



La route à suivre



Repenser le fédéralisme fiscal
pour le XXI^e siècle

Réseau sur les politiques de fédéralisme fiscal

Une équipe indépendante d'experts universitaires et de praticiens issus d'une variété de disciplines à travers le pays recommandera des réformes pratiques du système de relations fiscales intergouvernementales au Canada. Comme une commission royale, le réseau procédera à un examen approfondi et coordonné de questions complexes ; contrairement à une commission royale, le réseau sera indépendant des nominations gouvernementales ou des priorités politiques. Le réseau publiera des documents de recherche, des notes d'orientation et des articles d'opinion et formulera des recommandations pour la réforme des relations fiscales entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux dans le cadre de la Constitution canadienne actuelle.

Le réseau de la RPPF

Daniel Béland

Professeur et directeur, Institut d'études canadiennes de McGill

Charles Breton

Directeur, Centre d'excellence sur la fédération canadienne, IRPP

Colleen Collins

Vice-président, Canada West Foundation

Bev Dahlby

Senior Fellow, Canada West Foundation, Research Fellow School of Public Policy, Université de Calgary

Herb Emery

Chaire Vaughan
Université du Nouveau-Brunswick

Marcelin Joanis

Professeur, Département de mathématiques et de génie industriel, Polytechnique Montréal

Margaret Melhorn

Ancienne sous-ministre des Finances,
gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Haizhen Mou

Professeur, École supérieure de politique publique
Johnson Shoyama, Université de la Saskatchewan

Steve Orsini

Professeur auxiliaire, Politique et administration
publiques, Université Carleton et membre senior,
Institut C.D. Howe

Nathalie Des Rosiers

Directeur du Collège Massey, ancien doyen de la
Faculté de droit - Common Law de l'Université d'Ottawa

Enid Slack

Directeur, Institute on Municipal Finance and
Governance, Université de Toronto

Michael Smart

Professeur, Département d'économie,
Université de Toronto

Tracy Snoddon

Professeur associé, Lazaridis School of Business,
Université Wilfrid Laurier

Trevor Tombe

Professeur, Département d'économie,
Université de Calgary

Table des matières

Sommaire exécutif	02
Introduction	05
Les arrangements fédéraux du Canada aujourd’hui	09
Les arrangements constitutionnels au Canada	10
Financement des ordres de gouvernement du Canada	14
Finances du gouvernement fédéral	15
Finances des gouvernements provinciaux	16
Finances des gouvernements territoriaux	17
Finances des administrations municipales	17
Arrangements fiscaux actuels au Canada	19
Cadre institutionnel général	19
Accords de recouvrement des taxes	20
Principaux transferts fédéraux	21
Péréquation	22
Transferts sociaux et de santé	24
Formule de financement des territoires	24
Arrangements fiscaux entre les provinces et les municipalités	25
Autres transferts fédéraux-municipaux	26
Transferts spéciaux ad hoc pour faire face aux crises	26
Stabilisation fiscale	27
Aide en cas de catastrophe naturelle	27
Les défis du fédéralisme fiscal canadien	29
Défis externes	30
Données démographiques	30
Changements et politiques climatiques	31
Ressources naturelles	34
Variation régionale de la volatilité économique	35
Défis internes	36
Viabilité financière	36
Programmes de sécurité des revenus	38
L’évolution du rôle des municipalités	40
Infrastructure	42
Dynamique politique fédérale-provinciale	43
L’équité et le débat sur la péréquation	43
Écarts et déséquilibres budgétaires verticaux	45
Les prochaines étapes pour le Canada et le rôle du Réseau	47
Références	50

Sommaire exécutif

Les arrangements fiscaux du Canada sont à la croisée des chemins. Les défis immédiats posés par la COVID-19 et les perturbations budgétaires et économiques qui en ont résulté ont amplifié les pressions préexistantes de plusieurs façons. Et l'importance de relever les défis futurs de manière sensée et prudente – avant que les pressions ne s'accumulent et que les crises n'arrivent – est de plus en plus évidente. Le Canada ne peut pas fonctionner efficacement comme une fédération disjointe et divisée. La pandémie nous a montré le meilleur et le pire de ce qu'une fédération flexible peut offrir. Pour être efficaces, les relations fédérales devront s'appuyer sur une stratégie plus intégrée qui favorise un discours ouvert et inclut les partenaires clés afin de façonner l'avenir du pays. La réussite des efforts de réforme durable des arrangements fédéraux ne peut se faire uniquement du haut vers le bas, mais doit nécessiter la compréhension, la participation et le soutien du public. À cette fin, la Commission des relations financières intergouvernementales sera le fer de lance des efforts visant à examiner, analyser et communiquer à tous les Canadiens les défis, les possibilités, les forces et les faiblesses du système actuel d'arrangements fiscaux du Canada.

L'amélioration du fonctionnement de notre fédération sera au cœur de tout effort réussi pour assurer la prospérité future du Canada. Après tout, le pays n'est pas dirigé par un seul gouvernement à Ottawa, ni par treize capitales provinciales et territoriales. Ce sont plutôt des milliers de gouvernements individuels – chacun ayant ses propres responsabilités, pouvoirs, structures de gouvernance, ressources financières et liens avec les Canadiens – qui font fonctionner ce pays. Tous doivent travailler ensemble pour qu'il réussisse. Cela est particulièrement vrai pour les défis qui dépassent la capacité d'un gouvernement individuel à les relever, et dont beaucoup deviennent de plus en plus importants chaque jour. Les changements climatiques, le vieillissement de la population, les pandémies mondiales, les transitions énergétiques, les progrès technologiques, les catastrophes naturelles, la volatilité économique, les perceptions croissantes d'injustice au sein de la fédération, et bien d'autres choses encore, mettront beaucoup de pression sur le système de gouvernement hautement décentralisé du Canada. Qui doit faire quoi (et qui doit payer pour quoi) sont des questions centrales que nous devons résoudre et auxquelles nous devons nous adapter si nécessaire. Tout au long de notre histoire, l'évolution des environnements sociaux, économiques, technologiques et politiques a nécessité l'évolution de nos arrangements intergouvernementaux – et des arrangements fiscaux en particulier. Nous nous trouvons à un des moments les plus critique de l'histoire récente du pays. Il nous faut réfléchir à la manière d'aborder les différents défis postpandémiques qui se présentent à nous. La recherche, l'analyse et, surtout, une large compréhension de ce à quoi nous sommes confrontés et de ce que nous pouvons faire à ce sujet sont nécessaires.

L'objectif central du Réseau sur les politiques de fédéralisme fiscal est donc de repenser l'architecture du fédéralisme fiscal canadien dans un monde postpandémique. À l'instar d'une commission royale, nous nous plongerons de manière coordonnée dans des questions complexes.

Nous décrivons ici plusieurs de ces défis. Certains résultent de développements externes, comme le vieillissement rapide de la population, les changements climatiques et la transition énergétique qui modifiera la demande mondiale de combustibles fossiles et la volatilité économique croissante au pays. D'autres découlent de choix politiques internes délibérés, qui s'accumulent parfois au fil des ans. Les niveaux croissants des dettes provinciales soulèvent des préoccupations quant à la viabilité budgétaire à long terme, tandis que les récentes mesures prises par le gouvernement fédéral – accélérées par la pandémie – pour s'impliquer davantage dans des domaines relevant traditionnellement de la compétence des provinces, et l'évolution du rôle des gouvernements municipaux au Canada sont autant de domaines où des réformes pourraient être nécessaires. D'autres encore sont le reflet de dynamiques politiques bien ancrées et récurrentes à travers l'histoire du pays et méritent une attention particulière. Pour comprendre comment la fédération fonctionne aujourd'hui et comment ces nouvelles pressions remettent en question nos arrangements actuels, il faut une analyse rigoureuse et réfléchie.

L'objectif central du Réseau sur les politiques de fédéralisme fiscal est donc de repenser l'architecture du fédéralisme fiscal canadien dans un monde postpandémique. À l'instar d'une commission royale, nous nous plongerons de manière coordonnée dans des questions complexes. Mais contrairement à une commission royale, notre indépendance est garantie par l'absence de nominations gouvernementales ou des priorités politiques. Nous croyons que c'est la seule façon de fournir des recherches, des analyses et des conseils fondés sur des preuves afin de renforcer et de moderniser les relations financières intergouvernementales du Canada. Pour atteindre cet objectif, nous serons guidés par quatre principes interconnectés :

01

Travailler dans le cadre constitutionnel existant. Il est possible de faire beaucoup à l'intérieur du cadre constitutionnel existant, qui s'est avéré remarquablement souple pour s'adapter à l'évolution de la fédération. Sans recommander des changements à la constitution, nous reconnaissons la nécessité de faire participer davantage les municipalités.

03

Promouvoir la transparence et la responsabilité fiscales. Des liens clairs et transparents entre les recettes et les dépenses peuvent renforcer la responsabilité et rendre chaque ordre de gouvernement responsable des résultats. Le désenchevêtrement des pouvoirs de taxation et de dépenses améliorera la transparence et la responsabilité.

02

Conserver le caractère décentralisé de la fiscalité au Canada. Une fédération décentralisée favorise l'innovation et tient compte des différences régionales tout en offrant les avantages d'un gouvernement fédéral centralisé et d'une coordination pancanadienne des efforts. Les provinces et les municipalités devraient avoir une capacité fiscale suffisante pour fournir les services publics essentiels.

04

Créer une fédération fiscale efficace, durable et équitable. L'accroissement de l'efficacité et de l'efficacé de la fédération améliore la productivité, la croissance économique et, ultimement, la prospérité. La croissance soutient le financement des services publics et des politiques visant à réduire les disparités de revenus et favorise la cohésion sociale. Une fédération efficace et équitable nécessite une approche durable pour remédier aux déséquilibres fiscaux verticaux et horizontaux.

La réseau se penchera sur ces questions au cours des trois prochaines années par le biais d'une série de documents de recherche approfondis, de notes d'information largement accessibles, d'événements publics et d'une foule d'autres activités visant à élever le débat public et à améliorer la compréhension de ces questions cruciales. Compte tenu des défis importants auxquels le Canada est confronté, nous devons tester la capacité de nos institutions actuelles à traiter efficacement ces questions dans une économie mondiale hautement compétitive. Disposons-nous de structures décisionnelles efficaces et résilientes pour guider le pays à travers cette période sans précédent ? Avons-nous besoin de nouveaux efforts de coordination pour remettre en question le statu quo et innover en tant que fédération ? Comment pouvons-nous réaligner les responsabilités et les rôles intergouvernementaux pour améliorer notre qualité de vie et notre compétitivité mondiale ? Voilà quelques-unes des questions importantes que la réseau abordera. Notre prospérité future dépend de la réussite de ce processus.

Introduction

Les arrangements fiscaux du Canada sont à la croisée des chemins. Les défis immédiats posés par la COVID-19 et les perturbations budgétaires et économiques qui en ont résulté ont amplifié les pressions préexistantes de plusieurs façons. Et l'importance de relever les défis futurs de manière sensée et prudente – avant que les pressions ne s'accumulent et que les crises n'éclatent – est maintenant de plus en plus évidente.

L'amélioration du fonctionnement de notre fédération sera au cœur de tout effort réussi pour assurer la prospérité future du Canada. Après tout, le pays n'est pas dirigé par un seul gouvernement à Ottawa, ni par treize capitales provinciales et territoriales. Ce sont plutôt des milliers de gouvernements individuels – chacun ayant ses propres responsabilités, pouvoirs, structures de gouvernance, ressources financières et liens avec les Canadiens – qui font fonctionner ce pays. Tous doivent travailler ensemble pour qu'il réussisse. Cela est particulièrement vrai pour les défis qui dépassent la capacité d'un gouvernement individuel à les relever, et dont beaucoup deviennent de plus en plus importants chaque jour. Les changements climatiques, le vieillissement de la population, les pandémies mondiales, les transitions énergétiques, les progrès technologiques, les catastrophes naturelles, la volatilité économique, les perceptions croissantes d'injustice au sein de la fédération, et bien d'autres choses encore, mettront beaucoup de pression sur le système de gouvernement hautement décentralisé du Canada. Qui doit faire quoi (et qui doit payer pour quoi) est une question centrale que nous devons résoudre et auxquelles nous devons nous adapter si nécessaire. Tout au long de notre histoire, l'évolution des environnements sociaux, économiques, technologiques et politiques a nécessité l'évolution de nos arrangements intergouvernementaux – et des arrangements fiscaux en particulier. Nous nous trouvons à un des moments les plus critiques de l'histoire récente du pays. Il nous faut réfléchir à la manière d'aborder les différents défis postpandémiques qui se présentent à nous. La recherche, l'analyse et, surtout, une large compréhension de ce à quoi nous sommes confrontés et de ce que nous pouvons faire à ce sujet sont nécessaires.

Le Canada n'est pas seul dans cette situation, il faut le dire. Les pays du monde entier subissent des pressions similaires, non seulement en raison de la pandémie, mais aussi du vieillissement de la population, des progrès technologiques, des changements climatiques et de bien d'autres facteurs. Dans certains pays, contrairement au Canada, les gouvernements centraux sont responsables de la grande majorité des services et fonctions publics. Dans ces États unitaires ou quasi-unitaires, les négociations et les arrangements intergouvernementaux ne posent pas de problème. Mais dans des pays comme le nôtre, les systèmes fédéraux exigent souvent une coordination complexe entre les gouvernements centraux et infranationaux. La répartition des recettes et des dépenses entre les gouvernements, même si elle est bien conçue au départ, se détériore. Ces pays – comme le Canada, l'Australie, les États-Unis, la Suisse et bien d'autres – exigent une attention disciplinée et continue aux arrangements intergouvernementaux. Les efforts visant à garantir l'élaboration de politiques bien coordonnées sont donc d'une importance capitale. Mais ce n'est pas facile, surtout dans un pays comme le Canada qui manque d'arrangements institutionnels pour coordonner l'élaboration des politiques.

Bien que plus complexes et plus difficiles à gérer, les systèmes de gouvernement fédéral présentent de nombreux avantages. Le plus grand degré de flexibilité politique qu'ils permettent d'une région à l'autre signifie une meilleure adaptation aux préférences et aux circonstances locales. Et comme l'élaboration et la mise en œuvre des politiques relatives aux fonctions clés du gouvernement sont gérées plus près des individus, la responsabilité et la transparence peuvent être renforcées. Les systèmes fédéraux sont également motivés par d'importantes considérations politiques. Les décisions prises par les gouvernements dans une partie du pays ne coûtent rien aux contribuables d'une autre partie si elles sont financées par des taxes locales, par exemple. Par contre, les programmes offerts par le gouvernement fédéral peuvent soulever des questions quant à la répartition équitable des coûts et des avantages. En effet, la montée récente du ressentiment en Alberta à l'égard de programmes fédéraux comme la péréquation illustre bien ce défi politique.

Ces préoccupations concernant le traitement équitable au sein de la fédération ne sont pas nouvelles. Depuis les « meilleures conditions » préconisées par les anti-confédérés de la Nouvelle-Écosse peu après la formation du Canada jusqu'au référendum sur la péréquation en Alberta en 2021, les dirigeants provinciaux soulèvent régulièrement des préoccupations quant au fonctionnement des arrangements fédéraux du Canada. En fait, des différends similaires sont antérieurs au Canada lui-même, avec les préoccupations de George Brown concernant la redistribution implicite entre le Canada Ouest et le Canada Est ou le différend de plusieurs décennies entre le Haut et le Bas-Canada sur la façon de partager les droits d'importation. Un pays aussi vaste et aussi diversifié que le Canada, où les populations et les économies diffèrent considérablement, aura inévitablement besoin d'une redistribution, ce qui suscitera des inquiétudes quant aux mauvais traitements. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre les intérêts régionaux divergents et l'intérêt de l'ensemble du pays, et cela doit être fait avec soin.

Mais même dans le contexte de la compétence des gouvernements provinciaux et locaux dans des domaines clés, il y a des avantages à disposer de mécanismes globaux pour coordonner, traiter les débordements, partager les risques, maximiser l'efficacité économique, atténuer les inégalités régionales et financer des services publics ayant des avantages nationaux plus larges. Une armée nationale, par exemple, est mieux financée par les impôts de tous les Canadiens. Certains types d'infrastructures et de projets d'investissement peuvent également avoir des retombées au-delà des frontières d'une seule province. La mise en commun des risques par le gouvernement fédéral permet de répartir largement les coûts des catastrophes localisées, par exemple. Cependant, les programmes nationaux qui fournissent un filet de sécurité sociale entraînent une redistribution des régions à revenu moyen élevé vers celles à faible revenu.

