

Le déséquilibre fiscal au Canada vingt ans après la Commission Séguin

Marcelin Joanis

EN BREF

Il y a deux décennies, la Commission sur le déséquilibre fiscal, mise en place par le gouvernement québécois, remettait son rapport final. Le rapport Séguin sera un jalon important dans le débat sur le déséquilibre fiscal qui faisait rage à l'époque au Canada. Une lecture contemporaine des écrits de la Commission montre combien plusieurs de ses conclusions sont encore d'actualité, révélant des divergences entre les recommandations de la Commission et l'évolution des arrangements financiers depuis 2002. La situation actuelle ainsi qu'un certain nombre d'angles morts dans le rapport de la Commission militent en faveur d'un nouvel exercice de réflexion sur le fédéralisme fiscal canadien dans toutes ses dimensions.

IN BRIEF

Two decades ago, the Commission on Fiscal Imbalance, set up by the Quebec government, submitted its final report. The "Séguin Report" was an important milestone in the debate on fiscal imbalance that was raging in Canada at the time. A contemporary reading of the Commission's writings reveals that many of its recommendations are still relevant today, and a divergence between the Commission's recommendations and the evolution of fiscal arrangements since 2002. The current situation, as well as a number of blind spots in the Commission's report, mean that a similar exercise looking at Canadian fiscal federalism in all its dimensions is needed today.



À PROPOS DE CE REPÈRE

Cette étude fait partie du programme de recherche du Centre d'excellence sur la fédération canadienne, dirigé par Charles Breton assisté par Ji Yoon Han. La révision linguistique et la coordination éditoriale ont été effectuées par Étienne Tremblay, la correction d'épreuves par Louise Letendre et la mise en pages par Chantal Létourneau.

Une traduction anglaise de cette étude est disponible sous le titre *Fiscal Imbalance in Canada Twenty Years after the Séguin Commission*.

Marcelin Joanis est professeur titulaire à Polytechnique Montréal, où il est membre du Groupe de recherche en Gestion et mondialisation de la technologie (GMT) et Directeur adjoint de l'Institut Michael D. Penner sur les enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) du campus de l'Université de Montréal. Il est chercheur et fellow CIRANO et a été membre du secrétariat de la Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal.

Cette étude fait partie de la série « L'idée fédérale » du Centre d'excellence sur la fédération canadienne qui vise à mieux comprendre et à analyser le fédéralisme canadien dans une perspective québécoise.

Pour citer ce document :

Marcelin, J. (2025). *Le déséquilibre fiscal au Canada vingt ans après la Commission Séguin*. Repère IRPP n° 59, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRPP ou de son conseil d'administration.

Repère IRPP est une série à comité de lecture publiée sporadiquement tout au long de l'année. Elle propose des commentaires sur des sujets d'actualité en matière de politiques publiques rédigés par des experts du domaine. Chaque publication est rigoureusement examinée par des pairs internes et externes afin d'en vérifier la solidité méthodologique et la pertinence politique.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous écrire à l'adresse irpp@irpp.org. Pour recevoir l'infolettre mensuelle de l'IRPP par courriel, vous pouvez vous abonner directement sur le site Web, à www.irpp.org/fr.

Photo : Istock
ISSN 2817-7037 (en ligne)

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants	3
Introduction : Similitudes et différences entre 2002 et aujourd'hui.....	5
Le contexte politique et budgétaire	6
Résumé de l'analyse de la commission	8
Après la Commission : L'évolution du déséquilibre fiscal au Canada depuis 2002	13
Les angles morts du rapport Séguin.....	19
Conclusion : Un exercice à actualiser.....	21
Références.....	24

FAITS SAILLANTS

Il y a deux décennies, la Commission sur le déséquilibre fiscal, mise en place par le gouvernement québécois, remettait son rapport final, connu sous le nom de rapport Séguin.

Une relecture contemporaine du rapport révèle plusieurs points de convergence avec la situation fiscale actuelle et montre qu'il demeure d'actualité en identifiant les causes institutionnelles du déséquilibre fiscal, notamment l'exercice d'un « pouvoir fédéral de dépenser » dont le gouvernement du Québec ne reconnaît pas la légitimité. Cette relecture identifie également des divergences entre les recommandations de la Commission et l'évolution des arrangements financiers depuis, entre autres parce que certains enjeux actuels n'avaient pas été anticipés en 2001-2002.

Si l'analyse des recommandations phares du rapport montre que bien que certaines ont été adoptées, telles que des modifications techniques à la formule de péréquation, plusieurs, comme l'abolition des transferts sociaux et le transfert d'espace fiscal équivalent, sont restées lettre morte.

De nouvelles questions, une analyse à actualiser

Malgré la présente situation financière du gouvernement fédéral qui diffère de celle de l'époque et le fait que le fédéralisme fiscal ait beaucoup évolué depuis 2002, les recommandations de la Commission demeurent pour l'essentiel toujours pertinentes, mais l'analyse doit être actualisée.

En outre, l'actuel discours des provinces et territoires se concentre généralement sur une hausse des transferts sociaux, le consensus sur cette question étant plus facile à établir en raison de la croissance des dépenses de santé. Cependant, il ressort de cette relecture du rapport Séguin que le déséquilibre fiscal est un problème dont la complexité ne saurait se résumer à la seule ampleur du sous-financement chronique des transferts sociaux.

S'il fallait mener une semblable consultation aujourd'hui, de nouvelles questions mériteraient des réponses. Par exemple, est-ce que les arrangements fiscaux devraient prendre en compte l'hétérogénéité des besoins en matière de dépenses entre les provinces et donc s'éloigner d'une répartition sur la seule base de la population ? Une nouvelle mouture devrait également étudier la possibilité de revoir le cadre institutionnel pour intégrer explicitement les provinces au processus décisionnel. Finalement, cette mise à jour devrait inclure un regard sur le rôle des gouvernement autochtones et l'impact des ressources naturelles sur le déséquilibre fiscal, deux angles morts du rapport Séguin.

Au-delà de ces recommandations particulières, la pertinence que garde le rapport Séguin deux décennies plus tard montre bien combien l'absence d'un rendez-vous régulier de réflexion, de discussion et d'analyse consacré aux arrangements financiers intergouvernementaux apparaît comme la première lacune de l'approche canadienne du fédéralisme fiscal. Ces questions ont en effet tendance à être discutées de manière ad hoc et sporadique, avec d'occasionnelles montées de fièvre dans les capitales provinciales pour demander plus d'argent d'Ottawa.

En ce sens, la Commission Séguin fournit une source d'inspiration forte qui mérite indéniablement, deux décennies plus tard, que l'on s'y attarde de nouveau et qu'elle serve de point de départ pour un nouvel exercice du genre.

INTRODUCTION : SIMILITUDES ET DIFFÉRENCES ENTRE 2002 ET AUJOURD'HUI

Il y a maintenant plus de deux décennies, le 7 mars 2002, la Commission sur le déséquilibre fiscal (CDF) mise en place par le gouvernement québécois du premier ministre Bernard Landry remettait son rapport final. Le « rapport Séguin », du nom du président de la commission, Yves Séguin, sera un jalon important dans le débat sur le déséquilibre fiscal qui faisait rage à l'époque, le gouvernement fédéral dégageant des surplus budgétaires importants et croissants (certes après des années de déficits) alors que les provinces continuaient dans l'ensemble à connaître des difficultés financières.

Il serait facile de conclure qu'avec le retour des déficits ces dernières années, particulièrement au fédéral, la question s'est réglée d'elle-même, et qu'il n'y a plus de déséquilibre fiscal. Or, c'est à cet égard que le rapport de la CDF mérite une relecture actualisée. Certes, ce document est le produit de son époque et il fait donc largement écho aux surplus budgétaires de l'ère de Jean Chrétien et Paul Martin. Mais il contribue surtout en mettant l'accent sur la dynamique des finances publiques et sur les causes institutionnelles du déséquilibre fiscal, notamment l'exercice d'un « pouvoir fédéral de dépenser » dont le gouvernement du Québec ne reconnaît pas la légitimité. Sur ces deux aspects, le rapport Séguin demeure d'une remarquable actualité.

Prenons, par exemple, la pandémie de COVID-19. Cette crise sanitaire, en principe, relevait des compétences provinciales, mais a été l'occasion pour le gouvernement fédéral de déployer des ressources financières sans précédent dans le domaine de la santé. Rapidement, Ottawa a laissé planer le spectre de conditions fédérales, notamment dans le domaine des soins de longue durée aux aînés, une population frappée de plein fouet au début de la pandémie.

