred. 2008. "Whodunnit? Voters and responsibility in Canadian federalism." *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 41 (3):627-654.
- DiGiacomo, Gordon, and Maryantonett Flumian. 2010. *The Case for Centralized Federalism*. Vol. 26: University of Ottawa Press.
- Dion, Stéphane. 2005. "Fiscal balance in Canada." In *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, edited by Harvey Lazar, 153-173. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Fafard, Patrick. 2013. "Intergovernmental Accountability and Health Care." In *Overpromising and Underperforming?: Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*, edited by Peter Graefe, Julie Simmons and Linda White, 31-55. Toronto: Toronto University Press.
- Fierlbeck, Katherine. 2013. "Renewing Federalism, Improving Health Care: Can this Marriage Be Saved?" In *Health Care Federalism in Canada*, edited by Katherine Fierlbeck and William Lahey, 3-23. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Fierlbeck, Katherine, and Howard Palley. 2015. "Canada." In *Comparative Health Care Federalism*, edited by Katherine Fierlbeck and Howard Palley, 107-121. New York: Routledge.
- Filippov, Mikhail, Peter C Ordeshook, and Olga Shvetsova. 2004. *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions:* Cambridge University Press.
- Gamble, Andrew. 1994. *The free economy and the strong state: the politics of Thatcherism:* Macmillan International Higher Education.
- Graefe, Peter, Julie Simmons, and Linda White. 2013. "Introduction." In *Overpromising and Underperforming?: Understanding and Evaluating New Intergovernmental*

- Accountability Regimes*, edited by Peter Graefe, Julie Simmons and Linda White, 3-28. Toronto: Toronto University Press.
- Grammond, Stéphanie. 2023. "Arrêtons le ping-pong en santé." *La Presse*.
- Haffert, Lukas. 2019. "Permanent budget surpluses as a fiscal regime." *Socio-Economic Review* 17 (4):1043-1063.
- Harmes, Adam. 2007. "The political economy of open federalism." *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 40 (2):417-437.
- Harmes, Adam. 2019. *The politics of fiscal federalism: Neoliberalism versus social democracy in multilevel governance*: McGill-Queen's Press-MQUP.
- 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>.
- Lazar, Harvey. 2005. "Trust in Intergovernmental Fiscal Relations." In *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, edited by Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Lazar, Harvey. 2008. "Fiscal federalism: An unlikely bridge between the west and Quebec." *Canadian Political Science Review* 2 (3):51-67.
- Lecours, André. 2019. "Dynamic de/centralization in Canada, 1867–2010." *Publius: The Journal of Federalism* 49 (1):57-83.
- Mansell, Robert, Mukesh Khanal, and Trevor Tombe. 2020. "The Regional Distribution of Federal Fiscal Balances: Who Pays, Who Gets and Why It Matters." *The School of Public Policy Publications*.
- Matier, Chris, Lisa Wu, and Harriet Jackson. 2001. *Analysing Vertical Fiscal Imbalance in a Framework of Fiscal Sustainability*: Department of Finance, Economic and Fiscal Policy Branch.
- Moe, Terry M. 2005. "Power and political institutions." *Perspectives on politics* 3 (2):215-233.
- Noël, Alain. 2005. "« A Report that Almost No One Has Discussed »: Early Responses to Quebec's Commission on Fiscal Imbalance." In *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, edited by Harvey Lazar, 127-151. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Noël, Alain. 2006. "Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières." In *Le fédéralisme canadien contemporain*, edited by Alain-G Gagnon. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- PBO. 2021. Fiscal Sustainability Report edited by Parliamentary Budget Officer. Ottawa. Québec. 2021. Pour un financement accru du fédéral en santé: augmenter le transfert Canadien en matière de santé. . edited by Ministère des finances. Québec.
- Rodden, Jonathan. 2003. "Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government." *International Organization* 57 (4):695-729.
- Rodden, Jonathan. 2006. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Vol. 2: Cambridge University Press Cambridge.
- Romanow, Roy J. 2002. "Building on values: the future of health care in Canada."
- Scharpf, Fritz W. 1988. "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration." *Public administration* 66 (3):239-278.
- Séguin, Yves. 2002. Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada. Rapport de la Commission utr le déséquilibre fiscal. Québec.

- Simeon, Richard. 1982. "Fiscal Federalism in Canada: A Review Essay,.'" *Canadian Tax Journal* 30:41-51.
- Smart, Michael. 2005. *Federal transfers: Principles, practice, and prospects*: CD Howe Institute.
- Soroka, Stuart, Antonia Maioni, and Pierre Martin. 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, France. 2005. *Fiscal gaps and imbalances: The new fundamentals of Canadian federalism*: Institute for Research on Public Policy.
- St-Hilaire, France, and Harvey Lazar. 2003. "He Said, She Said: The Debate on Vertical Fiscal Imbalance and Federal Health-Care Funding." *Policy Options* 24 (2):60-67.
- St-Maurice, Yves, Luc Godbout, Yves Arseneau, and Suzie St-Cerny. 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.
- Star, Toronto. 2022. "Editorial: Federal healthcare funding should have strings attached." *Toronto Star*.
- Tombe, Trevor. 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, Trevor, and Jennifer Winter. 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, Jean-François. 2012. *Fiscal Problems, Taxation Solutions: Options for Reforming Canada's Tax and Transfer System*: Mowat Centre for Policy Innovation.
- Weingast, Barry R. 1995. "The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development." *JL Econ. & Org.* 11:1.
- Wlezien, Christopher, and Stuart N Soroka. 2011. "Federalism and public responsiveness to policy." *Publius: The Journal of Federalism* 41 (1):31-52.