L'inégalité économique entre les régions du Canada est l'un des principaux défis que les arrangements fiscaux doivent surmonter. Cela a toujours été le cas. Depuis les premières négociations entre les colonies britanniques jusqu'aux conférences modernes des premiers ministres, il est difficile d'équilibrer les intérêts des diverses provinces. Le produit intérieur brut (PIB) par personne de l'Alberta – une mesure générale de l'activité économique à peu près égale au revenu total – était de près de 81 000 \$ en 2019. Dans la province voisine, la Saskatchewan, il était de 71 000 \$ et le niveau moyen national était inférieur à 62 000 \$. À l'autre extrême, l'Île-du-Prince-Édouard avait un PIB par habitant d'à peine 48 000 \$. Bien que ces différences soient plus faibles qu'elles ne l'ont été historiquement, il est difficile d'assurer un traitement équitable des Canadiens dans des circonstances similaires à travers le pays. Pour équilibrer leur budget provincial, les régions à faible revenu devront soit augmenter les impôts au-delà des niveaux normaux, soit supporter des services publics moins nombreux (ou de moindre qualité). Le programme de péréquation du Canada espère combler ces écarts pour cette raison même. En effet, un engagement envers le principe de la péréquation est maintenant inscrit dans la

Constitution. Cet engagement vise à « donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. » (article 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*). Bien que cet article n'ait pas reçu beaucoup d'attention, il énonce l'objectif de la péréquation et devrait guider toute analyse de la péréquation. Ce n'est pas facile, et l'évolution des circonstances économiques, sociales et politiques exige que le programme de péréquation s'adapte et évolue.

Dans le présent document, nous décrivons plusieurs défis que les arrangements fiscaux du Canada devront relever au cours des prochaines années. Tous exigent une attention particulière et nécessitent des réformes réfléchies pour que la prospérité canadienne continue de croître. Certaines pressions sont fondamentales, résultant de développements externes ou exogènes. Il s'agit notamment du vieillissement rapide de la population, des changements climatiques, de la transition énergétique qui modifiera la demande mondiale de combustibles fossiles et de la volatilité économique croissante au Canada. En outre, d'autres pressions découlent de choix politiques internes délibérés, qui s'accumulent parfois au fil des ans. Les niveaux croissants de la dette provinciale soulèvent des préoccupations quant à la viabilité à long terme, tandis que les récentes mesures prises par le gouvernement fédéral – accélérées par la pandémie – pour s'impliquer davantage dans des domaines relevant traditionnellement de la compétence des provinces, et l'évolution du rôle des administrations municipales au Canada sont autant de domaines où des réformes pourraient être nécessaires. Enfin, d'autres pressions reflètent des dynamiques politiques bien ancrées qui vont et viennent tout au long de l'histoire du Canada et méritent une attention particulière. Les doléances de plus en plus difficiles soulevées par les gouvernements des régions productrices [de ressources naturelles non renouvelables] – comme le référendum de l'Alberta sur la péréquation et d'autres initiatives pour obtenir un « Fair Deal » – exigent une attention particulière.

Le public ne voit que la pointe de l'iceberg des relations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux lorsque les premiers ministres ou les ministres des Finances se rencontrent. En fait, il existe de nombreux [comités intergouvernementaux](#) qui aident à coordonner la politique et les arrangements fiscaux au Canada, notamment les premiers ministres, le Conseil de la fédération, les ministres des Finances, le Comité permanent des fonctionnaires et le Comité des arrangements fiscaux, ainsi qu'une pléthore de comités et de groupes de travail portant sur des sujets précis. Aussi importants que soient ces comités, il n'y a essentiellement aucune stratégie intégrée, aucune déclaration d'intention commune, ni aucun engagement ou validation par des tiers. Ces comités fonctionnent comme autant de clubs exclusifs qui excluent des partenaires clés comme les Premières Nations et d'autres groupes autochtones, les municipalités et les experts tiers.

Dans un monde qui évolue rapidement, le Canada ne peut pas fonctionner efficacement comme une fédération disjointe et divisée. La COVID-19 nous a montré le meilleur et le pire de ce qu'une fédération flexible peut offrir. Pour être efficaces, les relations fédérales devront reposer sur une stratégie plus intégrée qui favorise un discours ouvert et qui inclut davantage de partenaires clés pour façonner l'avenir du pays. La réussite des efforts visant à réformer durablement les arrangements fédéraux ne peut se faire uniquement du haut vers le bas, mais peut nécessiter la compréhension, la participation et le soutien du public. À cette fin, le Réseau sur les politiques de fédéralisme fiscal sera le fer de lance des efforts visant à examiner, analyser et communiquer à tous les Canadiens les défis, les possibilités, les forces et les faiblesses du système actuel d'arrangements fiscaux du Canada.

Renouveler les accords fiscaux avec les gouvernements autochtones



Le Réseau sur les politiques de fédéralisme fiscal (RPFF) s'emploiera à repenser l'architecture du fédéralisme fiscal canadien dans un monde postpandémique, mais en mettant l'accent sur les gouvernements fédéraux, provinciaux et locaux. Les accords fiscaux avec les gouvernements autochtones au Canada sont également d'une importance cruciale et doivent être réformés, mais un examen de la relation fiscale du Canada avec les gouvernements autochtones est déjà en cours par le biais d'organismes tels que le Comité consultatif mixte sur les relations fiscales et les travaux de l'Institut Yellowhead. En 2016, un protocole d'entente a été signé entre le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations afin de lancer un processus conjoint de réforme collaborative. D'importants travaux ont été entrepris au cours des années suivantes, dont le plus récent a été saisi par le Comité consultatif mixte sur les relations financières dans un rapport provisoire de juin 2019. Le Comité a formulé plusieurs recommandations pour guider la conception et la mise en œuvre de relations fiscales améliorées avec les Premières Nations au Canada, notamment la création d'une institution de politique fiscale des Premières Nations chargée de mener des recherches sur ces relations fiscales, de les évaluer, d'en offrir un compte rendu et de les améliorer. La réalisation de ces améliorations nécessitera un effort échelonné sur plusieurs années qui sera mieux supervisé et coordonné par les institutions autochtones. Le RPFF ne peut guère contribuer à ce processus. Mais en nous concentrant sur les trois autres ordres de gouvernement, nous compléterons ce travail en cours avec les gouvernements autochtones pour améliorer le fédéralisme fiscal global au Canada.

Compte tenu des défis importants auxquels le Canada est confronté, nous devons tester la capacité de nos institutions à traiter efficacement ces questions dans une économie mondiale hautement compétitive. Avons-nous des structures décisionnelles efficaces et résilientes pour guider le pays à travers cette période sans précédent ? Avons-nous besoin de nouveaux efforts de coordination pour remettre en question le statu quo et innover en tant que fédération ? Comment pouvons-nous réaligner les responsabilités et les rôles intergouvernementaux pour améliorer notre qualité de vie et notre compétitivité mondiale ? Ce sont là quelques-unes des questions importantes que le RPFF abordera en étudiant les relations financières du Canada dans un monde postpandémique. Nous entamons ici ce travail, en commençant par un résumé sommaire de la situation actuelle des arrangements fédéraux-provinciaux du Canada.

01

Les arrangements fédéraux au Canada aujourd'hui

Les arrangements constitutionnels au Canada	10
Financement des ordres de gouvernement du Canada	14
Arrangements fiscaux actuels au Canada	19

Pour mieux comprendre les arrangements actuels entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada, ainsi que les défis que nous devons relever, cette section résume brièvement où nous en sommes aujourd'hui et, aspect très important, comment nous en sommes arrivés là. Il ne s'agit pas d'une analyse exhaustive de toutes les finances publiques au Canada, mais d'un résumé des principales caractéristiques du fédéralisme fiscal et de la gouvernance au Canada.

Comme cela s'est produit tout au long de l'histoire du Canada, les arrangements et les institutions fédérales et provinciales répondent aux circonstances de leur époque. L'évolution constante des pressions économiques, politiques et sociales fait en sorte que ce qui fonctionnait autrefois ne fonctionne plus nécessairement. Avant de déterminer les principaux défis du Canada au cours des prochaines décennies, nous devons comprendre où nous en sommes maintenant et comment fonctionnent les piliers du fédéralisme fiscal canadien. Commençons par le fondement de tout cela : la Constitution.

Les arrangements constitutionnels au Canada

Le politologue Richard Simeon a écrit en 2005 que vous « n'obtiendrez qu'une image partielle de "qui fait quoi" si vous lisez la *Loi constitutionnelle de 1867*¹ ». Cela reste vrai. Le cadre constitutionnel de la fédération canadienne est en constante évolution. Bien qu'il n'y ait eu que très peu de changements formels au texte de l'accord initial, l'évolution de la jurisprudence et une pratique d'arrangements intergouvernementaux ont fonctionné comme une source d'adaptation contextuelle et de reformulation constante.

Le fédéralisme est un accord de partage des pouvoirs entre les gouvernements régionaux et le gouvernement central. Au Canada, les régions (provinces) ne sont pas subordonnées au gouvernement central ; elles sont totalement autonomes. Il existe une liste de sujets attribués à un niveau ou à l'autre, avec un arbitre pour déterminer qui peut faire quoi. Les pouvoirs attribués aux provinces et au gouvernement fédéral en 1867 n'ont pas beaucoup changé depuis (à l'exception de quelques modifications constitutionnelles), mais l'interprétation judiciaire a donné une grande souplesse à l'arrangement original. Cette tendance à l'interprétation judiciaire souple perdurera, car il est devenu évident que la constitution canadienne est difficile à modifier depuis l'enchâssement de la formule d'amendement en 1982. Cette contrainte continuera d'exiger une approche flexible de la part des tribunaux, une caractéristique constante de notre histoire constitutionnelle.

De la Confédération à 1949, le Comité judiciaire du Conseil privé en Angleterre – l'arbitre ultime des conflits constitutionnels jusqu'à ce que la Cour suprême du Canada le devienne – a créé des théories d'interprétation qui visaient à limiter le pouvoir du gouvernement fédéral, malgré ce que l'on croyait généralement être la volonté des auteurs de la Constitution. John A. Macdonald et ses collègues souhaitaient créer un pouvoir fédéral « fort » avec des provinces faibles, contrairement à leurs homologues américains. Le Comité judiciaire du Conseil privé a modéré cette ambition. Plusieurs théories expliquent pourquoi le Conseil privé a été si prompt à interpréter de façon restrictive les termes généraux par lesquels la *Loi constitutionnelle de 1867* attribuait des pouvoirs au gouvernement fédéral. De nombreux auteurs canadiens-anglais déplorent que le Conseil privé ait voulu un gouvernement central faible, croyant même que le conseil souhaitait empêcher un

¹ Richard Simeon, « Canada : Competition within Cooperative Federalism », Raoul Blindenbacher et Abigail Ostien, *Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, (McGill Queens' University Press, 2005), p. 12.

Canada plus fort de se détacher de l'Empire britannique. Les constitutionnalistes québécois et francophones, par contre, louent la façon dont le Comité judiciaire du Conseil privé a assuré une souveraineté provinciale suffisante pour préserver et protéger les différences culturelles.

Pouvoirs constitutionnels fédéraux et provinciaux	
Les pouvoirs fédéraux comprennent	Les pouvoirs des provinces comprennent
<ul style="list-style-type: none"> • Paix, ordre et bon gouvernement • Échanges et commerce • Banques (banques à charte et caisses d'épargne), monnaie et monnaies, intérêt • Faillite et solvabilité • Brevets et droits d'auteur • Défense, armée, marine • Transport maritime, pêche, navigation, hôpitaux maritimes • Droit pénal et pénitenciers • Mariage et divorce • Indiens et terres réservées aux Indiens • Tout mode d'imposition • Pouvoirs résiduels (annuler les lois provinciales) • Assurance chômage (1940) • Sécurité de la vieillesse (1951) • Administration conjointe du régime de pension du Canada (1964) 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt direct pour lever des recettes à des fins provinciales • Gestion et vente de terres publiques • Prisons publiques et prisons de redressement • Hôpitaux, asiles et associations caritatives • Licences d'exploitation (et revenus) • Institutions municipales • Propriété et droits civils • Constitution de sociétés à vocation provinciale • Administration de la justice • Célébration du mariage dans la province • Questions d'ordre local et privé dans la province • Ressources naturelles (92A) • Éducation (93)

L'abolition des appels au Conseil privé en 1949 a fait de la Cour suprême du Canada l'arbitre ultime des différends en matière de fédéralisme. La Cour suprême s'éloigne rapidement de certaines décisions du Conseil privé et est perçue comme étant généralement favorable à l'affirmation des

pouvoirs fédéraux. Avec l'essor du nationalisme québécois, et les critiques formulées par les adhérents à ce mouvement, la jurisprudence devient plus nuancée. Dans les années 1960 et 1970, la Cour suprême devient en quelque sorte « progouvernementale ». Dans la mesure où un palier pouvait lier ses ambitions législatives à la liste des pouvoirs de 1867, il pouvait s'efforcer d'atteindre ses objectifs même si, ce faisant, il empiétait sur les pouvoirs de l'autre palier. C'est la doctrine des « pouvoirs ancillaires ». Chaque niveau dispose des pouvoirs ancillaires nécessaires pour exercer pleinement la compétence qui lui a été conférée en 1867. Il va sans dire que cela conduit à de nombreux chevauchements. Si le gouvernement fédéral peut réglementer la publicité mensongère en vertu de son pouvoir en matière de commerce et que les provinces ont généralement le pouvoir de s'occuper de la protection des consommateurs en vertu de leurs propres pouvoirs en matière de propriété et de droits civils, les propriétaires d'entreprises devront suivre deux ensembles de règles. La Cour est également disposée à laisser ce chevauchement persister, à moins qu'il n'y ait un conflit réel entre les deux ensembles de règles. Dans ce domaine du « fédéralisme coopératif », les citoyens peuvent être excessivement réglementés et devoir suivre les règles les plus exigeantes. La Cour considère cela comme le prix à payer pour une fédération pacifique. Ce fédéralisme coopératif laisse aux deux niveaux de gouvernement l'obligation de collaborer dans la plupart des domaines de la réglementation publique afin d'harmoniser les règlements et de reconnaître leur interdépendance.

Le fait que le droit n'est pas statique est amplement démontré par la récente décision de la Cour suprême sur la tarification des gaz à effet de serre. La Cour a conclu que le régime fédéral d'arrière-plan consistant à imposer des normes minimales était constitutionnel en vertu du pouvoir fédéral de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada », l'expression sans limites que l'on retrouve dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme toujours, la Cour a reconnu la nécessité de répondre à des enjeux nationaux tels que le changement climatique, mais s'est inquiétée de l'impact que cela aurait sur « l'état de la fédération ». Les juges dissidents, pour la plupart, ont souligné l'impact des interventions fédérales ambitieuses sur l'équilibre délicat de l'arrangement constitutionnel.

Les préoccupations constantes des tribunaux concernent la fragilité de la fédération et l'identité du Québec en particulier. La Cour est généralement d'avis que sa volonté de rester au sein de la fédération pourrait être contrecarrée par des interventions fédérales agressives. Les sentiments actuels d'aliénation des provinces de l'Ouest pourraient également s'exprimer dans le langage et l'analyse des tribunaux. L'arbitre final dans une fédération s'inquiète toujours de la durabilité de celle-ci.

Ce n'est pas comme si le gouvernement fédéral n'avait pas la capacité d'intervenir dans un large éventail de secteurs politiques. Il le fait régulièrement grâce à son pouvoir de dépenser, qui lui permet de déboursier de l'argent par le biais de divers programmes dans des domaines de compétence provinciale. Il demeure une sphère contestée dans les discussions constitutionnelles. Certains soutiennent que les dépenses fédérales dans les domaines de compétence provinciale font indirectement ce qui ne pourrait être fait directement par voie législative, c'est-à-dire qu'elles modifient les priorités et l'autonomie des provinces par le biais d'incitations ou de pressions financières. Néanmoins, les tribunaux ont reconnu la constitutionnalité du pouvoir fédéral de dépenser et se sont abstenus, jusqu'à présent, de le discipliner. Certains suggèrent que l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* devrait être interprété comme une limite à l'exercice de ce pouvoir de dépenser, qui ne pourrait alors être utilisé que pour « promouvoir l'égalité des chances », « favoriser le développement économique pour réduire les disparités » et fournir « des services publics essentiels de qualité raisonnable à tous les Canadiens »².