La recentralisation de l'action gouvernementale dans les fédérations est typique des périodes de crise. S'il s'avère que le concept en vogue de « polycrises¹ » est une bonne description de la nouvelle normalité, le gouvernement fédéral ne manquera pas d'occasions d'intervenir dans les champs de compétence provinciale au cours des prochaines décennies. On notera d'ailleurs que cette tendance s'observait déjà avant la pandémie (Graefe et Fiorillo, 2023), particulièrement depuis l'entente entre libéraux et néodémocrates (soins dentaires, centres de la petite enfance, etc.). Or, dans l'esprit du rapport Séguin, un tel exercice du « pouvoir de dépenser » résulte d'un déséquilibre fiscal.

Nous revisiterons donc le rapport Séguin, deux décennies après sa publication, avec pour objectif principal de nous interroger sur sa portée actuelle et d'identifier certains enjeux actuels que n'avaient pas anticipés les travaux de la Commission en 2001-2002. Pour atteindre cet objectif, le texte adopte en quelque sorte une approche chronologique non exhaustive, en tentant de répondre aux questions suivantes :

¹ À ce sujet, voir, par exemple, Whiting et Park (2023).

1. Dans quel contexte politique et budgétaire la Commission a-t-elle été créée et a-t-elle réalisé ses travaux ?
2. Quels sont les principaux éléments d'analyse, constats et recommandations contenus dans le rapport de la Commission ?
3. Quel éclairage les développements survenus depuis la fin de la Commission jettent-ils sur l'analyse, les constats et les recommandations formulées par celle-ci ?
4. Comment les angles morts du rapport Séguin peuvent-ils servir de grille d'analyse de la situation actuelle ?

LE CONTEXTE POLITIQUE ET BUDGÉTAIRE

Le débat sur le déséquilibre fiscal qui avait cours au tournant du millénaire prenait sa source, vu du Québec, dans la rencontre de deux tendances lourdes qui ont marqué la décennie 1990, l'une politique — la question nationale — et l'autre budgétaire — l'assainissement des finances publiques.

Politique

Sur le plan politique, il est difficile de s'imaginer aujourd'hui l'intensité de la période de débats constitutionnels qui a culminé avec le référendum sur l'indépendance du Québec tenu le 30 octobre 1995. Entre réflexions sur une réforme en profondeur de la fédération canadienne et plans pour la mise en place d'un État québécois indépendant, les débats volaient haut et les enjeux d'actualité prenaient quotidiennement des proportions historiques.

La défaite référendaire du gouvernement péquiste de Jacques Parizeau a marqué, dans une large mesure, le point d'orgue de cette période de débats intenses sur l'avenir de la fédération canadienne et a brusquement refermé le chapitre qui s'était amorcé (tout aussi brusquement) avec l'échec de l'Accord du lac Meech, en juin 1990.

Dans une accélération de l'histoire comme on n'en connaît que rarement, en quelques semaines à la fin de 1995, le projet souverainiste a connu son Waterloo, Jacques Parizeau a remis sa démission comme premier ministre du Québec et Lucien Bouchard, ancien ministre du cabinet de Brian Mulroney, artisan de l'Accord du lac Meech et chef fondateur du Bloc Québécois en 1991, a pris les commandes du Parti Québécois (PQ) et du gouvernement du Québec.

Finances publiques

Dès son arrivée au pouvoir, Lucien Bouchard sera confronté aux importantes difficultés budgétaires du Québec. Appuyée par son ministre des Finances, Bernard Landry, l'action gouvernementale évoluera rapidement d'un programme axé sur l'accession à l'indépendance à un programme axé sur l'atteinte de ce que l'on appellera à l'époque le « déficit zéro ». Les provinces vivent alors durement les contrecoups des coupures dans les transferts aux provinces, survenues quelques années plus tôt lorsque le gouvernement fédéral avait lui-même amorcé, notamment sous les pressions des marchés financiers

internationaux, une solide consolidation budgétaire afin de réduire le fardeau de la dette fédérale. Le dur combat du déficit zéro, avec ses coupures dans l'ensemble des missions de l'État, créera du mécontentement dans la population et marquera durablement les deux mandats de Lucien Bouchard comme premier ministre.

Bernard Landry, qui lui succède le 8 mars 2001, effectuera en quelque sorte une synthèse du projet politique du PQ, dont il a été un acteur majeur depuis le premier gouvernement de René Lévesque en 1976, et des enjeux contemporains de finances publiques, dont il s'est occupé en priorité à partir de 1996 comme ministre des Finances. La mise sur pied de la Commission sur le déséquilibre fiscal en 2001² incarne parfaitement sa volonté de reprendre le fil des grands débats sur le fédéralisme canadien en y plantant au cœur de la réflexion les arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et le Québec et, plus largement, les enjeux de finances publiques.

La Commission sur le déséquilibre fiscal (2001-2002)

La Commission sera présidée par l'avocat et fiscaliste Yves Séguin, qui avait été ministre (Revenu, Travail) dans le gouvernement de Robert Bourassa de 1987 à 1990. Il le sera de nouveau, après la Commission, dans le gouvernement de Jean Charest, à titre de ministre des Finances de 2003 à 2005. Les autres membres de la Commission étaient l'avocate Anne-Marie D'Amours, le fiscaliste Renaud Lachance, l'avocate Andrée Lajoie, l'économiste Nicolas Marceau, le politologue Alain Noël et l'avocat Stéphane Saintonge. Sa composition multidisciplinaire (droit, économie, science politique, fiscalité) ne sera certes pas étrangère à la conception large du déséquilibre fiscal qu'adoptera la Commission. Dans son travail, cette dernière bénéficiera de l'appui d'un secrétariat³ établi à Montréal et du ministère des Finances du Québec.

La Commission déposera son rapport final le 7 mars 2002, soit un an presque jour pour jour après l'accession de Bernard Landry au poste de premier ministre⁴.

² L'annonce en sera faite par le premier ministre Bernard Landry à l'Assemblée nationale le 22 mars, puis le décret sera adopté le 9 mai.

³ Il convient de noter que je faisais partie de ce secrétariat, en tant qu'économiste fraîchement débarqué du ministère des Finances du Canada. Le secrétariat comptait aussi sur les services d'analystes en économie et fiscalité à temps plein, dont Suzie St-Cerny, Luc Godbout, David Boisclair, David Bard et moi-même. On notera que plusieurs collaborations subséquentes naîtront de nos interactions intenses au sein du secrétariat de Montréal (j'ai le plaisir d'avoir pu coécrire à tour de rôle avec Suzie, Luc et David Boisclair au fil des années depuis la Commission). Notons que deux des commissaires serviront à titre de ministre des Finances du Québec après la Commission (Yves Séguin, de 2003 à 2005, puis, Nicolas Marceau, de 2012 à 2014). Renaud Lachance sera Vérificateur général du Québec puis commissaire à la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (la « commission Charbonneau »). Parmi les membres du secrétariat, Luc Godbout sera quant à lui appelé à présider la Commission sur la fiscalité (son « rapport Godbout » sera publié en 2015).

⁴ Son mandat de premier ministre se terminera le 29 avril 2003 à la suite de la défaite du Parti Québécois aux mains des libéraux de Jean Charest.

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE DE LA COMMISSION⁵

Le rapport Séguin est structuré en trois parties :

1. La nature du problème;
2. Les causes du déséquilibre fiscal; et
3. Les conséquences du déséquilibre fiscal et les réponses à y apporter.

La présente section s'attarde à chacune de ces parties à tour de rôle.

La nature du problème

Le déséquilibre fiscal est un problème complexe. Avant de pouvoir aborder les solutions à préconiser pour le régler, il importe de préciser ce que l'on entend exactement par là. Nous avons d'abord besoin de définir une notion intermédiaire : celle de l'écart fiscal. En effet, le déséquilibre fiscal, tel qu'envisagé dans le rapport Séguin, fait référence à la manière dont cet écart est comblé par les arrangements financiers entre les gouvernements.

L'écart fiscal

Dans toutes les fédérations, il existe un écart fiscal, soit une différence entre les dépenses associées aux champs de compétence de chaque ordre de gouvernement et leurs sources de revenus propres. Selon les pays ou les périodes historiques que l'on considère, cet écart fiscal peut favoriser les provinces ou le gouvernement fédéral. Au Canada, un écart fiscal favorable au gouvernement fédéral est apparu lorsque les provinces ont « prêté » une partie de leur espace fiscal à Ottawa en 1942 pour financer la participation du Canada à la Seconde Guerre mondiale⁶.

Le tableau 1 présente une décomposition de l'écart fiscal au Québec, et les mécanismes contribuant à le combler⁷.

L'écart fiscal est plus difficile à estimer qu'il n'y paraît de prime abord. En effet, la simple différence entre les dépenses budgétaires et les revenus autonomes peut sous-estimer l'écart fiscal réel. Il en est ainsi parce que les dépenses courantes d'une province peuvent sous-estimer le niveau des dépenses qui sont associées à ses champs de compétence.

D'une part, il est possible qu'une province ne puisse engager certaines dépenses qui relèveraient de sa compétence. Il s'agit de « besoins non couverts » qui ne figurent pas aux dépenses budgétaires en raison des ressources fiscales restreintes du gouvernement (A dans le tableau 1). Comme le notait le rapport de la Commission (2002a, p. 19), « l'existence même d'un déséquilibre fiscal peut amener les provinces à maintenir un niveau de dépenses inférieur aux besoins, compte tenu de l'insuffisance des ressources

⁵ Cette section constitue en partie une mise à jour de textes antérieurs qu'on trouvera dans la liste de références du présent texte : Joanis (2006a, 2006b et 2011).

⁶ Commission sur le déséquilibre fiscal (2002b). Selon Linteau *et al.* (1989, p. 164), « en vertu de cette entente, de 1941 à 1947, le gouvernement fédéral perçoit au Québec 2,26 milliards de dollars, et ne lui en remet que 103 millions ».

⁷ Notons que cette façon de présenter l'écart fiscal diffère légèrement de la présentation qu'avait privilégiée la Commission sur le déséquilibre fiscal (2002a).

Tableau 1. L'écart fiscal du point de vue du gouvernement du Québec et les mécanismes contribuant à le combler

Dépenses associées aux compétences du gouvernement du Québec

Dépenses courantes du gouvernement du Québec

+ Besoins non couverts dans les champs de compétence du Québec (A)

+ Dépenses directes du gouvernement fédéral dans les champs de compétence du Québec (B)

Moins : Revenus autonomes du gouvernement du Québec

Écart fiscal théorique à combler

Mécanismes contribuant à combler l'écart fiscal

Transferts financiers en provenance du gouvernement fédéral

Dont : - Péréquation

- Transferts pour la santé
- Transferts pour l'éducation postsecondaire et les autres programmes sociaux
- Autres transferts

+ Dépenses directes du gouvernement fédéral dans les champs de compétence du Québec (B)

Total des dépenses fédérales contribuant à combler l'écart fiscal

Manque à gagner pour combler l'écart fiscal

Déficit budgétaire du gouvernement du Québec

+ Besoins non couverts dans les champs de compétence du Québec (A)

Manque à gagner

Source : Synthèse de l'auteur à partir des travaux de la CDF.

financières à leur disposition. Il peut donc exister des “besoins non couverts”, que l'on doit prendre en compte dans l'évaluation du déséquilibre fiscal, mais qui n'apparaissent pas dans les comptes budgétaires. »

D'autre part, en vertu du pouvoir fédéral de dépenser, Ottawa dépense directement dans les champs de compétence des provinces (B dans le tableau 1). Les dépenses associées aux besoins non couverts et au pouvoir de dépenser sont donc ajoutées à celles qui sont associées aux champs de compétence du Québec dans le calcul de l'écart fiscal que l'on peut qualifier de théorique au tableau 1.

À combien s'élèvent les montants associés aux besoins non couverts dans les champs de compétence du Québec (A dans le tableau 1) et les dépenses directes du gouvernement fédéral dans les champs de compétence du Québec (B dans le tableau 1) ?

Par définition, les besoins non couverts sont très difficiles à évaluer directement pour une année donnée, puisqu'ils ne figurent pas aux comptes publics. Ils se révèlent toutefois indirectement lorsque l'on effectue des projections pro forma des finances publiques. C'est ce qu'avait fait le Conference Board du Canada pour la CDF⁸. Les projections du Conference Board présentaient des déficits croissants pour le gouvernement du Québec au cours des deux décennies à venir, laissant entrevoir une difficulté croissante à assumer les frais des services publics observés à l'époque. Ce sont ces déficits croissants qui ont amené la CDF à évaluer que « le Québec devrait bénéficier annuellement de moyens financiers supplémentaires d'au moins 2 milliards de dollars à court terme et de 3 milliards de dollars à moyen terme⁹ ».

⁸ Conference Board du Canada (2002a).

⁹ Commission sur le déséquilibre fiscal (2002a), p. 149.

Implicitement, la Commission évaluait donc la variable A (dans le tableau 1), les besoins non couverts, à 2 et à 3 milliards par année sur la base des projections du Conference Board du Canada (2002a) pour les années budgétaires 2002-2003 à 2019-2020. Ce montant, croissant au cours de la période de projection, passait de 3,4 % des dépenses budgétaires du Québec en 2002-2003 à 4,9 % en 2019-2020.

Quant aux dépenses fédérales dans les champs de compétence du Québec, le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) estimait en 2002 les seules nouvelles initiatives fédérales annoncées dans les budgets fédéraux de 1997 à 2000 à plus de 15 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces¹⁰.

Le déséquilibre fiscal vertical

Il y a déséquilibre fiscal vertical lorsque l'écart fiscal n'est pas comblé de façon adéquate. Pour qu'il le soit, les arrangements financiers entre les gouvernements provinciaux et fédéral doivent respecter les principes de l'équilibre fiscal, que la Commission résumait au nombre de trois¹¹ :

1. « En premier lieu, des sources de revenus autonomes sont attribuées à chaque gouvernement, le partage des champs fiscaux qui en résulte permettant à chaque ordre de gouvernement de disposer d'un financement suffisant pour être imputable devant ses citoyens des décisions qu'il a prises dans ses sphères de compétence. »
2. « En deuxième lieu, le total des revenus — soit la somme des revenus autonomes et des transferts — doit permettre à chaque ordre de gouvernement de couvrir effectivement les dépenses résultant de l'ensemble des compétences à assumer. »
3. « En troisième lieu enfin, les transferts du gouvernement fédéral vers les provinces ne doivent pas limiter l'autonomie décisionnelle et budgétaire de ces dernières dans leurs champs de compétence, en raison des conditions qui les accompagnent ou des modalités selon lesquelles ils sont définis. Cela signifie que les transferts doivent être inconditionnels, à moins que les membres de la fédération n'aient valablement convenu de transferts conditionnels, par exemple pour favoriser un fonctionnement efficace de la fédération. »

La CDF a conclu que ces trois principes n'étaient pas respectés dans le cas de la fédération canadienne, en particulier dans les relations financières entre les gouvernements du Québec et du Canada.

Le déséquilibre fiscal horizontal

Le phénomène du déséquilibre fiscal comprend également ce que l'on appelle le « déséquilibre fiscal horizontal ». Celui-ci fait référence à une correction insatisfaisante des écarts de capacité fiscale entre les provinces et territoires. Au Canada, c'est le programme fédéral de péréquation qui est chargé d'équilibrer les capacités fiscales des provinces entre elles (et la formule de financement des territoires pour ces derniers).

¹⁰ Commission sur le déséquilibre fiscal (2002a), tableau 19, p. 124.

¹¹ La Commission sur le déséquilibre fiscal s'était abstenue de fournir une nomenclature de ces principes, bien que son rapport contienne une discussion de ceux-ci (Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002a, p. 15). Tel que stipulé par la Commission, ces « principes » découlent tous de l'application du « principe fédéral » (p. 14). Godbout et Dumont (2005) ajoutent à cette liste les principes de « prévisibilité » et « d'interdépendance et coopération ».

Les causes du déséquilibre fiscal

Après avoir établi une définition du déséquilibre fiscal du point de vue québécois, le rapport de la Commission se tourne vers une analyse en trois chapitres des causes du phénomène :

- a) Le déséquilibre entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus;
- b) Des transferts intergouvernementaux inadéquats; et
- c) Le pouvoir fédéral de dépenser.

La présente section résume à tour de rôle les principaux constats de la Commission en ce qui a trait à chacune de ces « causes du déséquilibre fiscal ».

Un écart fiscal croissant et insuffisamment comblé

Pour la Commission, il y a d'abord déséquilibre fiscal parce que les arrangements financiers intergouvernementaux actuels limitent la marge de manœuvre des provinces dans leurs champs de compétence. Il en résulte des besoins non couverts, qui sont révélés lorsque l'on projette dans l'avenir l'état actuel des finances publiques des provinces.