² Hoi Kong, « Le pouvoir de dépenser au Canada », in Peter Oliver, Patrick Macklem et Nathalie Des Rosiers, *The Oxford Handbook of the Canadian Constitutional Constitution*, (O.U.P, 2017), p. 433 et s.

L'avènement de la Charte en 1982 a été un autre outil de contrôle de la fédération. Certains prétendent que les tribunaux sont plus interventionnistes lorsqu'il s'agit de corriger et de renverser les décisions des gouvernements en vertu de la Charte qu'ils ne le sont pour des raisons de fédéralisme. La question est constamment débattue, mais il y a quelques raisons pour lesquelles les tribunaux se sentent plus à l'aise d'intervenir dans les cas relatifs à la Charte : les tribunaux sont des experts en matière de définition des droits, et l'article 1 de la Charte exige que toute restriction aux droits qui y sont énoncés soient expliquées et justifiées par les gouvernements. Ce fardeau de la preuve est un outil institutionnel que les tribunaux se sentent compétents pour gérer, par opposition à la protection du vague « équilibre délicat de la fédération » qu'ils estiment relever de la compétence des acteurs politiques. Il est intéressant de noter que dans le récent renvoi sur la tarification des gaz à effet de serre, la Cour insiste sur le fait que le gouvernement fédéral doit apporter la preuve de l'incapacité des provinces et d'un intérêt national supérieur pour établir son pouvoir d'agir.

Les nouveaux défis en matière de gouvernance, notamment la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, la gestion du rôle accru des villes ou la réponse aux menaces de pandémie mondiale, entraîneront certainement des changements dans l'affirmation de l'autorité des gouvernements provinciaux et fédéral et modifieront le cadre constitutionnel.

Les tribunaux continueront d'habiliter les gouvernements à agir, à condition que cette action n'ébranle pas indûment « l'équilibre constitutionnel » du pays. Cette préoccupation est au cœur de l'interprétation judiciaire depuis plus d'un siècle. L'imprécision de l'expression permet aux tribunaux de discipliner les ambitions fédérales trop vastes qui pourraient menacer le fragile équilibre au sein de la fédération. C'est cet équilibre délicat qui continue d'animer le raisonnement judiciaire qui veut d'une part donner de la latitude aux gouvernements pour mettre en œuvre leurs politiques et d'autre part être sensible à l'évolution constante des frictions au sein de la fédération.

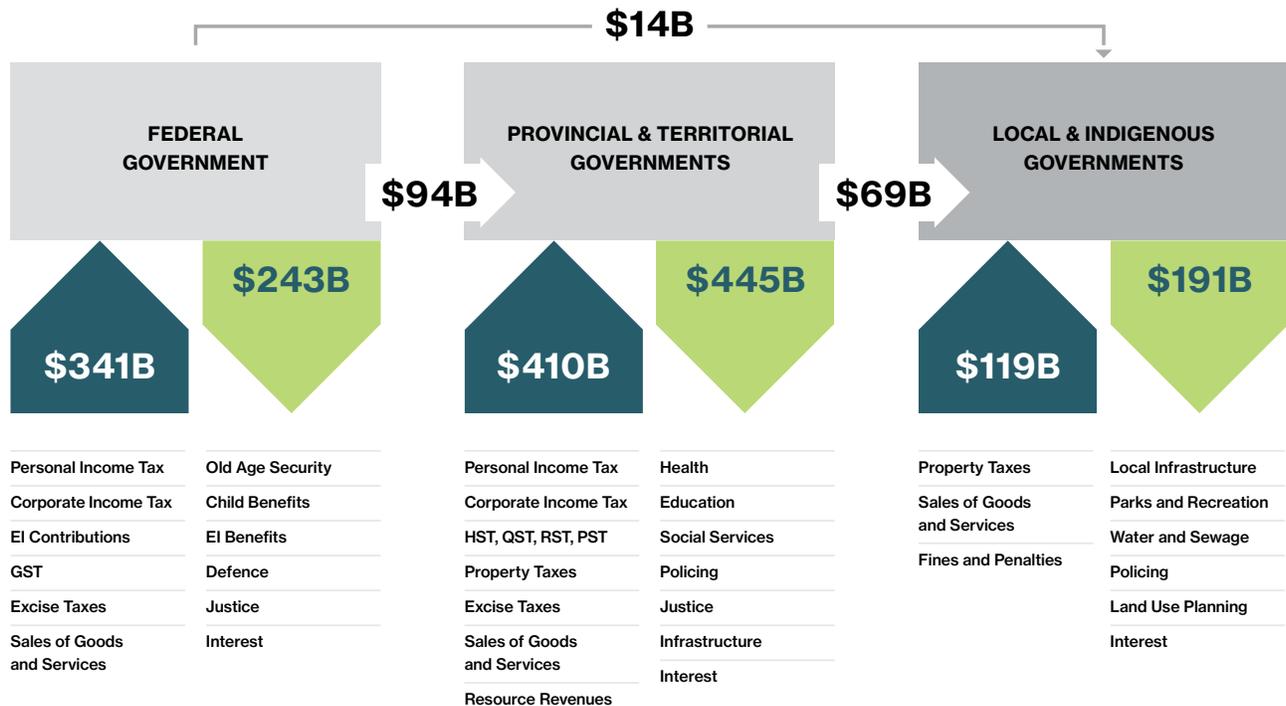
Par conséquent, contrairement à ce que l'on pourrait croire, la flexibilité est un aspect essentiel de la fédération canadienne. Bien que la liste des pouvoirs établie en 1867 puisse être lue comme créant un cadre constitutionnel rigide, stable et inamovible, c'est loin d'être le cas. Il y a longtemps, les tribunaux ont déterminé que la constitution canadienne était un « arbre vivant » qui avait le potentiel d'évoluer. Ils ont écarté toute théorie originaliste de notre cadre constitutionnel. Dans le contexte de l'analyse des déséquilibres fiscaux, il demeurera important de tenir compte de cette flexibilité permanente du cadre constitutionnel.

La fédération canadienne doit atteindre l'équilibre délicat qui permet aux gouvernements de mettre en œuvre leurs programmes politiques respectifs qui reflètent la diversité culturelle, économique et politique du pays. L'évolution de la fédération canadienne encadre et reconnaît l'interdépendance entre les niveaux de gouvernement ; elle exige également des niveaux de coopération et de coordination à la mesure des dynamiques qui façonnent le pays.

Financement des ordres de gouvernement du Canada

Après cet examen complet de l'évolution constitutionnelle du Canada, il est temps de mener une brève exploration de nos arrangements fiscaux actuels.

Figure 1 : Flux financiers des gouvernements canadiens (avant la pandémie, 2019)



Source : Calculs des auteurs à partir des tableaux de Statistiques Canada

La Constitution précise que le gouvernement fédéral a le pouvoir de lever des fonds par tous les moyens, ce qui lui confère des pouvoirs considérables en matière de collecte de recettes. Les provinces sont limitées par la Constitution aux d'impôts directs dans la province. Dans la pratique, cependant, cette restriction n'a pas été très contraignante. Aujourd'hui, les provinces utilisent les mêmes grands impôts que le gouvernement fédéral et ont accès à certaines assiettes fiscales que le gouvernement fédéral n'a pas (comme des redevances sur les ressources et des impôts fonciers). La perception des recettes s'est considérablement décentralisée au cours de la période d'après-guerre et, comme le montre la figure 1, les provinces et les territoires perçoivent collectivement plus de recettes que le gouvernement fédéral.

Avant de plonger dans les détails spécifiques à chaque ordre de gouvernement, il convient de faire un résumé général des entrées et sorties de fonds de chacun. Les principales sources de revenus varient de manière importante d'un gouvernement à l'autre. Le gouvernement fédéral s'appuie fortement sur les impôts sur le revenu et la consommation. Les gouvernements provinciaux et territoriaux font de même, mais dans une moindre mesure, étant donné que les revenus provenant de la propriété, de la vente de biens et de services, des ressources naturelles et des transferts des gouvernements fédéraux sont substantiels. Les gouvernements locaux tirent leurs revenus en grande partie de l'impôt foncier, de la vente de biens et de services et d'importants transferts des gouvernements provinciaux. Les responsabilités en matière de dépenses varient également beaucoup. Il vaut la peine de les examiner plus en détail.

FINANCES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Les responsabilités et les pouvoirs fiscaux du gouvernement fédéral sont vastes. Il prélève des impôts sur une grande variété d'activités et a accès à « tout mode ou système d'imposition » (art. 91). Historiquement, une grande partie de ses revenus provenait des taxes sur les importations internationales. Comme le montre la figure 2, le tableau est aujourd'hui très différent et une écrasante majorité des recettes fédérales provient des impôts sur le revenu (des particuliers et des sociétés) et sur la consommation (y compris la TPS et diverses taxes d'accise sur des produits spécifiques).

Figure 2 : Flux budgétaires fédéraux pour l'année fiscale 2019/20 (G\$)



En ce qui concerne les dépenses de programmes, le gouvernement fédéral n'intervient pas directement dans la plupart des domaines des services publics. Il s'occupe principalement de redistribuer des fonds par le biais de divers programmes de transfert. Ceux-ci comprennent les transferts aux personnes (par le biais de prestations aux aînés, de prestations d'assurance-emploi ou de prestations pour la garde d'enfants), aux gouvernements (par le biais de transferts pour la santé, de transferts sociaux, de paiements de péréquation, de financement territorial et d'une grande variété d'autres programmes de moindre envergure) et à d'autres entités (comme les subventions aux entreprises ou le soutien aux organisations non gouvernementales). Dans l'ensemble, moins d'un tiers des dépenses fédérales globales sont consacrées aux opérations directes ou à la prestation de programmes.

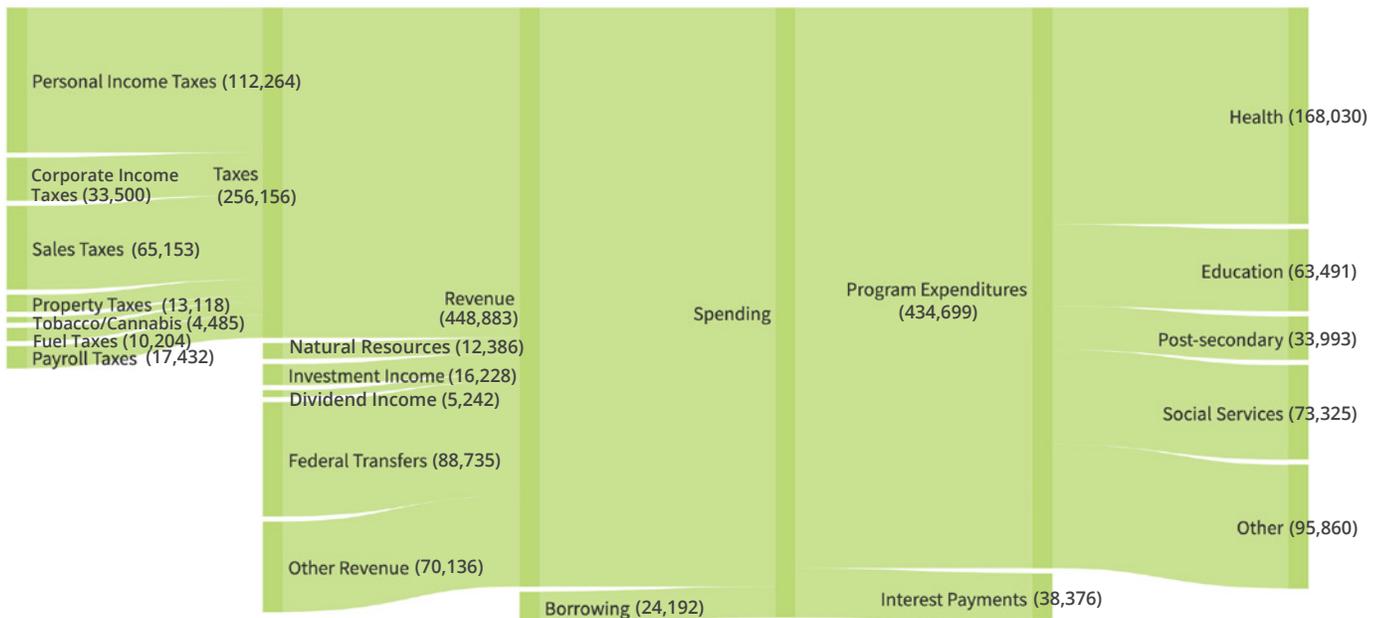
Comme nous nous penchons sur le fédéralisme fiscal au Canada, il convient d'examiner de plus près les divers programmes de transfert aux autres gouvernements. Comme l'indique la figure 2, ils représentent environ le quart de l'ensemble des dépenses fédérales – une part similaire à celle qui prévalait il y a plus de 150 ans, lors de la fondation du Canada. Deux programmes – le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux – sont les plus importants, mais aussi les plus simples. Ils prévoient des paiements aux provinces et aux territoires, nominalement pour soutenir les soins de santé et les services sociaux, en fonction de la population uniquement. Si une province est deux fois plus grande qu'une autre, elle reçoit deux fois plus d'argent que l'autre. Un troisième grand programme de

transfert, la péréquation, n'est pas aussi simple. Elle vise à fournir aux provinces à faible revenu un soutien supplémentaire pour compenser la faiblesse de leur économie qui génère moins de richesses, moins de consommation et, par conséquent, des revenus provinciaux moins élevés. Un point d'impôt sur le revenu, après tout, rapporte beaucoup plus d'argent dans une région à revenu élevé que dans une région à faible revenu. Pour compléter ce tableau, il existe une grande variété d'accords de transfert mineurs – du soutien aux infrastructures municipales et au transport en commun aux programmes de formation professionnelle – qui apparaissent et disparaissent de la scène fiscale canadienne au fil du temps.

FINANCES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Contrairement au gouvernement fédéral, les provinces canadiennes sont principalement responsables de la prestation de services publics essentiels tels que les soins de santé et l'éducation. Mais elles financent ces services avec une part nettement plus faible des recettes provenant des impôts sur le revenu ou sur la consommation. Comme l'illustre la figure 3, environ la moitié des recettes provinciales proviennent de ces impôts, tandis que l'autre moitié provient de diverses sources. Les principales sources de revenus non fiscaux des gouvernements provinciaux sont les transferts fédéraux, principalement le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et la péréquation. Du côté des dépenses de programmes des budgets provinciaux, les quatre activités principales que sont les soins de santé, l'éducation, l'enseignement postsecondaire et les services sociaux représentent la grande majorité des activités provinciales.

Figure 3 : Flux budgétaires provinciaux globaux 2019 (M\$)



Les provinces sont également responsables d'un troisième ordre de gouvernement au Canada : les municipalités. Étant donné leur importance croissante et la complexité de cet espace, nous prenons soin de séparer les gouvernements municipaux dans la section suivante. Le Réseau portera une attention particulière et minutieuse aux défis uniques auxquels sont confrontés les gouvernements municipaux du Canada et au besoin croissant de solutions novatrices pour les relever.

FINANCES DES GOUVERNEMENTS TERRITORIAUX

Les trois territoires nordiques du Canada partagent d'importantes similitudes et différences avec les provinces, et font face à des circonstances uniques qui doivent être considérées et traitées séparément. Ils possèdent chacun les mêmes pouvoirs d'imposition et de dépense que les provinces, bien que ceux-ci soient délégués par la législation fédérale plutôt qu'inscrits dans la Constitution. La législation fédérale a également transféré aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon le pouvoir de gérer et de percevoir des redevances sur la plupart des ressources terrestres non renouvelables, et le Nunavut a conclu un accord de principe avec le Canada sur la dévolution éventuelle de ces pouvoirs. La législation fédérale impose également des limites au montant de la dette que chaque territoire peut contracter.