Le point de départ de l'analyse des causes du déséquilibre fiscal par la Commission était donc la dynamique des dépenses dans les champs de compétence respectifs des provinces et du gouvernement fédéral. En particulier, l'analyse de la Commission mettait en évidence les dynamiques divergentes entre les dépenses découlant de la prestation de services (santé, éducation, formation, défense, etc.) et celles découlant de transferts (aux individus, aux entreprises ou aux autres niveaux de gouvernement). L'analyse mettait également en évidence une occupation des champs fiscaux qui a eu tendance à plus favoriser les finances publiques fédérales que provinciales. La Commission concluait à des responsabilités en matière de dépenses qui engendrent des pressions à long terme plus importantes sur les finances publiques provinciales que fédérales. À politiques constantes, les projections montraient une détérioration progressive des finances publiques provinciales et une amélioration progressive au fédéral.

Transferts fédéraux inadéquats

Selon la Commission, il y avait également déséquilibre fiscal en 2002 parce que les transferts fédéraux étaient jugés trop souvent imprévisibles, soumis à l'arbitraire du gouvernement fédéral et assortis de conditions fédérales dans les champs de compétence des provinces. La Commission concluait que cet état de fait rendait hasardeuse la planification budgétaire des provinces et présentait un déficit de reddition de comptes.

En ce qui a trait au déséquilibre fiscal horizontal en particulier, la Commission soulevait plusieurs problèmes dont souffrait le programme de péréquation en 2002. Les principaux étaient l'utilisation de la norme des cinq provinces¹², son caractère imprévisible, et l'arbitraire qui s'y était glissé (surtout depuis la signature d'ententes

¹² Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique.

particulières sur les ressources entre le gouvernement fédéral et Terre-Neuve en 1985 et la Nouvelle-Écosse en 1986¹³).

Exercice du pouvoir fédéral de dépenser

Enfin, la Commission (2002a et 2002c) voyait dans l'exercice d'un pouvoir fédéral de dépenser une manifestation du déséquilibre fiscal. En d'autres mots, les dépenses fédérales directes dans les champs de compétence du Québec effectuées en vertu du pouvoir fédéral de dépenser ne respectent pas les trois principes d'équilibre fiscal mentionnés ci-dessus, à savoir des sources de revenus autonomes suffisantes, un total de revenus couvrant les dépenses liées aux compétences et des transferts fédéraux ne limitant pas l'autonomie.

Les solutions

Pour la Commission, les trois causes énoncées à la section précédente font partie intégrante du problème du déséquilibre fiscal et devraient toutes être abordées dans le cadre d'une éventuelle solution globale. À cet effet, le rapport de la Commission précise que « le déséquilibre fiscal est lié à la fois à l'importance de l'écart fiscal entre les revenus autonomes et les dépenses, à l'insuffisance des transferts pour combler cet écart, aux caractéristiques mêmes de ces transferts et au "pouvoir fédéral de dépenser"¹⁴ ».

Les principales recommandations de la Commission peuvent se résumer aux trois éléments suivants :

- a) Pour corriger le déséquilibre fiscal vertical, il faut abolir les « transferts sociaux » (aujourd'hui le Transfert canadien pour la santé [TCS] et le Transfert canadien pour les programmes sociaux [TCPS]) et les remplacer par un transfert d'espace fiscal¹⁵;
- b) Pour corriger le déséquilibre fiscal horizontal, il faut divers changements à la péréquation; et
- c) Des modifications au contexte institutionnel des arrangements financiers intergouvernementaux sont nécessaires dans l'optique de réduire l'arbitraire fédéral dans ce domaine.

Abolir les « transferts sociaux »

Conformément aux principes de l'équilibre fiscal, le règlement du déséquilibre commande la réduction de l'écart fiscal – qui s'accompagne de problèmes de reddition de comptes – et l'adoption de mesures visant à améliorer considérablement le respect des principes d'autonomie et de capacité fiscale dans la manière dont le gouvernement fédéral comble l'écart restant. Dans l'esprit de l'analyse de la Commission, régler le déséquilibre fiscal passait par le remplacement du TCS et du TCPS par un transfert définitif d'espace fiscal du gouvernement fédéral vers le gouvernement du Québec. Comme l'avait recommandé

¹³ Les accords atlantiques sur les hydrocarbures extracôtiers visaient à protéger les revenus tirés des hydrocarbures extracôtiers jusqu'à ce que ces provinces aient amélioré de façon marquée leur situation économique. Grâce à ces ententes, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse conservaient 100 % des revenus tirés des ressources extracôtières tant qu'elles recevaient des paiements de péréquation.

¹⁴ Commission sur le déséquilibre fiscal (2002a), p. 17.

¹⁵ Il y a transfert d'espace fiscal lorsque, de manière coordonnée et explicite, un niveau de gouvernement réduit sa taxation d'une assiette fiscale alors qu'un autre niveau de gouvernement l'accroît proportionnellement.

la Commission, le transfert d'espace fiscal pourrait avoir lieu tant à l'impôt sur le revenu des particuliers qu'à la taxe sur les produits et services (TPS).

Changements à la péréquation

Une réforme de la péréquation — que la Commission jugeait complexe, arbitraire dans son calcul et imprévisible — faisait aussi partie intégrante de la solution préconisée par la Commission. Elle proposait divers changements à la péréquation qui visaient essentiellement le respect intégral du régime fiscal représentatif (RFR) sur lequel le programme s'appuie traditionnellement. Certaines de ces recommandations sont abordées à la section suivante¹⁶.

Modifications au contexte institutionnel des arrangements financiers

Enfin, la Commission voyait certains changements institutionnels comme incontournables pour régler le déséquilibre fiscal durablement. De manière à mettre un terme à l'arbitraire du gouvernement fédéral dans ce domaine, les arrangements financiers intergouvernementaux devraient être déterminés conjointement par les provinces et par le gouvernement fédéral. Dans le système actuel, ce dernier s'en tient habituellement à des consultations.

Le règlement du déséquilibre fiscal implique également d'encadrer et de limiter le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence des provinces. La Commission voyait d'ailleurs dans un éventuel règlement de ce déséquilibre un moyen de limiter ce pouvoir fédéral en « réduisant la marge de manœuvre financière disponible à cette fin ».

En couvrant tant les déséquilibres fiscaux vertical et horizontal que les institutions en charge des arrangements financiers intergouvernementaux, le rapport de la Commission prône un règlement complet du déséquilibre fiscal, les trois axes de solution ci-dessus étant essentiels et interreliés.

APRÈS LA COMMISSION : L'ÉVOLUTION DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL AU CANADA DEPUIS 2002

Après le dépôt du rapport de la Commission en 2002, l'Assemblée nationale a entériné à l'unanimité ses constats et recommandations. Dans quelle mesure les développements subséquents peuvent-ils être vus comme allant en leur sens ? Nous survolerons maintenant quelques-uns des principaux changements aux arrangements financiers depuis 2002 sous l'angle des recommandations qu'avait formulées la Commission.

Principaux développements depuis 2002

Le fédéralisme fiscal canadien a beaucoup évolué depuis 2002. D'abord, le gouvernement fédéral a continué à renouveler unilatéralement des arrangements financiers intergouvernementaux. Ces renouvellements quasi quinquennaux ont eu lieu en 2004

¹⁶ Pour une discussion plus approfondie des enjeux touchant la péréquation entre 2002 et 2014, voir Joanis (2014).

(pour la période 2004-2009), 2007 (pour la période 2007-2014), 2013 (pour la période 2014-2019), 2018 (pour la période 2019-2024) et 2023 (pour la période 2024-2029). Le prochain devrait donc avoir lieu en 2029. Plusieurs autres modifications ont eu lieu entre ces renouvellements¹⁷.

L'apparition d'une péréquation à enveloppe fixe

Les premières années qui ont suivi la Commission ont été marquées par une évolution diamétralement opposée à ses recommandations. En 2004, le gouvernement fédéral a annoncé que, pour la période 2004-2009, la péréquation serait désormais dotée d'une enveloppe fixe (plafond) indexée annuellement à 3,5 %. Il s'agissait essentiellement d'un abandon du programme traditionnel en vigueur depuis 1982. En 2005, les Accords atlantiques étaient quant à eux renouvelés.