Les territoires diffèrent également des provinces en ce qu'ils sont beaucoup plus dépendants des transferts fédéraux pour financer leurs opérations et offrir des programmes et des services, les transferts représentant environ 80 % des revenus totaux des territoires. Cela s'explique en grande partie par le fait que les bases de revenus par habitant des territoires ne sont pas suffisantes pour répondre à leurs besoins très élevés en matière de dépenses par habitant, qui sont à leur tour motivés par l'éloignement, le climat rigoureux, le manque d'infrastructures, les petites collectivités dispersées et les conditions sociales difficiles. Par conséquent, les arrangements fiscaux territoriaux diffèrent de ceux des provinces, les arrangements de la formule de financement des territoires remplaçant le programme fédéral de péréquation comme mécanisme pour répondre aux circonstances uniques du Nord.

Comme les provinces, cependant, les territoires allouent la majeure partie de leur budget aux soins de santé, à l'éducation, à l'aide sociale et au logement.

FINANCES DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

Il y a environ 3 750 gouvernements locaux au Canada. Les gouvernements locaux n'ont pas de statut indépendant dans la Constitution. Ce sont plutôt les gouvernements provinciaux qui ont le pouvoir exclusif d'adopter des lois relatives aux institutions municipales. En ce qui concerne les finances municipales, les provinces déterminent les dépenses dont les administrations locales sont responsables, les revenus qu'elles peuvent percevoir et le montant qu'elles peuvent emprunter.

Les administrations locales consacrent des dépenses à un large éventail de services, notamment l'eau, les égouts et la gestion des déchets, le transport (routes et transport en commun), la protection contre les incendies, la police, la santé publique, les services sociaux, le logement, les loisirs, la culture, la planification et le développement. Le tableau 1(a) montre la répartition des dépenses municipales par secteur. Il existe toutefois des différences notables entre les provinces en ce qui concerne la répartition des dépenses municipales. En Ontario, par exemple, les administrations locales consacrent un quart de leur budget aux services sociaux, alors que les municipalités de la plupart des autres provinces ne dépensent que peu ou pas du tout pour les services sociaux, car le gouvernement provincial se charge de payer ces coûts. Les municipalités de l'Ontario se distinguent également parce qu'elles dépensent plus pour la santé que les municipalités des autres provinces, à l'exception de la Nouvelle-Écosse. Les municipalités du Québec et de l'Alberta consacrent plus de 25 % de leurs dépenses totales au transport, ce qui est considérablement plus élevé que la moyenne de 18 % pour le pays. Les administrations locales de la Colombie-Britannique dépensent relativement plus pour les loisirs et la culture que les administrations locales des autres provinces.

Tableau 1 : Répartition moyenne des revenus et des dépenses des municipalités au Canada (2019)

(a) Dépenses par secteur	
Fonction	Pourcentage
Services publics généraux	16,0
Ordre et sécurité publics	18,5
Services de police	11,0
Services de protection contre l'incendie	5,8
Autre	1,7
Affaires économiques	19,4
Transport	18,1
Autre	1,3
Protection de l'environnement	9,8
Gestion des déchets	4,1
Gestion des eaux usées	4,6
Autre	1,1
Logement et services communautaires	9,1
Logement et développement communautaire	3,3
Approvisionnement en eau	4,9
Éclairage public	0,7
Autre	0,2
Santé	2,9
Services ambulatoires	1,6
Santé publique	1,1
Autre	0,2
Loisirs et culture	11,1
Protection sociale	13,3
Vieillesse	1,9
Famille et enfants	2,7
Logement	3,4
Exclusion sociale	4,7
Autre	0,6
Total des dépenses municipales	100,0
(b) Revenus moyens par source	
Source	Pourcentage
Impôt foncier récurrent	46,0
Autres taxes sur la propriété	1,5
Taxes sur les biens et services	0,7
Prélèvements sur les lots et taxes sur les véhicules à moteur	7,2
Frais d'utilisation	22,7
Autres revenus	3,3
Total des recettes propres	81,4
Transferts intergouvernementaux	18,6
Revenus totaux	100,0

En ce qui concerne les recettes municipales, le tableau 1(b) présente une ventilation des principales sources des administrations locales au Canada. En 2019, l'impôt foncier représentait 46 % des recettes en moyenne à l'échelle du pays, suivi des frais d'utilisation à près de 23 % et des transferts provinciaux et fédéraux à moins de 20 %. Comme pour les dépenses municipales, il existe une grande variation dans les sources de revenus entre les gouvernements locaux canadiens. Les frais d'utilisation représentent un pourcentage un peu plus faible des recettes municipales au Québec, où les impôts fonciers (et non les frais d'utilisation) servent en grande partie à payer pour le réseau d'aqueduc. Les transferts provinciaux et fédéraux vont d'un minimum de moins de 9 % des revenus dans les municipalités de la Colombie-Britannique à un maximum de 47 % à l'Île-du-Prince-Édouard. Les transferts représentent plus de 20 % des recettes municipales totales en Ontario, où les services sociaux sont à coûts partagés avec le gouvernement provincial. Les prélèvements sur les lots (aussi appelés redevances d'aménagement), qui servent à payer les coûts d'immobilisations liés à la croissance et associés aux nouveaux aménagements, sont importants en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique. Les taxes sur les transferts de terrains (incluses dans les taxes foncières) sont perçues par les municipalités du Québec et de la Nouvelle-Écosse, ainsi que par la ville de Toronto. Certaines administrations locales ont reçu des pouvoirs d'imposition supplémentaires, comme les taxes sur l'hébergement et les véhicules, mais ceux-ci représentent une proportion relativement faible des recettes.

Arrangements fiscaux actuels au Canada

Nous avons décrit comment la Constitution établit les paramètres du fédéralisme canadien et l'interdépendance des ordres de gouvernement, même au sein d'une fédération hautement décentralisée. Comme l'a montré la section précédente, cette interdépendance n'est nulle part plus évidente que dans les finances publiques. Nous nous tournons donc vers les arrangements fiscaux actuels qui régissent ces relations au Canada.

CADRE INSTITUTIONNEL GÉNÉRAL

L'interdépendance étroite entre les gouvernements au Canada exige également un niveau élevé de coopération et de coordination entre les différents paliers de gouvernement. Pourtant, l'une des principales caractéristiques organisationnelles des relations intergouvernementales au pays est le recours à des réseaux informels essentiellement ad hoc (Bolleyer 2009), et les relations fiscales ne font pas exception. Cependant, l'absence d'un processus formalisé pour ce type de relations et les relations intergouvernementales en général ne signifie pas que la coopération et la coordination sont impossibles. Des facteurs soulignés précédemment, tels qu'une fédération hautement décentralisée et de vastes pouvoirs de dépense fédéraux, ont fait du Canada l'un des champions des accords intergouvernementaux (Parker 2014).

Ces accords n'ont pas été le produit – ou n'ont pas conduit – à des arrangements institutionnels durables. Il existe plutôt de nombreux comités intergouvernementaux qui aident à coordonner la politique et les accords fiscaux. Au plus haut niveau, les réunions des premiers ministres regroupent tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux ainsi que le premier ministre canadien. Elles ne se tiennent pas à intervalles réguliers, mais sont convoquées à la demande du premier ministre qui en fixe également l'ordre du jour. En partie dans le but de mieux contrôler l'ordre du jour intergouvernemental et de parler d'une voix plus cohérente, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont formé le Conseil de la fédération en 2003. Si cet organisme a pu contribuer à institutionnaliser les relations entre les provinces, il n'a pas eu le même effet sur les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral (Wallner 2017).

Pour compléter ces réunions de haut niveau, il existe également des réunions des ministres des Finances, du Comité permanent des fonctionnaires, du Comité d'arrangement fiscal, ainsi qu'une pléthore de comités et de groupes de travail spécialisés. Quelle que soit l'importance de ces comités, ils ne sont pas constitués de manière intégrée et il n'existe aucun processus permettant l'engagement ou la validation par des tiers. Par conséquent, les relations fiscales intergouvernementales au Canada demeurent la chasse gardée de l'exécutif et des hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et excluent des partenaires clés comme les gouvernements autochtones, les municipalités et les tiers experts.

L'absence d'un processus institutionnalisé permettant de s'engager auprès de la communauté au sens large et le recours à des réseaux informels ont conduit de nombreux acteurs importants à critiquer le manque de transparence de l'écosystème des relations fiscales intergouvernementales. Ces critiques proviennent non seulement des acteurs qui sont exclus du processus, mais aussi de ceux qui en font partie. Par exemple, la Commission Séguin du Québec, qui s'est penchée sur la question du déséquilibre fiscal, a recommandé il y a 20 ans que l'analyse fédérale-provinciale de l'équilibre fiscal et des programmes de transfert soit rendue plus transparente, et que des efforts soient faits pour « établir avec les autres provinces un véritable processus permanent et efficace d'échanges et de discussions entre les deux ordres de gouvernement sur les relations fiscales intergouvernementales » (Commission Séguin 2002, p. xv). Cette recommandation s'explique en partie par le fait que, du point de vue de la province, un processus plus transparent et institutionnalisé en est également un plus prévisible.

Le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires (souvent évoqué par le nom du document qu'il a produit : le rapport O'Brien) est arrivé à une conclusion similaire au sujet du programme de péréquation. Faisant remarquer que le processus avait bien fonctionné jusqu'à présent, le groupe d'experts a noté que les changements « à la conception et à la mise en œuvre du programme ont été le résultat d'une série de consultations et de processus intergouvernementaux qui se sont tenus principalement entre hauts fonctionnaires des finances, à huis clos et le plus souvent sans examen public » (O'Brien, p. 65). En conséquence, le groupe d'experts a recommandé qu'un meilleur processus soit mis en place dans le but d'améliorer la transparence, les communications et la gouvernance. De l'avis du groupe d'experts, un processus de péréquation plus transparent est également plus démocratique et plus éducatif. Compte tenu de l'importance du programme au Canada, il était essentiel que le public soit davantage sensibilisé au processus et que celui-ci fasse l'objet d'un examen plus approfondi.

ACCORDS DE RECOUVREMENT DES TAXES

Un niveau élevé de décentralisation des recettes, combiné au fait que les gouvernements fédéral et provinciaux cooccupent la plupart des principales assiettes fiscales, donne lieu à certains défis particuliers. Les différences dans la capacité des gouvernements provinciaux à générer des recettes pour financer leurs dépenses entraînent un déséquilibre fiscal horizontal. Ce déséquilibre est à l'origine du programme de péréquation du gouvernement fédéral, dont il est question plus bas. Les provinces sont libres de concevoir leur propre régime fiscal, mais les différences entre ces régimes peuvent nuire à une répartition efficace des ressources si les décisions fiscales provinciales faussent la circulation interprovinciale des biens, des services et des facteurs de production. Les provinces peuvent se livrer à une concurrence fiscale dommageable, en utilisant des politiques d'impôt sur le revenu des sociétés, par exemple, pour encourager les entreprises et les investissements à se délocaliser d'une province à l'autre. Les différences entre les régimes provinciaux de taxe de vente peuvent fausser les décisions de consommation et d'investissement transfrontalières. Des problèmes peuvent également survenir lorsque les systèmes fiscaux provinciaux et fédéraux diffèrent. Des systèmes non coordonnés peuvent entraîner des coûts

administratifs plus élevés et un fardeau de conformité accru pour les contribuables. En outre, une externalité fiscale verticale peut se produire si un niveau de gouvernement ne tient pas compte des effets de ses choix de taux d'imposition sur les recettes de l'autre niveau de gouvernement.

Les principaux outils utilisés au Canada pour améliorer la coordination et l'harmonisation fiscales, tant verticalement qu'horizontalement, sont des accords bilatéraux volontaires entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Le gouvernement fédéral a signé des accords de perception fiscale (APF) avec toutes les provinces et tous les territoires, sauf le Québec, dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, et avec toutes les provinces et tous les territoires, sauf l'Alberta et le Québec, dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés. Le gouvernement fédéral administre et perçoit les régimes provinciaux d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés pratiquement sans frais au nom des provinces ayant conclu des APF. En échange, ces provinces acceptent d'imposer leurs taux d'imposition provinciaux sur l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu. Les crédits d'impôt provinciaux peuvent varier et diffèrent effectivement d'une province à l'autre et entre les provinces et le gouvernement fédéral. Dans le cas des taxes de vente générales, le gouvernement fédéral a signé des ententes intégrées globales de coordination fiscale avec plusieurs provinces pour mettre en œuvre la taxe de vente harmonisée (TVH) et avec le Québec pour harmoniser la TVQ avec la TPS, avec certaines exceptions limitées. La TVH se compose de la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) et d'une composante fiscale provinciale, toutes deux prélevées (plus ou moins) sur la même assiette de TPS définie par le gouvernement fédéral. Au Québec, le gouvernement provincial administre la TPS/TVH au nom du gouvernement fédéral³. Le degré d'harmonisation de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les ventes a certainement évolué au fil du temps⁴. En 1962, par exemple, les régimes d'impôt sur le revenu des particuliers étaient beaucoup plus harmonisés qu'ils ne le sont maintenant, car les provinces imposaient un taux d'imposition unique sur le montant de l'impôt fédéral dû pour un contribuable donné. Néanmoins, le niveau actuel d'harmonisation (en termes d'utilisation d'une assiette fiscale commune) est relativement élevé pour l'impôt sur le revenu.

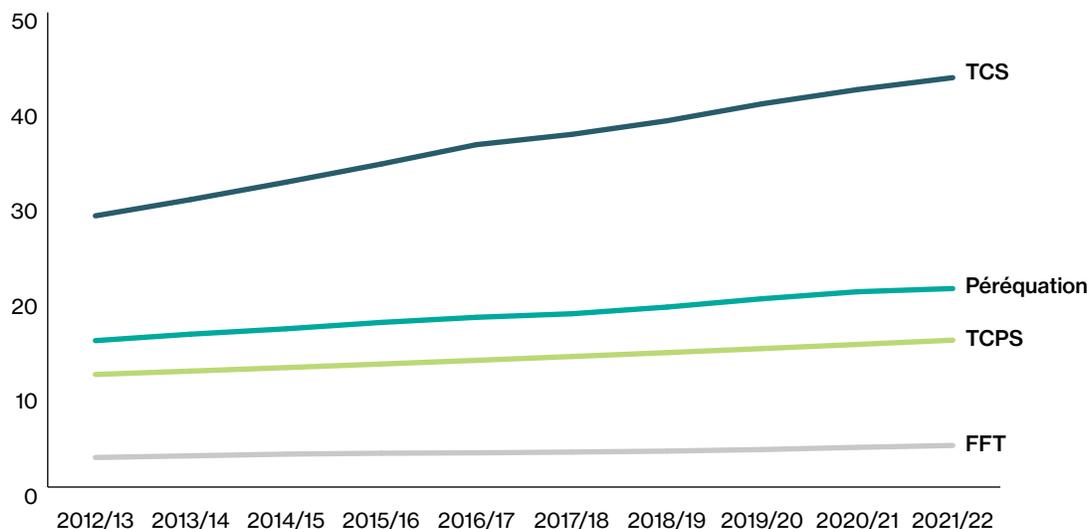
PRINCIPAUX TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Les transferts fédéraux sont parmi les composantes les plus importantes du fédéralisme fiscal au Canada. Les transferts permettent de corriger les déséquilibres fiscaux verticaux et horizontaux de la fédération. Il existe quatre grands programmes de transferts fédéraux au Canada : le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), la péréquation et la formule de financement des territoires (FFT). En plus des quatre principaux transferts, il existe un programme de transfert fédéral plus modeste appelé Programme de stabilisation financière. Ce programme aide les provinces et les territoires qui subissent d'importantes baisses de revenus pour des raisons autres que les modifications de la fiscalité provinciale (Tombe 2020).

³ Voir Bird (2012) pour un résumé de l'évolution de la TPS, de la TVH et de l'harmonisation des taxes de vente au Canada.

⁴ Voir Smith (1998) pour un historique complet de la coordination fiscale au Canada.

Figure 4 : Principaux transferts fédéraux au Canada (milliards de dollars)



Source: Gouvernement du Canada (2021)

Les programmes de transfert fédéraux ne sont pas le seul moyen par lequel la fédération distribue des revenus aux provinces et aux territoires. Une redistribution implicite des revenus peut se produire dans toutes les pratiques fédérales de collecte de revenus et de dépenses. Le gouvernement fédéral perçoit des impôts auprès de l'ensemble des provinces et des territoires et les dépense pour divers programmes fédéraux. Parmi les exemples notables, citons l'impôt fédéral sur le revenu et la taxe sur les produits et services, l'assurance-emploi, les programmes de retraite nationaux et les programmes fédéraux de développement des compétences et de formation professionnelle (Hartmann et Thirgood 2017). Ce qu'une province ou un territoire contribue à la fédération n'est pas nécessairement égal à l'avantage qu'elle reçoit. Bien qu'un calcul complet des contributions ou avantages nets à la fédération comprenne tous ces programmes nationaux, en raison de leur complexité, ces programmes sont rarement pris en compte dans l'évaluation des déséquilibres fiscaux.

La section suivante porte sur les quatre principaux programmes de transfert fédéraux : le TCS, le TCPS, la péréquation et la FFT. La figure 4 montre le montant total des quatre principaux transferts au cours de la dernière décennie. En 2021-22, les provinces et les territoires ont reçu 83,9 milliards de dollars par le biais des quatre principaux transferts. Le TCS est le plus important transfert fédéral, s'élevant à 43,1 milliards de dollars en 2021-22. La péréquation est le deuxième transfert en importance, totalisant 20,9 milliards de dollars. Le TCPS s'élèvera à 15,5 milliards de dollars et la FFT à 4,4 milliards de dollars.

Péréquation

La péréquation est un transfert fédéral inconditionnel et d'usage général. Elle est offerte aux 10 provinces et non aux trois territoires. Les trois territoires sont plutôt admissibles à la FFT. Les paiements de péréquation peuvent être dépensés dans n'importe quel domaine, selon les priorités des provinces.

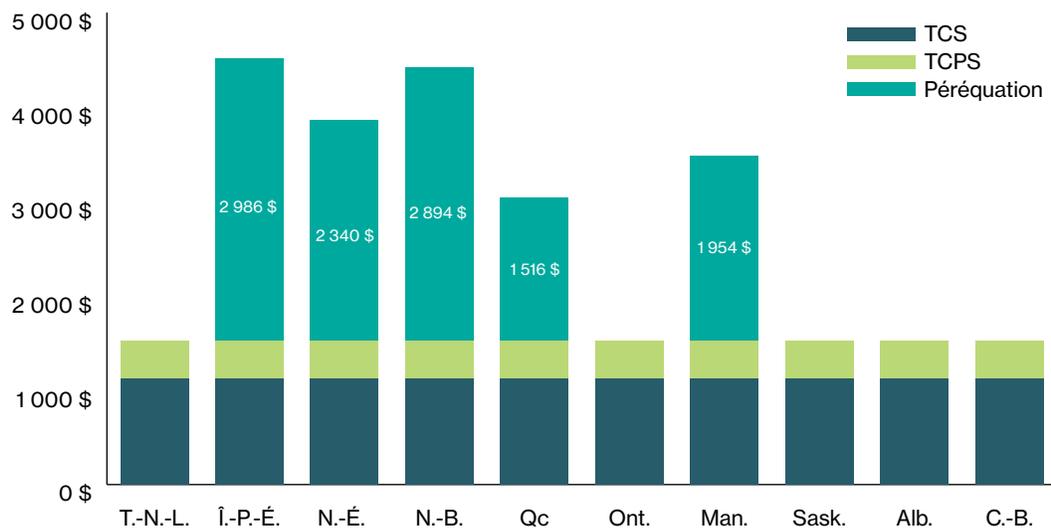
La péréquation est le principal transfert fédéral qui permet de régler le déséquilibre fiscal horizontal de la fédération. L'objectif de la péréquation a été inscrit dans la Constitution canadienne en 1982 :

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe du versement de faire des paiements de péréquation propre à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.
(Paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*)

Le gouvernement du Canada a affecté 20,9 milliards de dollars en 2021-22 au programme de péréquation. Le fonds est légiféré pour croître au taux d'une moyenne mobile de trois ans de la croissance du PIB. La répartition actuelle des paiements de péréquation est fondée sur une comparaison entre la capacité de production de recettes d'une province et la capacité fiscale moyenne des 10 provinces. Aux taux d'imposition moyens nationaux, si la capacité fiscale estimée d'une province est inférieure à la moyenne des 10 provinces, la province a le droit de recevoir la différence entre la capacité fiscale moyenne nationale et sa propre capacité fiscale estimée. En plus de cette formule standard, il y a trois ajustements aux montants qu'une province reçoit. Premièrement, les revenus tirés des ressources naturelles peuvent être entièrement exclus du calcul de la capacité fiscale ou exclus à hauteur de 50 %. Deuxièmement, il existe un plafond de capacité fiscale selon lequel, après péréquation, la capacité fiscale d'une province bénéficiaire ne peut pas, en général,⁵ dépasser la capacité fiscale de la plus pauvre des provinces non bénéficiaires. Troisièmement, des ajustements sont effectués pour garantir que le total des paiements de péréquation ne dépasse pas le montant total prévu par la loi pour la péréquation.

Les montants par habitant de la péréquation, du TCS et du TCPS que chacune des 10 provinces recevra au cours de l'année 2021-2022 sont résumés à la figure 5. En 2021-22, toutes les provinces devaient recevoir le même montant par habitant de TCS (1 121 \$) et de TCPS (402 \$). Cinq provinces reçoivent également des paiements de péréquation : le Nouveau-Brunswick (2 894 \$ par habitant), l'Île-du-Prince-Édouard (2 986 \$ par habitant), la Nouvelle-Écosse (2 340 \$ par habitant), le Manitoba (1 954 \$ par habitant) et le Québec (1 516 \$ par habitant).

Figure 5 : Montant par habitant des principaux transferts fédéraux aux provinces, 2021-22



Source: Gouvernement du Canada (2021)

⁵ Si les provinces bénéficiaires de la péréquation représentent plus de 50 % de la population, le plafond est fixé à la capacité fiscale moyenne par habitant des provinces bénéficiaires.

Transferts sociaux et de santé

Certaines des fonctions les plus importantes des gouvernements concernent la santé et les services sociaux. Au Canada, ceux-ci sont presque entièrement administrés par les provinces et les territoires. Pour les soutenir dans cette fonction, le gouvernement fédéral fournit une aide ciblée par le biais de deux transferts globaux conditionnels : le TCS et le TCPS. Bien que ces transferts reçoivent moins d'attention du public que d'autres transferts comme la péréquation, ils sont parmi les plus importants. En effet, le TCS est le plus important transfert fédéral, totalisant 43,1 G \$ en 2021-22, tandis que le TCPS devait totaliser 15,5 G \$ en 2021-22, ce qui le rend presque aussi important que la péréquation.

Bien que vastes, ces programmes sont également simples. Ils sont tous deux répartis entre les provinces et les territoires de manière totalement égale par habitant. Une province dont la population est deux fois plus nombreuse reçoit deux fois plus d'argent. Mais pour avoir droit aux paiements complets, les provinces et les territoires doivent remplir certaines conditions générales. Le TCS, par exemple, interdit les exigences minimales de résidence pour certains programmes sociaux afin d'assurer la transférabilité des avantages pour les Canadiens d'une juridiction à l'autre. Dans le cas du TCS, les provinces et les territoires doivent appuyer les cinq principes de la *Loi canadienne sur la santé* : universalité, intégralité, transférabilité, accessibilité et administration publique. Enfin, les deux transferts augmentent au fil du temps selon une formule simple préétablie. Le TCPS croît à un taux fixe de 3 % par année, tandis que le TCS croît selon une moyenne mobile de 3 ans du PIB nominal (sous réserve d'un taux de croissance minimal de 3 %).

Pour être clair, ce ne sont pas les seuls programmes de transfert qui soutiennent les programmes sociaux et de santé provinciaux. En plus du TCS, le gouvernement fédéral a mis en œuvre des programmes de transfert conditionnels qui ciblent des secteurs précis des soins de santé. À partir de 2005-2006, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 5,5 milliards de dollars au Fonds pour la réduction des temps d'attente sur une période de dix ans. En 2017, il a pris un engagement similaire – 11,5 milliards de dollars sur 10 ans à partir de 2017-18 – pour améliorer les soins à domicile et en milieu communautaire ainsi que les services de santé mentale et de toxicomanie. Nous reviendrons sur certains autres nouveaux programmes de transfert récemment mis en œuvre par Ottawa plus loin dans ce rapport.

Formule de financement des territoires

La situation unique des trois territoires nordiques du Canada – le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon – exige des dispositions spéciales qui vont au-delà de celles offertes aux provinces. En particulier, ils ne participent pas à la péréquation ; le programme de la FFT leur fournit plutôt des transferts annuels inconditionnels. Les droits totaux au titre de la FFT pour les trois territoires sont estimés à 4,38 G \$ en 2021-22, soit une moyenne de près de 35 000 \$ par habitant.

Le principe clé de la FFT est semblable à celui qui sous-tend la péréquation, à savoir que les juridictions moins bien nanties devraient recevoir des fonds pour leur permettre « d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ». La formule utilisée pour déterminer les subventions au titre de la FFT est toutefois très différente de celle de la péréquation, et deux éléments ressortent. Premièrement, la FFT reconnaît les besoins de dépenses par habitant beaucoup plus élevés des territoires. Deuxièmement, le droit à la FFT de

chaque territoire est déterminé indépendamment de celui des autres⁶. Ces différences sont d'une importance cruciale pour distinguer la FFT de la péréquation, mais chacune découle en fin de compte de l'objectif de combler l'écart entre les besoins en dépenses et la capacité fiscale.

La formule de la FFT est simple. On calcule une approximation des besoins en dépenses d'un territoire (qu'on appelle la base des dépenses brutes ou BDB), dont on soustrait une estimation de la capacité fiscale, ce qui détermine le montant de la subvention au titre de la FFT. En gros, la capacité fiscale des territoires est calculée de la même façon que celle des provinces dans le cadre de la péréquation, sauf qu'elle exclut les recettes tirées des ressources naturelles et est réduite de 30 % (l'incitatif au développement économique), ce qui permet d'appliquer des taux d'imposition inférieurs à la moyenne d'une façon que la péréquation ne permet pas. Les revenus des ressources naturelles sont traités séparément en vertu des accords de dévolution conclus avec les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

On estime que le Nord canadien sera plus fortement touché que les espaces plus au sud par les nombreux défis auxquels le pays est confronté – notamment les changements climatiques, le besoin d'infrastructures, la prestation de soins de santé et l'avenir incertain d'une économie liée à l'extraction des ressources. La formule de la FFT comporte de nombreux éléments mobiles et, bien qu'il soit possible de prévoir la direction dans laquelle chacun d'eux sera affecté par l'évolution de l'économie nationale et provinciale et les changements de politique, l'effet global sera plus difficile à prévoir.

ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITÉS

Les municipalités canadiennes reçoivent en moyenne 20 % de leurs revenus sous forme de transferts fédéraux et provinciaux. Bien qu'elles soient comparables, il n'existe pas de données nationales permettant de déterminer si les transferts aux municipalités proviennent des gouvernements fédéral ou provinciaux et s'ils sont conditionnels ou non. La majorité des transferts proviennent du gouvernement provincial et la majeure partie d'entre eux sont conditionnels à ce qu'ils soient dépensés de certaines manières pour certains services et infrastructures municipaux. Par exemple, en 2019, les municipalités ontariennes ont reçu 17 % de leurs revenus sous forme de transferts provinciaux et 4 % sous forme de transferts fédéraux, la majeure partie du financement provincial étant consacrée à des services partagés tels que les services d'ambulance, les services de garde d'enfants, la santé publique et l'aide sociale. Tant le niveau que la structure des transferts diffèrent selon les provinces.

Les transferts provinciaux inconditionnels prennent la forme de subventions directes, de partage des revenus et de péréquation. Les subventions directes sont souvent des subventions par habitant. En ce qui concerne le partage des recettes, trois provinces partagent les recettes provinciales avec les administrations locales. La Colombie-Britannique partage celles tirées des amendes routières et des jeux de hasard provinciaux ; la Saskatchewan partage les recettes de la taxe de vente provinciale avec les administrations locales en fonction du nombre d'habitants ; et le Québec partage les recettes tirées des redevances sur les ressources naturelles avec les municipalités qui ont des sites de production minière, pétrolière et gazière, et fournit une part de

⁶ En 2004, le gouvernement fédéral a remplacé l'ancienne formule de la FFT par un " nouveau cadre " qui établissait une enveloppe de financement, indexée à un taux fixe, qui serait répartie entre les trois territoires, selon un concept semblable à l'enveloppe utilisée pour la péréquation. Les gouvernements territoriaux se sont opposés à cette approche et le Groupe d'experts sur la péréquation et la FFT l'a déconseillée, au motif que la création d'un jeu à somme nulle pour le financement des trois territoires était inappropriée ; elle a finalement été abandonnée, et des arrangements distincts en matière de FFT pour chaque territoire ont été réintroduits en 2007-2008.

la croissance d'un point de pourcentage de la taxe de vente du Québec à compter de 2021. Six provinces accordent des subventions de péréquation aux municipalités. En Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, la formule de péréquation reconnaît explicitement les besoins en dépenses et la capacité fiscale. Dans ces deux provinces, les subventions de péréquation sont différenciées par catégories de municipalités afin de refléter les grandes divergences dans les dépenses et les capacités de collecte de revenus des différents types de municipalités de la province. D'autres provinces ne tiennent compte que de la capacité fiscale, bien que la taille de la population soit parfois utilisée comme indicateur des besoins en dépenses.

AUTRES TRANSFERTS FÉDÉRAUX-MUNICIPAUX

Le gouvernement fédéral accorde des subventions conditionnelles aux municipalités et autres partenaires locaux, soit directement, soit par l'intermédiaire des provinces ou des associations municipales. Ces transferts sont généralement destinés au logement, au transport en commun, au développement économique, aux projets d'adaptation aux changements climatiques et aux services aux Autochtones. Le plus important de ces programmes, le Plan Investir dans le Canada, qui a débuté en 2015, devrait déboursier 180 G \$ sur une décennie pour les infrastructures. Certaines de ces subventions sont allées à de petits projets, comme des réparations et des mises à niveau d'installations locales, et d'autres à des projets beaucoup plus importants, comme de nouvelles lignes de train léger à Toronto, Calgary et Vancouver. Le gouvernement fédéral finance également le logement abordable par le biais d'une stratégie nationale du logement de 40 G \$ sur 10 ans et participe à des « partenariats locaux en matière d'immigration » qui réunissent tous les ordres de gouvernement et les organismes de services locaux pour faciliter l'intégration des immigrants. Dans le cadre des programmes urbains pour les peuples autochtones, les fonds fédéraux sont versés à des organismes locaux qui fixent les priorités et coordonnent les services.

Le gouvernement fédéral fournit des transferts en bloc pour les infrastructures municipales. Le Fonds du Canada pour le développement communautaire (anciennement connu sous le nom de Fonds de la taxe sur l'essence) fournit un financement permanent pour les investissements dans les infrastructures locales. Les fonds sont alloués en fonction du nombre d'habitants et les paiements sont versés aux signataires désignés – provinces, territoires, associations municipales et la ville de Toronto. Ces subventions sont assorties de peu de conditions : les fonds doivent être consacrés aux infrastructures municipales, les provinces ne peuvent pas récupérer leur propre financement et les municipalités sont tenues de démontrer qu'elles progressent vers l'atteinte des objectifs fédéraux en matière de durabilité. Il est important de noter que la plupart des transferts de ce type passent par les gouvernements provinciaux et territoriaux, qui sont responsables de la priorisation des projets et, dans de nombreux cas, du partage des coûts avec le gouvernement fédéral.

TRANSFERTS SPÉCIAUX AD HOC POUR FAIRE FACE AUX CRISES

Comme la pandémie l'a montré clairement à tous les Canadiens, les catastrophes occasionnelles exigent des réponses financières extraordinaires. La capacité fédérale d'absorber le choc de tels événements dépasse celle des gouvernements provinciaux et territoriaux, tant individuellement que collectivement. En particulier, le gouvernement fédéral peut mettre en commun les risques à l'échelle de la fédération, il dispose d'une plus grande capacité fiscale et a accès à une assiette fiscale pancanadienne, et il peut souvent emprunter à moindre coût que les gouvernements infranationaux. Ainsi, du point de vue de l'efficacité, il peut y avoir des avantages à ce que le gouvernement fédéral soutienne les provinces et les territoires en cas de chocs fiscaux importants et inattendus. Deux programmes sont très pertinents aujourd'hui et le seront de plus en plus à l'avenir.