Le renouvellement des arrangements financiers intergouvernementaux de 2004-2009 a contribué à relancer le débat sur le déséquilibre fiscal. Le Conseil de la fédération (2005) s'est opposé à l'abandon du fonctionnement traditionnel de la péréquation, déplorant qu'elle soit désormais « basée sur une enveloppe fixe assortie d'un facteur d'indexation fixe ».

L'arrivée de Stephen Harper à la tête du gouvernement fédéral le 6 février 2006 a marqué un tournant majeur dans le dossier du déséquilibre fiscal. Pour la première fois, un premier ministre du Canada reconnaissait son existence entre les gouvernements fédéral et provinciaux (Premier ministre du Canada, 2006).

Le « règlement du déséquilibre fiscal » de 2007

Un redressement annoncé dans le budget fédéral de 2007 (p. 114 et suivantes) prit la forme d'une réforme majeure des arrangements financiers intergouvernementaux destinée à « rétablir l'équilibre fiscal ». En ce qui concerne la péréquation, les recommandations du rapport O'Brien (Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, 2006), mises en œuvre en 2007 par le gouvernement Harper, prévoyaient de :

- Simplifier le RFR en réduisant de 33 à 5 le nombre d'assiettes, dont une seule pour les ressources naturelles;
- Adopter la norme des dix provinces;
- Réduire le taux d'inclusion des revenus de ressources naturelles. Les provinces reçoivent désormais le plus élevé des montants découlant d'une formule basée sur un taux d'inclusion de 50 % ou de 0 %¹⁸;
- Mettre un terme au recours à une enveloppe fixe; et
- Introduire un mécanisme de lissage des paiements.

En plus d'une réforme de la péréquation qui reprenait l'essentiel des recommandations du comité O'Brien et d'une série d'autres mesures, le budget du 19 mars 2007 annonçait

¹⁷ Pour une liste des principaux changements apportés chaque année à la péréquation et aux transferts sociaux, voir l'annexe en ligne de Joanis (2018).

¹⁸ L'ajout de l'option à 0 % à la proposition O'Brien d'un compromis à 50 % a été motivé par l'engagement électoral du Parti conservateur d'exclure totalement les revenus de ressources naturelles non renouvelables du calcul de la péréquation.

deux changements importants au titre des transferts sociaux : une bonification de 40 % de l'enveloppe du TCPS à l'horizon 2008-2009 et l'instauration d'une répartition au prorata de la population, tant pour le TCS que pour le TCPS.

Pour le Québec, il s'agissait d'une bonification totale s'élevant à 2 milliards de dollars en 2007-2008 et à 1,9 milliard l'année suivante, selon les données du budget québécois de mai 2007. Peu après sa réélection cette même année, le gouvernement libéral de Jean Charest a utilisé la marge de manœuvre additionnelle découlant du règlement du déséquilibre fiscal pour réduire l'impôt des particuliers, une annonce faite dans le budget de mai 2007. Presque toutes les provinces ont mis en œuvre des baisses d'impôt au même moment (Ministère des Finances du Québec, 2007).

Le « plafond PIB »

En novembre 2008, Ottawa a annoncé le retour à une enveloppe fixe indexée selon une moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB nominal canadien (le « plafond PIB »). Des paiements de protection évitaient que les transferts reçus par une province ne baissent d'une année à l'autre.

Les arrangements financiers mis en place en 2007 et ainsi modifiés en 2008 sont aujourd'hui, pour l'essentiel, toujours en vigueur. Ils ont été renouvelés en 2013 et 2018. Au cours de cette période, on a observé un net apaisement du débat sur le déséquilibre fiscal (Joanis, 2023) avant qu'il ne reprenne plus récemment à l'initiative d'abord de l'Alberta et de la Saskatchewan.

Développements récents

Ces dernières années, notamment dans le contexte de la crise découlant de la pandémie de COVID-19, on note un retour à l'avant-scène des enjeux touchant le thème du déséquilibre fiscal. Parmi les annonces fédérales récentes, notons, entre autres, une réforme du programme de stabilisation fiscale à l'automne 2020 ; une bonification ponctuelle des transferts en santé de 7 milliards de dollars en mars 2021 ; ainsi que « la conclusion d'une entente asymétrique sans condition sur les services de garde de 6,0 milliards de dollars sur cinq ans, dont 660 millions de dollars en 2021-2022 », selon les termes du budget québécois de 2022-2023.

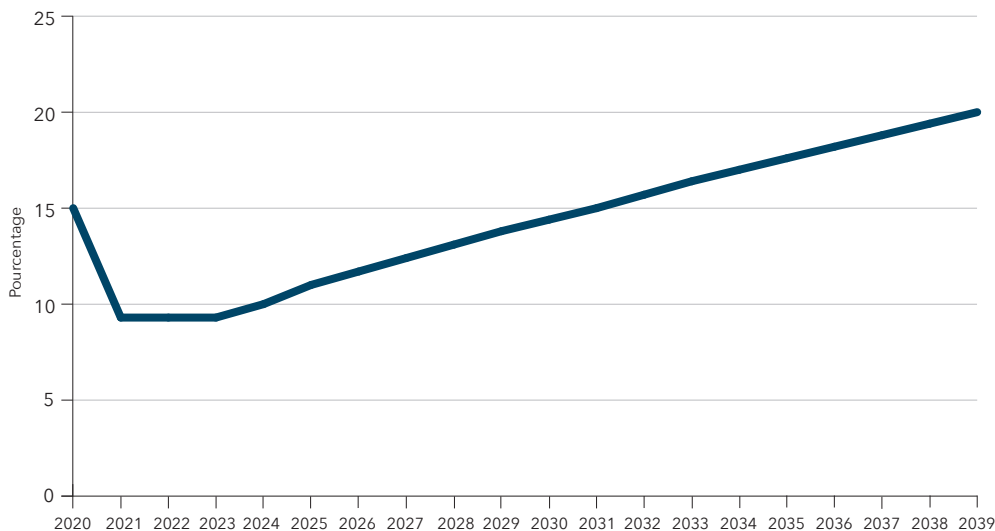
Bilan des principales recommandations de la Commission

Nous nous attarderons ici brièvement à trois groupes de recommandations de la Commission : l'évolution des transferts sociaux, les changements apportés à la péréquation, et la coopération entre les provinces sur les enjeux liés aux arrangements financiers entre le fédéral et les provinces. Le tableau 2 présente une liste de 6 des recommandations de la Commission.

Transferts sociaux

La Commission Séguin reprenait à son compte la « position traditionnelle » des premiers ministres des provinces sur le déséquilibre fiscal, soit que la valeur des transferts sociaux du gouvernement fédéral (aujourd'hui le TCS et le TCPS) était insuffisante pour que les provinces puissent s'acquitter adéquatement de leurs responsabilités constitutionnelles

Figure 1. Déficit projeté en pourcentage des dépenses budgétaires, ensemble des provinces et territoires



Source : Calcul de l'auteur sur la base des projections du Conference Board of Canada préparées pour le Ministère des Finances du Québec (2021).

dans ces domaines. Pour corriger cette situation, les provinces demandaient en effet depuis longtemps que la part fédérale du financement des dépenses provinciales en matière de santé, d'éducation postsecondaire et de sécurité du revenu soit rétablie à son niveau d'avant les compressions fédérales du milieu des années 1990.

En ce qui a trait aux transferts sociaux, force est de constater que, comme veut l'expression, plus ça change, plus c'est pareil. Le Conseil de la fédération continue de réclamer un relèvement des transferts en santé afin que ceux-ci représentent 35 % des dépenses visées par le TCS. Selon les résultats d'un exercice de projection du Conference Board présentés dans le budget 2021-2022 du Québec (Ministère des Finances du Québec, 2021), on note une augmentation importante des déficits budgétaires projetés pour l'ensemble des provinces et territoires, qui passent de 15 % des dépenses budgétaires projetées en 2019-2020 à 20 % en 2039-2040 (figure 1)¹⁹.

Cependant, pour la Commission Séguin, le règlement du déséquilibre fiscal passait certes par un rétablissement des transferts sociaux de manière à ramener la part du financement fédéral à son niveau d'avant les compressions fédérales des années 1990, mais surtout par son remplacement ultérieur par un transfert définitif d'espace fiscal. Les TCS et TCPS sont, bien entendu, toujours en vigueur aujourd'hui, après avoir néanmoins été réformés en 2007 et dans les années suivantes pour être versés sur une base égale par habitant, ce qui correspond à la situation actuelle.