Stabilisation fiscale

Les économies traversent des périodes semi-régulières d'expansion et de contraction. Ce cycle économique affecte directement les particuliers et les entreprises en modifiant l'emploi et le revenu, mais il affecte également les recettes publiques. Dans l'ensemble, environ la moitié des recettes des gouvernements provinciaux proviennent des impôts sur les revenus, les bénéfices et la consommation. D'autres recettes proviennent de la vente de biens et de services ou des bénéfices des entreprises publiques. Ainsi, lorsque les récessions frappent et que l'activité économique diminue, les assiettes fiscales se rétrécissent naturellement et, par conséquent, les recettes des gouvernements diminuent. Reconnaissant que la demande de services publics importants, comme les soins de santé et l'éducation, ne diminue pas pendant une récession – en fait, c'est plutôt l'inverse qui peut se produire – le gouvernement fédéral a établi en 1967 un programme visant à assurer efficacement les revenus des gouvernements provinciaux contre les baisses brusques et inattendues de revenus. Il s'agit du programme de stabilisation fiscale.

Depuis sa création, le programme s'est transformé en un transfert fédéral relativement mineur mais simple. Si les recettes provinciales diminuent de plus de 5 % d'un exercice à l'autre – ce qui est important pour des raisons autres qu'une modification de la fiscalité – et si les recettes non liées aux ressources diminuent également de 5 % ou si les recettes liées aux ressources diminuent de 50 %, le gouvernement fédéral couvrira les pertes de recettes excédentaires jusqu'à un certain montant maximal⁷. Ces seuils sont rarement atteints, mais la baisse des prix du pétrole à partir de 2014 et, plus récemment, les perturbations économiques liées aux pandémies ont propulsé ce programme en tête de l'agenda fédéral-provincial.

Aide en cas de catastrophe naturelle

Les catastrophes naturelles constituent un autre choc imprévu pour les finances des provinces et des territoires, mais principalement du côté des dépenses de leurs budgets plutôt que des recettes. Pour aider à absorber ces coûts, le gouvernement fédéral a créé en 1970 le programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFC), qui offre une protection semblable à une assurance aux provinces et aux territoires en cas de catastrophes admissibles. Les phénomènes météorologiques extrêmes et les catastrophes naturelles, comme les inondations, les tempêtes de verglas, les incendies de forêt et les tornades, peuvent causer des dommages importants. Les particuliers doivent faire face à des coûts financiers liés aux dommages causés aux biens et aux actifs. Il y a des coûts associés aux interruptions d'activité, aux réparations des infrastructures privées et publiques et aux efforts d'intervention d'urgence, bien que les pertes de revenus, de profits et de recettes ne soient pas admissibles. Parfois, des vies sont perdues. Les provinces et les territoires sont les premiers à intervenir en cas de catastrophe naturelle et chacun a son propre programme de secours. Toutefois, en cas de catastrophe de grande envergure, une province peut demander une aide financière fédérale dans le cadre du programme des AAFC.

⁷ Cette limite est fixée à 166 \$ par habitant en 2018, et augmente ou diminue en fonction de la croissance du PIB nominal national par habitant à partir de cette année-là.

Les particularités du programme sont assez simples. Le gouvernement fédéral rembourse aux provinces et aux territoires les dépenses admissibles liées aux catastrophes qui dépassent un certain seuil basé sur la population. Les dépenses admissibles comprennent les dépenses provinciales liées à l'évacuation, aux abris et à la nourriture d'urgence, ainsi qu'aux réparations des routes et des ponts publics. Les pertes qui pourraient autrement être couvertes par une assurance privée à un coût raisonnable ne sont pas couvertes. La part des coûts et les seuils fédéraux en vigueur pour 2021 sont indiqués au tableau 2. Les seuils nominaux, inchangés depuis 1970, ont été augmentés en 2015 et indexés sur l'inflation annuelle à l'avenir.

Tableau 2 : Partage des coûts des AAFC, à compter du 1^{er} janvier 2021

Dépenses provinciales admissibles par personne	Part des coûts du gouvernement fédéral (%)
Premier 3,27 \$	0
6,56 \$ suivant	50
6,56 \$ suivant	75
Reste	90

Source : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rrngmnts/index-fr.aspx>

La conception du programme fait en sorte que les provinces assument une plus grande part des coûts d'intervention et de rétablissement pour les petites catastrophes et que le gouvernement fédéral assume le plus gros fardeau dans le cas de catastrophes naturelles très coûteuses⁸. Les paiements récents des AAFC comprennent 98 M\$ pour la tempête de verglas de l'hiver ontarien en 2013 et 39 M\$ pour couvrir les coûts liés aux inondations importantes au Nouveau-Brunswick en 2018. Godsoe, Ladd et Cox (2018) estiment les dépenses annuelles moyennes des AAFC à 216 M\$ (en dollars de 2016) pour la période allant de 2005 à 2015.

Le programme des AAFC a subi peu de changements au cours des 50 dernières années, mais les défis qui se profilent à l'horizon pourraient nécessiter un réexamen des réformes possibles. On craint que le soutien a posteriori des provinces en cas de catastrophe n'annule les incitations à investir afin de réduire le risque de dommages futurs de tels événements. Au Canada et dans le monde entier, on s'inquiète de plus en plus de l'augmentation des risques de catastrophes et de la possibilité que les changements climatiques augmentent la fréquence et la gravité des catastrophes et des phénomènes météorologiques extrêmes. Les questions sur la meilleure façon de gérer et de réduire le risque financier associé aux catastrophes naturelles au Canada deviendront probablement plus pressantes. Et bien que les AAFC ne couvrent pas les pandémies, la récente expérience de la COVID-19 a fait prendre conscience du rôle du fédéralisme fiscal et du partage des risques dans la fédération canadienne.

⁸ Parmi les analyses récentes relatives au programme des MAEC, citons Davies (2020) et le directeur parlementaire du budget (2016).

02

Les défis du fédéralisme fiscal canadien

Défis externes	30
Défis internes	36
Dynamique politique fédérale-provinciale	43

Les ententes intergouvernementales et fiscales du Canada ont évolué au cours des 150 dernières années, confrontées à des pressions sociales, politiques, économiques et fiscales uniques. À l'avenir, plusieurs développements mettront de plus en plus à l'épreuve nos arrangements actuels. Certaines pressions sont fondamentales et résultent d'événements externes ou exogènes, tandis que d'autres découlent de choix politiques internes délibérés, qui s'accumulent parfois au fil des ans. Enfin, d'autres pressions sont le reflet d'une dynamique politique bien ancrée, qui va et vient tout au long de l'histoire du Canada et qui mérite une attention particulière.

Aujourd'hui, plusieurs points de pression se développent simultanément, mais aucun n'est ingérable. Toutefois, sans réforme des politiques dans plusieurs domaines, la prospérité et la résilience de l'économie canadienne pourraient en souffrir. Dans cette section, nous documentons ces points de pression et expliquons pourquoi un examen attentif et minutieux des options politiques est nécessaire.

Défis externes

Tous les gouvernements doivent faire face à des défis externes qui limitent les ressources fiscales et économiques dont ils disposent. Le Canada, comme de nombreux autres pays, est confronté à un certain nombre de défis pressants qui prendront de l'ampleur au cours des prochaines décennies. Bon nombre d'entre eux, comme le vieillissement de la population, les changements climatiques et les transitions énergétiques ont déjà un effet sur les finances publiques au Canada, mais ils deviendront beaucoup plus pressants. En relevant ces défis dès aujourd'hui par des mesures graduelles et réfléchies, nous pourrions continuer à accroître la prospérité des Canadiens.

DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

Le Canada, comme de nombreux pays, connaît un vieillissement rapide de sa population. Selon les projections de Statistique Canada, la part de la population âgée de plus de 65 ans devrait passer de 18 % actuellement à près d'un quart en 2050. Dans un scénario de vieillissement rapide, cette proportion pourrait atteindre 27 %. Le rythme différent auquel ce phénomène se produit dans les différentes régions du pays représente un défi important pour le fédéralisme fiscal. À Terre-Neuve-et-Labrador, par exemple, la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus pourrait passer de 22 % aujourd'hui à plus d'un tiers en 2050. En Alberta, cette proportion devrait atteindre 20 %. Plus important encore, les 5 provinces dont la part actuelle est la plus faible (c'est-à-dire l'Ontario et toutes les provinces à l'ouest de celle-ci) connaîtront une augmentation moyenne de leur population âgée de 5,3 points de pourcentage. Les 5 provinces dont la part actuelle est la plus élevée (le Québec et toutes les provinces à l'est de celui-ci) connaîtront une augmentation moyenne de 7,7 points de pourcentage. Cette situation aura des répercussions sur les coûts des soins de santé et les taux de croissance économique.

Les implications pour les soins de santé sont importantes. À mesure qu'une personne vieillit, les problèmes de santé deviennent plus fréquents et plus complexes. Les dépenses moyennes consacrées aux personnes âgées par les gouvernements provinciaux augmentent donc rapidement à mesure qu'une personne vieillit. Selon les dernières données de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), les gouvernements provinciaux et territoriaux dépensaient en 2018 en moyenne près de 29 000 \$ par an par personne âgée de plus de 90 ans, contre 2 000 à 3 000 \$ par an pour les personnes âgées de 20 ou 30 ans. L'augmentation du nombre de personnes âgées entraînera presque inévitablement une hausse des dépenses de santé. À vrai

dire, nous avons déjà constaté de telles augmentations. Entre 1998 et 2008, par exemple, l'ICIS estime que près de 1 % par an de la croissance des dépenses de santé du secteur public est imputable au vieillissement de la population⁹. Selon les estimations du professeur d'économie Trevor Tombe (2020), ce rythme de croissance supplémentaire des coûts de santé pourrait se poursuivre pendant encore un quart de siècle, ce qui équivaut à ajouter potentiellement jusqu'à deux ou trois points de pourcentage du PIB aux dépenses de santé. Il s'agit d'une somme importante qui pèsera sans aucun doute sur les budgets provinciaux.

Les conséquences pour la croissance économique et l'accroissement potentiel des inégalités fiscales horizontales ne sont pas moins dramatiques. Après tout, à mesure que les populations vieillissent, la proportion de personnes en âge de travailler diminue. Pour l'ensemble du pays, les deux tiers environ des personnes en âge de travailler aujourd'hui devraient passer à un peu plus de 60 % d'ici 2050. Cette baisse de 5 points de pourcentage au cours des 50 prochaines années équivaut à une diminution de la croissance économique réelle de 0,3 point de pourcentage par année, ce qui laisse l'économie plus petite d'environ 7,5 % en 2050 qu'elle ne l'aurait été en l'absence du vieillissement de la population. Et le frein à la croissance est beaucoup plus important dans certaines provinces. Le frein annuel pour Terre-Neuve-et-Labrador pourrait dépasser 0,5 point de pourcentage par an, contre moins de 0,2 point de pourcentage pour les provinces des Prairies et 0,3 point de pourcentage pour l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. Cette situation a une incidence sur les finances provinciales et le fédéralisme fiscal, car le ralentissement de la croissance économique se traduit par un ralentissement de la croissance des recettes publiques en raison de la croissance plus lente des recettes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les ventes.

CHANGEMENTS ET POLITIQUES CLIMATIQUES

Les activités humaines, telles que la combustion de combustibles fossiles, libèrent des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, où ils restent pendant une longue période. Ce stock atmosphérique de GES piège la chaleur, provoquant une augmentation de la température moyenne de la planète. Les changements climatiques désignent les modifications à plus long terme des conditions météorologiques et climatiques moyennes qui se produisent en raison du réchauffement planétaire.

Les changements climatiques sont un problème mondial qui nécessite une coopération à l'échelle planétaire. En 2015, des pays du monde entier se sont engagés à réduire leurs émissions de GES en vertu de l'Accord de Paris de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Dans le cadre de cet accord, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de 30 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030. Selon une annonce récente du premier ministre, le gouvernement fédéral a l'intention de remplacer cet objectif par une réduction plus ambitieuse de 40 à 45 % d'ici 2030. En raison de l'ampleur du problème, divers outils politiques seront nécessaires, mais les politiques de tarification du carbone, comme les taxes sur le carbone et les systèmes de plafonnement et d'échange, joueront probablement un rôle important étant donné la capacité de ces politiques à encourager des réductions d'émissions rentables. La question de savoir quel niveau de gouvernement au Canada a l'autorité constitutionnelle sur les politiques visant à réduire les émissions de GES et à atténuer les changements climatiques demeure plutôt incertaine.

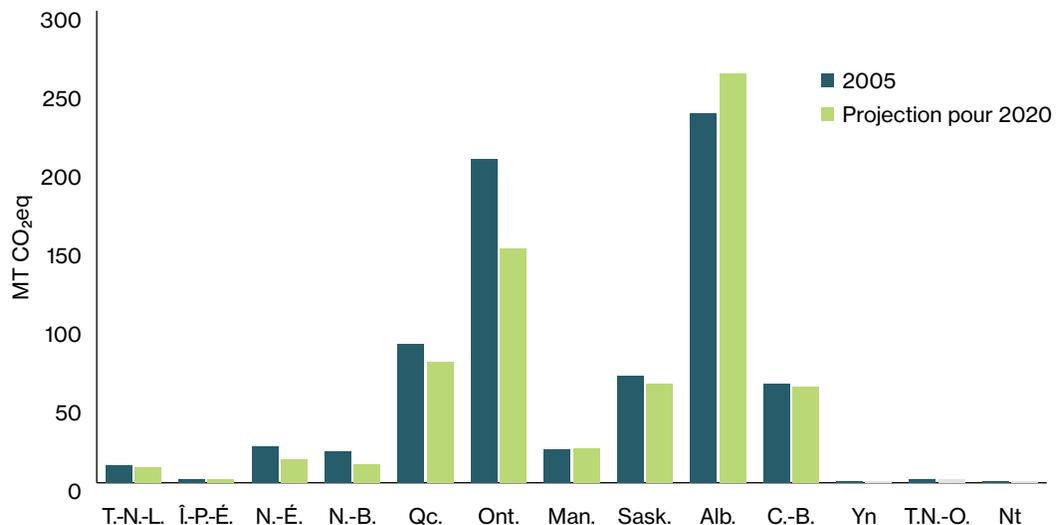
⁹ [Les facteurs de coûts des soins de santé : les faits_fr.pdf \(cihi.ca\)](#)

Avant 2018, certaines provinces, mais pas toutes, avaient adopté leurs propres objectifs de réduction des émissions et quelques-unes avaient mis en place des systèmes de tarification du carbone. Cette approche décentralisée avait l'avantage de permettre aux provinces de concevoir et de mettre en œuvre des politiques adaptées à leur situation particulière. Mais une approche décentralisée de la lutte contre le changement climatique s'accompagne également de défis. Toutes les provinces n'ont pas choisi de mettre en œuvre des politiques de tarification du carbone ou des politiques susceptibles d'entraîner d'importantes réductions des émissions. Les provinces ne disposaient pas d'un mécanisme crédible pour coordonner leurs actions et rien ne garantissait que les actions provinciales permettraient d'atteindre l'objectif national en vertu de l'Accord de Paris. En partie en réponse à ces défis, le gouvernement fédéral a présenté sa *Loi sur la tarification de la pollution par les gaz à effet de serre* (et le filet de sécurité du prix du carbone) en 2018. Cette loi exige que les provinces imposent, sur une large base d'émissions, un prix minimum du carbone qui augmente au fil du temps. Si une juridiction ne met pas en œuvre un prix du carbone satisfaisant à ces exigences, le gouvernement fédéral impose le filet de sécurité du prix du carbone, au besoin.

L'Ontario, l'Alberta et la Saskatchewan ont contesté la constitutionnalité de la législation du gouvernement fédéral, arguant que les provinces avaient autorité sur les ressources naturelles, mais en mars 2021, la Cour suprême a jugé que la loi fédérale sur la tarification du carbone était constitutionnelle¹⁰. Elle a estimé que, le réchauffement climatique causant des dommages qui débordent les frontières provinciales, la réduction des gaz à effet de serre était une question d'intérêt national et que le gouvernement fédéral pouvait intervenir dans des domaines qui relèveraient autrement de la compétence des provinces¹¹.

Figure 6 : Émissions de gaz à effet de serre au Canada, 2005 et 2020

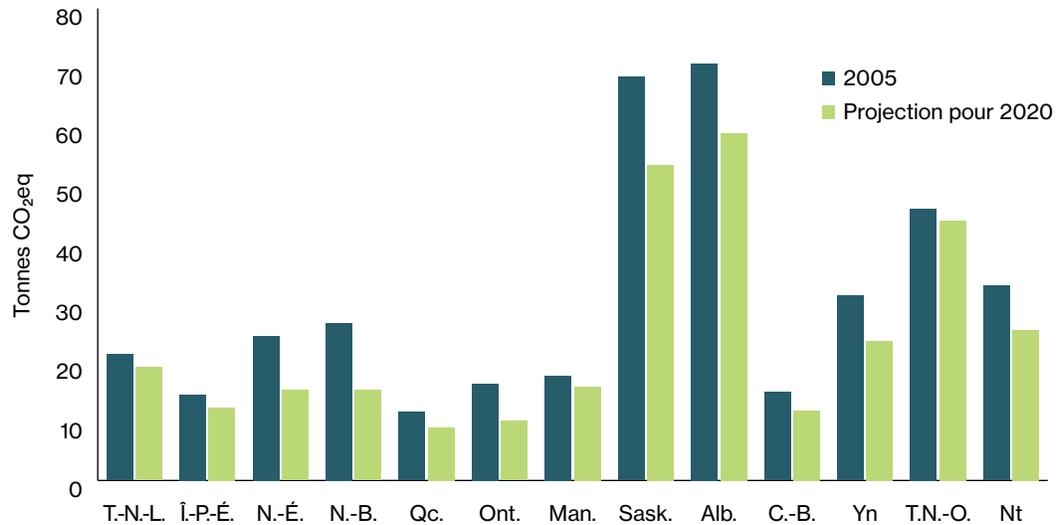
(a) Émissions totales



¹⁰ <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/18781/index.do>

¹¹ <https://www.scc-csc.ca/case-dossier/cb/2021/38663-38781-39116-fra.aspx>

(b) Émissions par habitant



Sources : Tableaux de l'auteur. Émissions de GES provenant d'Environnement et Changement climatique Canada. Projections des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques au Canada en 2020. Population tirée de Statistique Canada, tableau 17-10-0005-01, « Estimations de la population au 1^{er} juillet, selon l'âge et le sexe ».

La décision de la Cour suprême a apporté des éclaircissements sur la question constitutionnelle, mais les changements climatiques continuent de poser de sérieux défis aux relations fiscales au Canada. Le filet de sécurité carbone du gouvernement fédéral permet de surmonter les difficultés de coordination liées à la mise en œuvre des politiques sur le changement climatique dans une fédération décentralisée. Les provinces et les territoires continuent toutefois d'exprimer leurs préoccupations quant à la façon dont la politique fédérale limite leur autonomie pour concevoir leurs propres politiques. La question de l'équité interrégionale et du partage du fardeau est particulièrement aiguë dans le cas des politiques sur les changements climatiques en raison de la répartition inégale des émissions de GES à travers le pays (voir la figure 6)¹². Les juridictions ayant des concentrations relativement élevées d'activités économiques à forte intensité d'émissions craignent particulièrement de subir une part disproportionnée des coûts liés à la réalisation de l'objectif national de réduction¹³. Les politiques pour lutter contre les changements climatiques comme la tarification du carbone peuvent également avoir un impact important sur le programme de péréquation, une question déjà politiquement chargée et controversée dans les relations fiscales fédérales-provinciales. La répartition inégale des émissions et des recettes par habitant provenant de la tarification du carbone entre les provinces peut affecter à la fois la taille du programme et l'allocation des paiements aux provinces¹⁴. Les répercussions dépendent des variations des politiques provinciales de tarification du carbone et de la façon dont le filet de sécurité fédéral est appliqué. Des augmentations spectaculaires du prix minimum du carbone, comme le plan du gouvernement fédéral visant à faire passer le prix minimum du carbone de 40 \$ à 170 \$ la tonne d'ici 2030, intensifieront les préoccupations concernant le partage du fardeau entre les régions, l'autonomie des provinces et les impacts de la péréquation à l'avenir.

¹² Cette question est explorée dans Bohringer et al. (2015). Ce document étudie le rôle des règles alternatives de partage des charges pour résoudre les problèmes d'équité interrégionale qui se posent lors de la réalisation d'un objectif national de réduction des émissions à l'aide d'un système de plafonnement et d'échange à l'échelle du Canada

¹³ Les différences de prix du carbone entre les sources d'émissions et les juridictions peuvent entraîner des fuites d'émissions et placer certains secteurs situés dans des juridictions où le prix du carbone est plus élevé en situation de désavantage concurrentiel. La Commission éco-fiscale du Canada (2015) estime que les pressions concurrentielles sont comparativement faibles, compte tenu d'un prix du carbone de 30 \$ par tonne à l'échelle du Canada. Ce qui n'est pas clair, c'est à quel point ces pressions augmentent si la différence entre le prix minimum du carbone au Canada et le prix du carbone dans le reste du monde augmente de manière significative.

¹⁴ Cette question est étudiée dans Snoddon et Tombe (2019).

RESSOURCES NATURELLES

Le Canada est l'un des rares pays à disposer d'autant de ressources naturelles tout en en assurant une bonne gestion. Selon la Banque mondiale, les redevances liées aux ressources naturelles représentaient 2,5 % du PIB du Canada en 2018, le pays se classant au 14^e rang en termes de redevances totales liées aux ressources. Parmi les pays de l'OCDE, seuls les États-Unis et l'Australie disposaient de redevances plus importantes. Le Canada est à égalité avec le Mexique au troisième rang. Pour de nombreux pays, les revenus tirés des ressources ont été plus une malédiction qu'une bénédiction, mais dans son examen des facteurs qui contribuent à la « malédiction des ressources », van der Ploeg (2011, p. 383) conclut que le Canada est l'un des rares pays qui dispose d'institutions solides pour gérer les ressources et qui n'a pas connu cette malédiction.

À quelques exceptions près, la constitution canadienne confie la gestion des ressources naturelles non renouvelables, des ressources forestières et de l'énergie électrique aux gouvernements infranationaux. Cela inclut le pouvoir de prélever des taxes et des redevances minières. La décentralisation du contrôle des ressources naturelles explique, en partie du moins, le succès du développement de ces ressources au Canada. Les autres grands pays riches en ressources qui ont réussi à les développer – l'Australie et les États-Unis – sont également des fédérations où les États ont des pouvoirs importants sur le développement et la perception des redevances et des indemnités de départ. De nombreux autres pays ayant un contrôle centralisé des ressources naturelles ont été limités dans leur capacité à les développer en raison de l'opposition des communautés locales qui ne bénéficient pas directement de ce développement. Certains ont même été confrontés à de violents conflits régionaux et à des guerres de sécession.

Bien que le contrôle décentralisé des ressources naturelles ait contribué à la réussite de l'exploitation des ressources, il présente des défis fiscaux pour une fédération car les rentes liées aux ressources sont souvent concentrées au niveau régional. Les provinces riches en ressources ont une plus grande capacité fiscale grâce à ces rentes et aux revenus plus élevés générés par le développement des ressources. Les disparités fiscales qui en résultent entre les provinces peuvent conduire à une migration de la main-d'œuvre et du capital induite par la fiscalité, entraînant une activité économique inégale, ainsi que des préoccupations concernant l'équité fiscale horizontale. Pour ces raisons, la plupart des modèles normatifs du fédéralisme fiscal recommandent que les revenus des ressources soient attribués aux gouvernements centraux (voir Musgrave, 1983). Étant donné que la constitution donne aux provinces le contrôle des ressources naturelles, le Canada a traité les questions fiscales découlant de ce contrôle provincial principalement par le biais du programme de péréquation. Les défis que pose l'incorporation des revenus des ressources naturelles dans ce programme seront abordés plus loin dans ce rapport.

Le développement des ressources naturelles met maintenant à rude épreuve les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, étant donné leurs points de vue contradictoires sur la façon d'atténuer les impacts environnementaux de ce développement. Des politiques ont été adoptées qui ont sévèrement limité la construction de nouveaux pipelines, et des réglementations et examens plus onéreux des nouveaux projets d'investissement ont été adoptés. Ces conflits ont des répercussions économiques et fiscales, car les industries des ressources naturelles ont été des sources importantes de croissance des salaires des Canadiens à revenu moyen au cours des deux dernières décennies¹⁵.

¹⁵ Green, Morissette, Sand et Snoddy (2019) ont conclu que le boom des ressources était responsable d'environ la moitié de l'augmentation des salaires réels moyens au Canada après 2000.

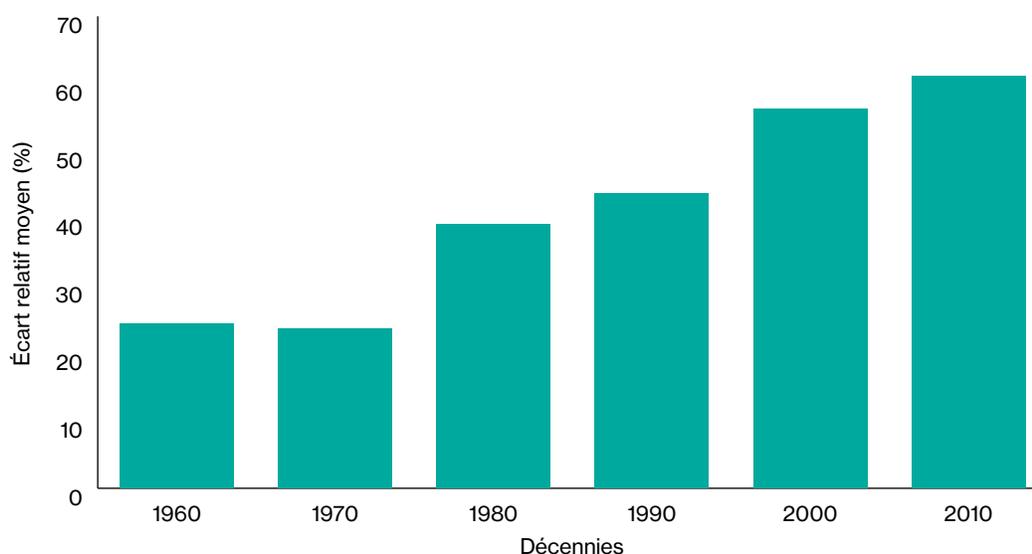
VARIATION RÉGIONALE DE LA VOLATILITÉ ÉCONOMIQUE

Les fluctuations économiques à court terme, comme les récessions, ont une incidence sur divers postes de dépenses et de recettes à tous les niveaux de gouvernement. Du côté des recettes, les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, les charges sociales et les taxes de vente, par exemple, ont tendance à refléter ces fluctuations, tandis que les variations des prix dans le secteur des ressources naturelles influent directement sur les recettes perçues sur les activités économiques connexes. Du côté des dépenses, l'assurance-emploi et les autres programmes d'aide sociale agissent comme des stabilisateurs automatiques, entraînant une augmentation des dépenses en période de ralentissement économique¹⁶.

Comme les provinces et le gouvernement fédéral perçoivent les mêmes grandes assiettes fiscales, ils sont touchés de la même façon en cas de ralentissement général. Inversement, les fluctuations des prix des ressources ont tendance à toucher certains gouvernements provinciaux beaucoup plus directement que le gouvernement fédéral. Du côté des dépenses, le gouvernement fédéral, qui est responsable de l'assurance-emploi (AE), est sans doute plus directement touché par les récessions que les autres ordres de gouvernement.

Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral est le mieux placé pour mettre en commun les risques entre les régions du pays. Il est par exemple en mesure d'équilibrer les augmentations de demandes de prestations d'AE dans certaines régions avec les augmentations de revenus dans d'autres régions. Cette mise en commun « automatique » des risques au niveau fédéral facilite la prestation continue des services fournis par ce gouvernement. Cependant, une mise en commun similaire à l'intérieur d'une province (ou a *fortiori* d'une municipalité), si elle existe, fonctionne sur une base beaucoup plus limitée et se restreint très probablement aux provinces ou municipalités les plus grandes et les plus diversifiées sur le plan économique. Il s'agit d'une menace importante pour la stabilité des services publics fournis aux niveaux provincial et local. Lorsque confrontés à des chocs économiques inattendus, ces ordres de gouvernement peuvent en effet être amenés à réduire leurs services en raison de l'effondrement de leurs recettes (en particulier s'ils sont confrontés à des contraintes d'emprunt importantes).

Figure 7 : Variation des taux de croissance économique provinciaux, 1961-2019



Source : Calculs des auteurs à partir des tableaux de Statistiques Canada 36-10-0325 et 36-10-0222

Note : Montre la différence moyenne (en valeur absolue) entre les taux de croissance des PIB provinciaux et la moyenne nationale, exprimée en pourcentage des taux de croissance nationaux.

¹⁶ Sur les stabilisateurs automatiques au niveau fédéral (AE, charges sociales et IRP), voir Fuss et Palacios (2019).

L'ampleur de ce défi ne cesse de croître, et les arrangements fiscaux actuels sont mal adaptés à ce changement dans la volatilité économique régionale. La figure 7 illustre une mesure de l'écart entre les taux de croissance économique des provinces. Au cours d'une année type, certaines provinces connaissent une croissance supérieure à la moyenne, tandis que d'autres croissent plus lentement ou risquent de se contracter. La différence typique entre les taux de croissance provinciaux et la croissance moyenne nationale, exprimée en proportion du taux de croissance national, est illustrée pour chaque décennie depuis 1961. La valeur de 25 qui prévalait dans les années 1960 et 1970 signifie que si la croissance économique nationale est de 4 %, les provinces s'en écartent généralement d'un point de pourcentage (25 %). Aujourd'hui, cette valeur dépasse 60, et donc si la croissance nationale est de 4 %, les provinces s'écartent généralement de près de 2,5 points de pourcentage. Il s'agit là de différences importantes dont de nombreux arrangements actuels – qui sont indexés aux taux de croissance économique nationaux et qui ne sont guère affectés par les cycles économiques provinciaux – ne tiennent pas compte. Le programme de stabilisation fiscale, qui est le seul transfert fédéral-provincial qui vise explicitement à mettre en commun le risque économique entre les provinces, est fortement circonscrit.

Défis internes

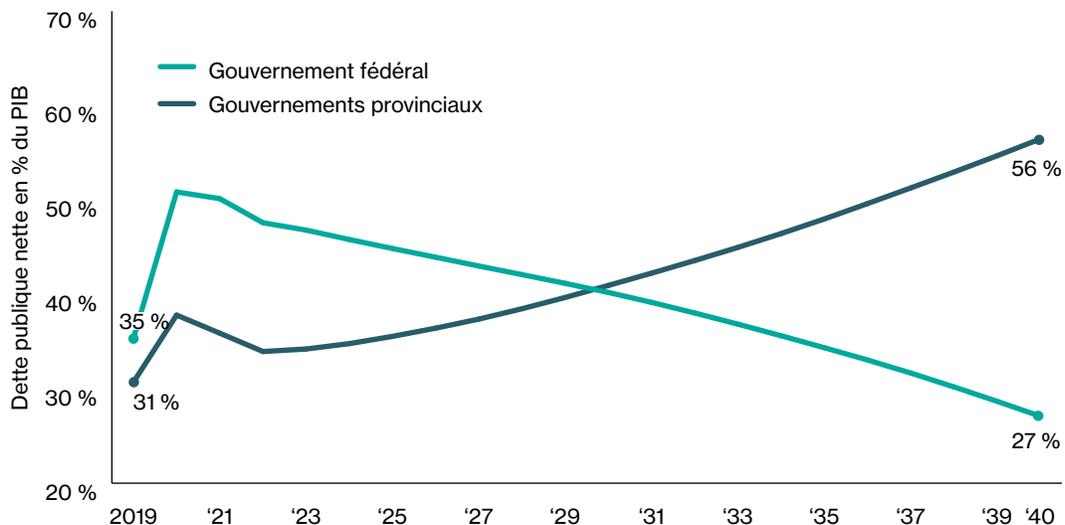
Les pressions externes importantes ne sont pas les seuls défis auxquels sont confrontées les finances publiques. Plusieurs pressions internes résultent de choix politiques qui créeront des risques croissants ou des déséquilibres structurels dans les années à venir. Le niveau croissant de la dette provinciale, par exemple, combiné à des sources externes de pressions budgétaires à long terme, rend certaines finances publiques au Canada insoutenables. En outre, les choix politiques récents des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux bousculent les divisions traditionnelles des responsabilités dans les services publics de base et les programmes de soutien du revenu. Nous jetons ici un coup d'œil sur ces défis, en commençant par la viabilité à long terme des finances publiques (en particulier celles des gouvernements provinciaux).