¹⁹ À titre comparatif, le Conference Board (2002b) avait mené un exercice semblable en juillet 2002 pour l'ensemble des provinces et territoires. Les résultats ainsi obtenus permettaient de calculer un ratio du solde budgétaire projeté aux dépenses budgétaires projetées croissant pour la période de projection, à l'instar du Québec (ci-dessus), passant de 0,3 % en 2002-2003 à 3,2 % en 2019-2020. En plus du Conference Board, plusieurs organismes et chercheurs font régulièrement ce type d'analyse de soutenabilité budgétaire. Pour une discussion récente en contexte québécois, voir Jacques *et al.* (2023).

Tableau 2. Suivi de six recommandations de la Commission sur le déséquilibre fiscal

Recommandations	Mise en œuvre
Transferts sociaux	
Abolition des transferts sociaux et transfert d'espace fiscal équivalent	Non Maintenant transferts égaux par habitant
Péréquation	
Norme des dix	Oui (2007)
Élimination des dispositions « plafond »	Non De telles dispositions sont toujours en vigueur.
Respect intégral du revenu fiscal de référence (RFR) : inclusion de toutes les sources de revenus (nouvelle approche pour les impôts fonciers et inclusion des frais d'utilisation)	Non (partiellement) Adoption d'un RFR à 5 assiettes, nouvelle approche pour les impôts fonciers, exclusion des frais d'utilisation et exclusion partielle des revenus tirés des ressources (2007)
Aucune modification de méthodologie ou de données entre deux renouvellements quinquennaux	Non Ottawa continue à imposer unilatéralement les arrangements financiers intergouvernementaux, y compris le calcul de la péréquation.
Coopération entre les provinces	
Stratégie commune avec les autres provinces	Oui Comité du Conseil de la fédération (CCDF, 2006)

Source : Adapté et traduit de Joanis (2014).

Péréquation

Malgré les nombreux changements mis en œuvre en 2007 dans la foulée du rapport O'Brien, l'adoption du principe d'une enveloppe fixe pour la péréquation (plafond PIB) — adopté d'abord en 2004, suspendu en 2007, puis réintroduit en 2008 — constitue un abandon du fonctionnement traditionnel de la péréquation qui ne va pas dans le sens des recommandations de la Commission. Dans l'ensemble, le programme actuel de péréquation s'est éloigné du respect intégral du RFR — notamment par la réduction du nombre d'assiettes et l'exclusion partielle des ressources naturelles — et s'apparente désormais davantage à un compromis politique. Ottawa continue par ailleurs à imposer unilatéralement les arrangements financiers intergouvernementaux, y compris l'ensemble de la méthodologie de calcul de la péréquation.

Il importe toutefois de noter que certaines améliorations de nature technique apportées au programme en 2007 répondent directement aux préoccupations émises dans le rapport de la Commission :

- Un fonctionnement plus prévisible de la péréquation à court terme (mécanisme de lissage) ;
- Une nouvelle approche pour les impôts fonciers; et
- La norme des dix.

Coopération entre les provinces

Dans la foulée de la Commission, qui insistait sur l'importance d'une stratégie commune avec les autres provinces dans le dossier du déséquilibre fiscal, le gouvernement du Québec a par la suite exercé un leadership vigoureux dans la mise sur pied, en 2003, du Conseil de la fédération et, dans ses prises de position répétées, dans les années subséquentes, en faveur d'un règlement du déséquilibre fiscal. Un consensus interprovincial sur ce problème s'est ainsi rapidement formé, formalisé par la mise sur pied du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération (CCDF, 2006). Les travaux de ce dernier (CCDF, 2006)²⁰ ont notamment contribué à faire du déséquilibre fiscal un enjeu central de la campagne électorale fédérale de 2006.

Les provinces et territoires concentrent généralement leurs demandes sur une hausse significative des transferts sociaux. C'est là que le consensus est le plus facile à établir, aujourd'hui plus que jamais en raison de la croissance des dépenses de santé. Cependant, il ressort de notre relecture du rapport Séguin que le déséquilibre fiscal est un problème dont la grande complexité ne saurait se résumer à la seule ampleur du sous-financement chronique des transferts sociaux. Comme plusieurs autres dossiers de même nature dans le passé, le déséquilibre fiscal au sens du rapport Séguin pose donc un défi de taille pour le « front commun des provinces ».

En effet, les solutions que l'on privilégie pour régler ce problème dépendent de la perspective que l'on adopte, en particulier en ce qui a trait au partage des compétences entre les ordres de gouvernement²¹. La définition québécoise du déséquilibre fiscal — celle du rapport Séguin décrite ci-dessus — ne correspond pas toujours à celle des représentants d'autres provinces.

Les positions émises par le gouvernement ontarien à travers les années (Courchene, 2005) illustrent bien les perspectives diverses dans lesquelles s'inscrivent les différentes provinces. Alors que la Commission adoptait une « perspective provinciale » de l'écart fiscal, le gouvernement ontarien a eu tendance à adopter une « perspective fédérale ». Ainsi, l'Ontario attache beaucoup d'importance à l'écart entre les revenus et les dépenses fédérales dans une même province (y compris les transferts fédéraux)²². Cette approche ne fait pas directement référence à la question du respect des compétences constitutionnelles des provinces, qui est au cœur de l'approche québécoise²³.

²⁰ Le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, coprésidé par Robert Gagné et Janice Gross Stein, a publié son rapport le 31 mars 2006. Étaient également membres de ce comité Peter Meekison, Lowell Murray et John Todd.

²¹ Boadway (2004) partage également cette vision.

²² Il importe de noter que, si cet écart est généralement positif pour les provinces les mieux nanties, il est généralement *négatif* dans le cas des autres provinces bénéficiaires de la péréquation. En effet, le gouvernement fédéral dépense habituellement plus au Québec qu'il n'y perçoit de revenus. Les dépenses fédérales au Québec incluent bien entendu les dépenses fédérales dans les champs de compétence de cette province, ce qui contribue à faire de ce calcul une question politiquement sensible dans la province. Notons également que ce calcul repose sur les données des Comptes économiques provinciaux, publiés par Statistique Canada, plutôt que sur les données des comptes publics (utilisés par la Commission sur le déséquilibre fiscal et dans la présente note). Les conventions comptables adoptées par Statistique Canada peuvent également donner lieu à des interprétations divergentes de ces données.

²³ Voir à ce sujet la discussion de la Commission sur le déséquilibre fiscal (2002a, p. 17), qui insiste sur « ce qui constitue l'une des sources véritables du problème, soit le partage constitutionnel des compétences et des champs fiscaux ».

En partie en raison des différentes définitions du déséquilibre fiscal qui peuvent circuler dans les capitales provinciales, les solutions naturellement préférées par chaque province sont hétérogènes. Les provinces les moins nanties, à l'exception du Québec, sont généralement réticentes au transfert d'espace fiscal puisqu'un « point d'impôt » vaut moins dans une province « pauvre » que dans une province « riche ». Au Québec, les gouvernements successifs ont généralement jugé, à l'instar de la Commission, que le désavantage financier que peut représenter dans certains cas un transfert d'espace fiscal (par opposition à un transfert en espèces) est plus que compensé par des gains en termes d'autonomie fiscale et de prévisibilité du financement. Par ailleurs, le Québec et les « provinces riches » — qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation — attachent en principe plus d'importance au déséquilibre fiscal vertical qu'horizontal, alors que c'est l'inverse pour les autres provinces.

En somme, la stratégie commune avec les autres provinces dans le dossier du déséquilibre fiscal, recommandée par la Commission, a bien été mise en place dès 2002. Mais pour durer, cette stratégie s'est progressivement réduite à demander une hausse des transferts sociaux. La plupart des recommandations de la Commission n'ont pas été retenues, tant par le consensus des provinces que par le gouvernement fédéral. Certaines recommandations de nature technique, en particulier liées à la péréquation, ont toutefois été instaurées depuis 2002 : norme des dix, mécanisme de lissage, impôts fonciers, etc.

LES ANGLES MORTS DU RAPPORT SÉGUIN

Les deux sections précédentes ont mis en évidence des points de convergence entre la situation actuelle et les constats de la Commission Séguin, ainsi que l'absence de convergence entre les recommandations de la Commission et l'évolution des arrangements financiers depuis 2002. Ceci suggère que, pour l'essentiel, l'analyse du rapport Séguin demeure valide encore aujourd'hui. Mais une relecture contemporaine y fait aussi apparaître rétrospectivement certains angles morts.

Les ressources naturelles

L'angle mort le plus surprenant du rapport Séguin est sans doute le peu d'attention consacrée aux ressources naturelles et à leur impact sur l'évolution du déséquilibre fiscal horizontal. L'analyse des enjeux des ressources naturelles est essentiellement circonscrite aux accords sur les ressources extracôtières dont ont bénéficié Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse. La Commission était « d'avis que ces solutions *ad hoc* posent des problèmes d'équité entre les provinces bénéficiaires et vont à l'encontre de l'esprit même du programme qui compense les disparités relatives entre les provinces ».

Au cours des deux dernières décennies, les dynamiques fiscales et politiques de la fédération ont beaucoup évolué pour se mettre au diapason des cours du pétrole et du gaz. Depuis 2002, Terre-Neuve-et-Labrador a montré avec éloquence qu'il est possible, grâce aux ressources naturelles, de passer du statut de province « pauvre » à celui de province « riche ». Malgré cela, non seulement les accords extracôtiers ont-ils été renouvelés et maintenus pour une longue période, mais le traitement des ressources naturelles dans la péréquation a été entièrement modifié notamment afin d'introduire un taux d'inclusion dans le calcul de 50 %. Plus généralement, la péréquation a évolué depuis 2002 de manière à réduire sa réactivité à l'évolution du déséquilibre fiscal horizontal découlant de l'évolution du secteur des ressources naturelles.

Selon la Commission Séguin, la péréquation devait continuer autant que possible à reposer sur un RFR le plus complet possible, c'est-à-dire incluant le plus grand nombre possible de sources de revenus utilisées par les provinces. À l'époque de l'analyse de la Commission, 33 assiettes fiscales étaient modélisées et prises en compte dans le calcul de la péréquation. Suivant les recommandations du comité O'Brien, le gouvernement fédéral a plutôt choisi en 2007 de procéder à une simplification du RFR, qui est alors passé de 33 à 5 assiettes. Quatre d'entre elles — impôt des particuliers, impôt des sociétés, taxes à la consommation et impôts fonciers — ont continué à être traitées essentiellement selon le fonctionnement traditionnel du programme, mais une cinquième — les ressources naturelles — a fait l'objet d'un changement d'approche complet.

Les revenus tirés des ressources présentent des enjeux de mesure non triviaux. Dans l'esprit du rapport Séguin, les approches visant un seul enjeu (ressources extracôticières, tarifs d'électricité, etc.) sont à proscrire, au profit de solutions globales s'appuyant sur les principes de l'équilibre fiscal.

Les revenus des ressources naturelles ont plus souvent qu'autrement tendance à accroître le déséquilibre fiscal horizontal et à créer des pressions à la hausse sur le coût du programme de péréquation pour le gouvernement fédéral, dont il cherche à s'isoler au maximum. Ce problème est de plus en plus criant au Canada en raison de l'explosion de la capacité fiscale des provinces productrices de pétrole et de gaz naturel.

Crises et recentralisation

De nombreux observateurs semblent considérer que le monde dans lequel nous vivons est de plus en plus marqué par une succession de crises. Or, tant l'expérience que la littérature sur le sujet identifient les crises (guerres, dépressions économiques, etc.) comme des vecteurs de (re-)centralisation (Canavire-Bacarreza *et al.*, 2021).

La récente pandémie de COVID-19 n'a pas fait exception. Elle a accru à court terme le déséquilibre fiscal vertical en intensifiant les pressions déjà existantes sur les dépenses de santé, particulièrement dans les provinces. En réaction à la crise, le gouvernement fédéral a eu recours à des hausses ponctuelles du TCS. Mais le gouvernement fédéral actuel semble également considérer *de facto* la santé comme un champ de compétence

partagé, envisageant ouvertement des interventions directes dans le domaine, comme des normes nationales pour les centres d'hébergement de longue durée, en plus des transferts. L'entente de soutien et de confiance entre le Nouveau Parti démocratique et les libéraux du 22 mars 2022 renfermait plusieurs indications en ce sens, dont certains programmes annoncés depuis, tels que le nouveau programme de soins dentaires.

Autres

Le rapport Séguin présentait d'autres angles morts, comme les gouvernements locaux et autochtones, la place des territoires dans les arrangements fiscaux (non abordée par la CDF) et les changements climatiques. Il y a donc nécessité d'actualiser l'analyse, tant d'un point de vue québécois que pancanadien.

CONCLUSION : UN EXERCICE À ACTUALISER

Les plus récentes projections *pro forma* des finances publiques fédérales et provinciales révèlent que la dynamique entre les deux ordres de gouvernement est similaire à celle qui avait cours au début des années 2000 (à l'avantage du fédéral à long terme). Les provinces étant responsables des secteurs stratégiques que sont la santé et l'éducation, leurs dépenses vont augmenter plus rapidement que leurs revenus au cours des prochaines années. C'est l'inverse pour le gouvernement fédéral : ses dépenses tendent à croître moins vite que ses revenus autonomes sur une longue période. Le partage actuel des sources de revenus entre le gouvernement fédéral et les provinces mènera donc à un écart fiscal croissant au cours des décennies à venir, une illustration éloquente du déséquilibre fiscal.

Mais le point de départ est bien différent de ce qu'il était en 2002, principalement en raison de la récente crise de COVID-19 qui a mené à une détérioration majeure des finances fédérales à court et moyen terme. Plus globalement, on notera que l'exercice de projection des finances publiques à long terme est devenu beaucoup plus incertain (à tout le moins à court terme).

Plus fondamentalement, le gouvernement fédéral dispose de l'initiative quant à la détermination des arrangements financiers intergouvernementaux. Cela lui permet de s'isoler dans une large mesure des pressions sur les transferts fédéraux. Du côté de la péréquation, le fédéral évite un accroissement du déséquilibre fiscal horizontal par l'imposition de dispositions « plafond ». En ce qui a trait aux transferts pour la santé et les programmes sociaux, il est à l'abri d'un accroissement du déséquilibre fiscal vertical par l'abandon aujourd'hui complet d'une logique de partage des coûts. Les provinces sont quant à elles placées devant une incertitude sur l'évolution future des transferts, qui provient tant de la nature unilatérale des décisions fédérales concernant les arrangements fiscaux que de la nature même du fonctionnement des programmes (calcul complexe, etc.).

Malgré la situation financière courante du gouvernement fédéral, les recommandations de la CDF sont pour l'essentiel toujours pertinentes aujourd'hui, mais l'analyse doit être actualisée. Cette mise à jour devrait inclure la couverture des angles morts recensés à la section précédente. Elle devrait également répondre à de nouvelles questions, dont les suivantes, qui méritent d'être analysées en profondeur :

- Les finances publiques fédérales doivent-elles être isolées des pressions financières liées à la volatilité des capacités fiscales provinciales ? Autrement dit, n'est-il pas normal que la péréquation coûte plus cher lorsque le déséquilibre fiscal horizontal s'accroît ?
- Les arrangements fiscaux devraient-ils prendre en compte l'hétérogénéité des besoins des provinces en matière de dépenses, et donc, s'éloigner d'une répartition entre les provinces sur la seule base de la population ?
- Une péréquation simplifiée (« approche macro » plutôt que RFR) résisterait-elle mieux aux pressions politiques ?
- Comment revoir le cadre institutionnel pour intégrer explicitement les provinces au processus décisionnel ? Pourrait-on envisager un rôle accru pour le Conseil de la fédération ? Pourrait-on s'inspirer de ce qui se fait ailleurs ?

Dans de précédentes publications (Joanis 2014, 2018), je formulais trois recommandations de mécanismes potentiels à mettre en place qui m'apparaissent toujours pertinentes aujourd'hui :

1. Un organe indépendant de gestion des arrangements fiscaux — Des pressions politiques sont constamment exercées sur le gouvernement fédéral, tant par l'électorat que par les provinces, ce qui entraîne périodiquement des changements ponctuels aux arrangements fiscaux. Tous pourraient sans doute bénéficier d'une approche moins politique et plus rationnelle de ces arrangements. Le modèle australien, avec sa Commonwealth Grants Commission, est souvent cité comme un exemple intéressant (Commission sur la déséquilibre fiscal, 2001).
2. Un préfinancement du programme de péréquation — Les institutions qui régissent actuellement les arrangements fiscaux n'ont pas été en mesure de protéger les provinces contre les décisions unilatérales du gouvernement fédéral. En plus de confier les programmes de transfert à un organisme indépendant, une autre option pourrait être étudiée : préfinancer partiellement le programme de péréquation. Un fonds de péréquation assorti de contributions fédérales anticipées prédéterminées, distinct du budget du gouvernement fédéral, contribuerait à isoler le programme des décisions cycliques de réduction des coûts du gouvernement fédéral, tout en rendant le financement du programme plus prévisible pour Ottawa. Une telle solution serait difficile à mettre en œuvre sans l'intervention d'un organisme indépendant.

3. Une approche macro pour la péréquation — Bien que l'approche RFR soit souhaitable en principe, l'expérience des dernières décennies a montré à quel point il est difficile politiquement de l'appliquer intégralement (revenus tirés des ressources naturelles, etc.). Les débats techniques incessants sur le traitement de divers cas particuliers (revenus hydroélectriques, impôts fonciers, etc.) créent des occasions pour des accords parallèles motivés par des considérations politiques et des traitements inégaux entre provinces. Cela s'ajoute à l'inconvénient bien connu de l'approche RFR : son opacité rend presque impossible pour quiconque en dehors d'un cercle restreint d'initiés de comprendre d'où proviennent exactement les variations annuelles. Une approche plus simple et moins controversée devrait peut-être être envisagée : une approche macroéconomique pour estimer les capacités budgétaires sur la base d'un petit nombre d'indicateurs.

Au-delà de ces recommandations particulières, c'est peut-être l'absence d'un rendez-vous régulier de réflexion, de discussion et d'analyse consacré aux arrangements financiers intergouvernementaux qui apparaît comme la première lacune de l'approche canadienne en matière de fédéralisme fiscal. Ces questions ont en effet tendance à être discutées de manière *ad hoc* et sporadique, avec d'occasionnelles poussées de fièvre dans les capitales provinciales pour demander plus d'argent à Ottawa. Les derniers renouvellements quinquennaux des arrangements fiscaux par le gouvernement fédéral se sont presque faits en catimini.

Si l'on peut se réjouir à certains égards de la continuité en pareille matière, de nombreuses questions de fond gagneraient à être discutées sur la place publique dans un cadre structuré, rigoureux et récurrent afin de mener, là où cela est nécessaire, aux réformes qui s'imposent après analyse. En ce sens, la Commission Séguin fournit une source d'inspiration forte qui mérite indéniablement, deux décennies plus tard, que l'on s'y attarde de nouveau. Une lecture contemporaine des écrits de la Commission révèle en effet plusieurs points de convergence avec la situation actuelle mais aussi, c'est inévitable, un certain nombre d'angles morts qui sont autant d'invitations à mener aujourd'hui dans le même esprit un nouvel exercice de réflexion sur le fédéralisme fiscal canadien dans toutes ses dimensions.

RÉFÉRENCES

- Boadway, R. (2004). *Should the Canadian Federation be Rebalanced?*, University of Western Ontario, Economic Policy Research Institute, Working Paper n° 2004-1.
- Canavire-Bacarreza, G., Evia Salas, P. et Martinez-Vazquez, J. (2021). *The Effect of Crises on Fiscal and Political Recentralization: Large-Panel Evidence* (Working Paper n° 21-11). International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Commission sur le déséquilibre fiscal. (2001). *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis, Suisse* (document d'information). Gouvernement du Québec.
- Commission sur le déséquilibre fiscal. (2002a). *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada* (rapport de la Commission). Gouvernement du Québec.
- Commission sur le déséquilibre fiscal. (2002b). *Le déséquilibre fiscal au Canada : Contexte historique* (annexe 1 du rapport de la Commission). Gouvernement du Québec.
- Commission sur le déséquilibre fiscal. (2002c). *Le « pouvoir fédéral de dépenser »*, (annexe 2 du rapport de la Commission). Gouvernement du Québec.
- Commission sur le déséquilibre fiscal. (2002d). *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal* (annexe 3 du rapport de la Commission). Gouvernement du Québec.
- Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal. (2006). *Réconcilier l'irréconciliable : S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*. Conseil de la fédération.
- Conference Board of Canada. (2002a). *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec* (document préparé pour la Commission sur le déséquilibre fiscal).
- Conference Board of Canada. (2002b). *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires*.
- Conseil de la fédération. (2005, 12 août). Communiqué. https://www.pmprovincesterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/communique_aug12fr.pdf
- Courchene, T. J. (2005). *Vertical and Horizontal Fiscal Imbalances: An Ontario Perspective* (notes pour une présentation au Comité permanent des finances de la Chambre des Communes). Institut de recherche en politiques publiques.
- Godbout, L. et Dumont, K. (2005). *Mettre cartes sur table pour résoudre le déséquilibre fiscal*. Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, Série Scientifique du CIRANO, n° 2005s-28.
- Graefe, P. et Fiorillo, N. (2023). *The Federal Spending Power in the Trudeau Era: Back to the Future?* IRPP Study n° 91. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.
- Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. (2006). *Pour réaliser un dessein national : Remettre la péréquation sur la bonne voie*. Gouvernement du Canada.
- Jacques, O., Joanis, M. et Turcotte, J. (2023). Soutenabilité budgétaire du Québec et vieillissement de la population : implications pour la révision de la Loi sur la réduction de la dette. CIRANO, 2023PR-01.
- Joanis, M. (2023). Living on equalization payments: how hard is it for receiving provinces to anticipate future equalization revenues? Dans A. Lecours et al. (dir.), *Fiscal Federalism in Canada: Analysis, Evaluation, Prescription*. UTP.
- Joanis, M. (2018). The Politics of Chequebook Federalism : Can Electoral Considerations Affect Federal-Provincial Transfers? *Public Finance Review* 46(4), 665-691.
- Joanis, M. (2014). The Politics of Chequebook Federalism : Can Electoral Considerations Affect Federal-Provincial Transfers? *SPP Research Papers*. The School of Public Policy, University of Calgary.
- Joanis, M. (2011). Les politiques publiques à l'ère du « fédéralisme flexible ». Dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*. Presses de l'Université de Montréal.

- Joanis, M. (2006a). Un test crucial pour les institutions du fédéralisme canadien. Dans L. Godbout (dir.), *Agir maintenant pour le Québec de demain*. Presses de l'Université Laval.
- Joanis, M. (2006b). *Tirer profit de la nouvelle donne fédérale-provinciale : Vers un règlement du déséquilibre fiscal* (note non publiée préparée à l'intention du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du Québec).
- Joanis, M. et Vaillancourt, F. (2020). Federal finance arrangements in Canada: the challenges of fiscal imbalance and natural resource rents. Dans F. Zahir et S. Yilmaz (dir.), *Intergovernmental Transfers in Federations*. Edward Elgar Publishing.
- Linteau, P.-A., Durocher, R., Robert, J.-C. et Ricard, F. (1989). La mutation du fédéralisme. Dans *Histoire du Québec contemporain, Tome II : Le Québec depuis 1930* (chap. 11, 157-166).
- Ministère des Finances du Canada. (2007). *Le plan budgétaire de 2007*. Gouvernement du Canada.
- Ministère des Finances du Québec. (2023). *Budget 2023-2024 : Plan budgétaire*. Gouvernement du Québec.
- Ministère des Finances du Québec. (2022). *Budget 2022-2023 : Plan budgétaire*. Gouvernement du Québec.
- Ministère des Finances du Québec. (2021). *Budget 2021-2022 : Pour un financement fédéral accru en santé*. Gouvernement du Québec.
- Ministère des Finances du Québec. (2007). *Budget 2007-2008 : Plan budgétaire*. Gouvernement du Québec.
- Premier ministre du Canada. (2006, 20 avril). *Le Premier ministre Harper énonce les priorités de son gouvernement et sa conception du fédéralisme d'ouverture* [discours], Montréal.
<https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2006/04/premier-ministre-harper-annonce-priorites-gouvernement-conception-federalisme-ouverture-207899.html>
- Whiting, K. et Park H. (2023). Health and health care systems: This is why 'polycrisis' is a useful way of looking at the world right now. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2023/03/polycrisis-adam-tooze-historian-explains/>



INSTITUT
DE RECHERCHE
EN POLITIQUES
PUBLIQUES

INSTITUTE
FOR RESEARCH
ON PUBLIC
POLICY

L'IRPP contribue à l'amélioration des politiques publiques en produisant des recherches et des analyses approfondies qui éclairent le débat sur les grands enjeux auxquels sont confrontés les Canadiens et leurs gouvernements.

The IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and influencing debate on current and emerging policy issues facing Canadians and their governments.

Pour commander ce document ou demander la permission de l'utiliser ou de le reproduire, veuillez communiquer avec l'IRPP.

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec) H3A 1T1
Téléphone : 514 985-2461
Télécopieur : 514 985-2559
Courriel : irpp@irpp.org