VIABILITÉ FINANCIÈRE

L'augmentation des niveaux d'endettement suite à la pandémie de COVID-19 a soulevé des inquiétudes quant à la viabilité de la dette publique au Canada et dans le monde. Certains considèrent que les importants emprunts fédéraux jusqu'en 2020 et 2021 sont préoccupants à cet égard, tandis que d'autres estiment que les pressions démographiques croissantes auxquelles sont confrontées les provinces le sont encore plus. La viabilité peut signifier différentes choses pour différentes personnes, mais dans un sens technique étroit, la politique fiscale est viable si elle peut se poursuivre dans un avenir prévisible sans nécessiter d'ajustements fiscaux. Si les taux d'imposition sont suffisants pour financer les services publics à long terme, alors la politique fiscale est durable. La question de savoir si les niveaux d'endettement élevés d'aujourd'hui sont soutenables ou non dépend de plusieurs facteurs, allant des taux d'intérêt et des taux de croissance économique futurs aux recettes et aux dépenses de programmes futures.

L'analyse complexe qui sous-tend la viabilité de la dette est moins importante que l'appréciation d'une règle simple : le niveau de la dette publique ne peut indéfiniment augmenter plus vite que l'économie dans son ensemble. À un moment donné, il serait impossible d'en assurer le service et la politique budgétaire nécessiterait un ajustement potentiellement spectaculaire. Observer la trajectoire des ratios entre la dette publique et le PIB est donc une façon simple d'évaluer la viabilité. La figure 8 présente une série d'estimations récentes du professeur Tombe (2020). Les différences entre les deux principaux ordres de gouvernement ne pourraient pas être plus marquées.

Figure 8 : Dette publique par rapport au PIB, par ordre de gouvernement



Source : Trevor Tombe, "Provincial Debt Sustainability in Canada: Demographics, Federal Transfers, and COVID-19" (2020) Canadian Tax Journal. Pour un simulateur interactif des niveaux de dettes publiques projetés voir Finances of the Nation, <https://financesofthenation.ca/fiscal-gap-simulator/>
Note: Montre les niveaux de dettes gouvernementales nettes à partir de Tombe (2020), Finances of the Nation. Update from Budget 2021.

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont confrontés à des pressions financières qui varient considérablement. Comme les provinces sont responsables des soins de santé, elles sont exposées de façon différente aux pressions croissantes sur les coûts dues au vieillissement de la population. Le gouvernement fédéral, quant à lui, n'est exposé à ces pressions démographiques que par le biais de ses programmes de soutien du revenu destinés aux personnes âgées, comme la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG). Et comme les revenus fédéraux ont tendance à suivre le rythme de la croissance économique, contrairement aux revenus provinciaux, cela ajoute aux pressions fiscales auxquelles sont confrontés les gouvernements provinciaux. Cela signifie que les gouvernements provinciaux sont plus contraints sur le plan fiscal et moins viables sur le plan financier que le gouvernement fédéral. De plus, comme les provinces ont des économies plus petites et moins diversifiées par rapport à l'ensemble du pays, elles font normalement face à une volatilité plus grande, et donc à un risque fiscal plus important, que le gouvernement fédéral.

Il est certain que les finances provinciales non viables ne sont pas universelles. Certaines provinces, comme le Québec, avec ses taux d'imposition plus élevés, semblent avoir des revenus suffisants pour répondre aux pressions des dépenses de programmes, même si elles augmentent à long terme (Directeur parlementaire du budget, 2020 ; Tombe, 2020). À l'autre extrême, Terre-Neuve-et-Labrador est confrontée à la perspective d'une diminution progressive de sa population et des niveaux d'activité économique, ainsi qu'à un vieillissement démographique plus rapide. Cette situation, combinée à un niveau de dette publique déjà élevé, fait de la viabilité financière à long terme un défi particulièrement difficile à relever pour cette province. Les gouvernements provinciaux ont toutefois accès à toutes les principales assiettes fiscales et peuvent déterminer leurs propres taux d'imposition.

PROGRAMMES DE SÉCURITÉ DES REVENUS

La répartition actuelle des responsabilités en matière de sécurité du revenu entre les différents niveaux de gouvernement est arbitraire et ne répond pas aux besoins matériels des Canadiens vulnérables de moins de 65 ans qui ne peuvent maintenir un lien solide avec le marché du travail. Dans l'état actuel des choses, les programmes fédéraux de sécurité du revenu couvrent tous les Canadiens âgés de 65 ans et plus et la majorité des travailleurs occupant un emploi et cotisant au programme d'assurance-emploi. Les provinces, et parfois les gouvernements locaux, sont responsables de la sécurité du revenu des Canadiens de moins de 65 ans ayant un faible lien avec la population active ou incapables de travailler contre rémunération. Comme pour les chocs économiques précédents, la pandémie de COVID-19 et la démonstration par le gouvernement fédéral de sa grande capacité fiscale par rapport aux provinces ont ravivé l'intérêt du public pour que le gouvernement fédéral assume l'entière responsabilité de la sécurité du revenu avec une certaine forme de « programme universel de sécurité du revenu ».

Il n'y a peut-être pas de changement plus spectaculaire dans les rôles des gouvernements fédéral, provinciaux et locaux qu'en ce qui concerne la sécurité du revenu. Avant 1927, l'entière responsabilité de la sécurité du revenu par le biais des « secours locaux » incombait aux gouvernements locaux et provinciaux. Leur rôle consistait à fournir un maigre soutien résiduel après l'épuisement des moyens personnels, de la charité et du soutien familial. On dispose de peu de données sur la situation économique des personnes âgées avant l'instauration des pensions de vieillesse sous condition de ressources en 1927. Avant cette année, le travail rémunéré jouait un rôle important dans le maintien du revenu des personnes âgées, et le taux d'activité des hommes de 65 ans et plus était d'environ 60 %. Les personnes âgées incapables de gagner un revenu adéquat par leur travail devaient chercher d'autres moyens de subsistance, comme les organisations et institutions caritatives, les programmes de rentes gouvernementaux et commerciaux, et le soutien du revenu des enfants.

Le premier grand transfert de la responsabilité de la sécurité du revenu au gouvernement fédéral était basé sur l'âge des personnes dans le besoin, et a fait passer le soutien d'une source résiduelle à un plancher de revenu pour les personnes qui y ont droit en raison de leur âge et de leur citoyenneté. Au fil du temps, les changements dans l'âge d'admissibilité aux prestations de retraite fédérales ont déplacé la responsabilité de la sécurité du revenu entre le gouvernement fédéral et les provinces. À la fin des années 1920, alors que l'espérance de vie moyenne était inférieure à 70 ans, le gouvernement fédéral a introduit des pensions non contributives à coûts partagés pour les Canadiens âgés de 70 ans afin d'alléger le fardeau fiscal des provinces face à un problème perçu comme croissant de pauvreté parmi la population âgée urbaine. À la suite de la Grande Dépression, l'entière responsabilité du soutien du revenu pour les Canadiens âgés de 70 ans et plus est passée au gouvernement fédéral en 1952, tandis que la pension à frais partagés avec les provinces a été étendue aux Canadiens âgés de 65 à 69 ans. Dans les années 1960, le gouvernement fédéral a assumé une responsabilité croissante à l'égard des Canadiens âgés de 65 ans et plus, et il a enrichi le système de soutien du revenu en introduisant le SRG (1967) et le régime contributif du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ) (1965).

Avec chaque modification de l'admissibilité aux pensions fédérales, la responsabilité de la sécurité du revenu passait de plus en plus des provinces au gouvernement fédéral. Avec chaque enrichissement des prestations de retraite fédérales, la disparité des revenus entre les citoyens soutenus par le fédéral et ceux soutenus par les provinces s'est accrue. En 2015 encore, le gouvernement fédéral prévoyait de faire passer l'âge d'admissibilité aux pensions non contributives (SV et SRG) de 65 à 67 ans, renvoyant la responsabilité de la sécurité du revenu de ces Canadiens aux provinces.

Alors que les pensions fédérales répartissaient les responsabilités de soutien du revenu entre les gouvernements fédéral et provinciaux en fonction de l'âge, l'assurance-chômage (AC) et le programme qui lui a succédé, l'AE, ont montré des limites plus fongibles pour la responsabilité de la sécurité du revenu. Introduite à l'origine en 1940 selon les principes de l'assurance, l'AC a évolué pour couvrir moins de la moitié de la main-d'œuvre rémunérée, soit les travailleurs réguliers non gouvernementaux sous un plafond de revenu, et excluant les travailleurs saisonniers et autres les plus susceptibles de connaître le chômage. Au fil du temps, la couverture de la main-d'œuvre s'est étendue aux travailleurs saisonniers. La *Loi de 1971 sur l'assurance chômage* a créé une couverture quasi universelle en incluant les employés pour lesquels la probabilité de chômage était très faible, y compris les employés du secteur public à tous les niveaux du gouvernement. La gamme des prestations offertes s'est élargie pour couvrir les congés de maternité et parentaux, la maladie et l'invalidité à court terme, les congés pour raisons familiales et les prestations de formation. Tout Canadien qui n'est pas couvert par l'AC et l'AE et qui n'a pas atteint l'âge d'admissibilité aux prestations de retraite fédérales demeure la responsabilité des provinces, qui continuent de jouer un rôle largement résiduel dans le système de soutien du revenu.

Les chocs économiques ont été l'un des principaux moteurs du déplacement des responsabilités en matière de sécurité du revenu. En raison de la dévastation fiscale et économique des finances publiques dans les années 1930, le gouvernement fédéral a dû renflouer les provinces qui n'avaient pas les revenus nécessaires pour remplir leurs obligations en matière d'aide locale, car la capacité fiscale des gouvernements locaux à verser un soutien du revenu aux chômeurs était épuisée. Cela a conduit à l'introduction d'un programme national d'AC en 1940, réformé par la suite dans les années 1990 pour devenir le programme d'AE, qui a été adopté pour assurer la majorité des travailleurs canadiens contre la perte temporaire de revenu due à la perte ou à l'interruption d'un emploi. Avec l'extension de la couverture et la générosité accrue des prestations après 1971, les coûts de l'AC ont rapidement augmenté et ont été aggravés par les récessions des années 1980 et 1990. En 1996, l'AC a été réformée et rebaptisée assurance-emploi pour tenir compte des coûts du programme pour le gouvernement fédéral. Depuis 1996, le coût total de l'AE est assumé par les employeurs et les employés selon des cotisations fixées par le gouvernement fédéral. À l'origine, les taux de cotisation ont été fixés pour couvrir le déficit cumulatif du programme d'AE des années 1990, mais au fur et à mesure de la reprise économique, ces taux ont généré d'importants excédents durables de l'AE, qui ont été traités comme des recettes générales du gouvernement fédéral.

Les mêmes réformes de l'AE qui ont enrichi les revenus fédéraux ont également exercé une pression sur les dépenses des programmes d'aide sociale provinciaux. De plus, les crises budgétaires provinciales des années 1990, associées à la restriction des transferts fédéraux aux provinces, ont révélé l'interaction des mesures provinciales de soutien du revenu, comme l'aide sociale et les mesures de soutien aux personnes handicapées, avec l'AE et le RPC/Invalidité administrés par le gouvernement fédéral. Les provinces ont modifié leurs critères d'admissibilité à l'aide sociale ou ont créé des programmes de formation pour transférer une partie de leurs dépenses des programmes provinciaux aux programmes fédéraux.

Comme dans les années 1930, la pandémie de COVID-19 a révélé que la capacité du gouvernement fédéral à fournir une aide d'urgence aux personnes qui ne peuvent pas travailler et/ou qui ne sont pas couvertes par l'AE dépasse de loin celle des provinces et des gouvernements locaux. Il n'est donc pas surprenant que la pandémie ait suscité l'intérêt du Canada pour un revenu minimum national ou un revenu de base, comme celui que le gouvernement fédéral offre déjà aux Canadiens de 65 ans et plus. Les provinces ont flirté avec l'idée que le gouvernement fédéral transfère des revenus pour soutenir les stratégies provinciales de revenu minimum (comme l'attestent la Commission royale de Terre-Neuve en 1986 et celle en

Colombie-Britannique en 2021), mais il semble que tout mouvement vers un système complet et universel de sécurité du revenu sera probablement associé à la capacité du gouvernement fédéral de financer et d'offrir le programme, étant donné qu'il le fait déjà pour les personnes âgées et les Canadiens sur le marché du travail. En fait, dans le cadre d'un système fédéral de sécurité du revenu universel, le gouvernement fédéral franchirait la dernière étape en assumant la responsabilité provinciale de la sécurité du revenu des citoyens qui dépendent actuellement de l'aide sociale provinciale et du soutien du revenu pour les personnes handicapées.

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES MUNICIPALITÉS

Notre cadre sous-jacent pour les pouvoirs de revenus et les responsabilités de dépenses des gouvernements fédéral et provinciaux a été établi au XIX^e siècle, lorsque le gouvernement était de petite taille et que l'intérêt national pour stimuler la croissance économique était basé sur le développement des ressources de l'arrière-pays rural et la production pour l'exportation. Aujourd'hui, les rôles du gouvernement dans la société sont plus importants, notre population est fortement concentrée dans les villes et beaucoup soutiennent que la croissance axée sur les villes est le nouvel intérêt national. La difficulté de cette évolution du rôle relatif des collectivités locales réside dans le fait que la croissance démographique et les pressions d'une économie en expansion sont désormais considérées comme un fardeau pour les villes plutôt qu'un avantage dans le cadre fiscal existant. Les maires des villes affirment qu'ils paient pour la croissance de la nation alors que les niveaux supérieurs de gouvernement en récoltent les fruits. Ainsi, la combinaison de l'augmentation de l'influence politique potentielle des électeurs urbains et de la dépendance accrue des villes à l'égard des niveaux supérieurs de gouvernement en matière de revenus pour maintenir la forte croissance des économies urbaines crée une pression pour évaluer les relations fiscales appropriées entre les gouvernements locaux, leurs superviseurs provinciaux et le gouvernement fédéral.

Parce qu'elles n'ont pas de responsabilités en matière de dépenses ou de recettes désignées par la Constitution, les villes sont des « créatures des provinces ». Elles ne constituent pas officiellement un troisième niveau de gouvernement, mais les villes sont des véhicules importants par lesquels les provinces fournissent un large éventail de biens et de services publics. Il y a un siècle, les villes et autres municipalités étaient en grande partie des créatures sauvages, car les gouvernements locaux étaient largement autonomes, comptant sur leurs propres revenus et leur capacité d'emprunt pour payer leurs dépenses. Dans l'ensemble, les gouvernements municipaux avaient des revenus plus élevés et des dépenses plus importantes que les gouvernements provinciaux et fédéral, malgré le fait que la majorité des Canadiens ne vivaient pas dans des communautés urbaines. À la fin de la Grande Dépression, les dépenses et les recettes des gouvernements provinciaux étaient égales à celles des gouvernements municipaux. Aujourd'hui, les dépenses des gouvernements locaux au Canada représentent moins d'un quart des dépenses des gouvernements provinciaux, même si la majorité des Canadiens vivent dans des villes¹⁷.

L'importance historique des collectivités locales s'est manifestée lorsque l'État intervenait moins directement dans l'économie ou la société. Avec l'expérience de la Dépression, des deux guerres mondiales, de l'essor de l'assurance maladie publique, de la demande croissante d'éducation postsecondaire et de la croissance générale de l'État providence, la demande d'implication du

¹⁷ À l'époque de la Confédération, lorsque la plupart des statuts et des structures des administrations municipales ont été établis, moins de 20 % de la population canadienne vivait dans ce que l'on considérait comme des zones urbaines. En 1930, la moitié de la population canadienne vivait dans des zones urbaines, en 1961, les deux tiers et aujourd'hui, les trois quarts. Au cours du dernier demi-siècle, le caractère de l'urbanisation a changé, et une grande partie de l'augmentation de la population urbaine se produit dans les plus grandes villes. Le dernier recensement de 2016, par exemple, montre que 36 % de la population du Canada vit dans les trois plus grandes villes du pays, soit Toronto, Montréal et Vancouver.

gouvernement dans l'économie et la société a énormément augmenté, et une grande partie de cette croissance s'est faite dans des fonctions jugées mieux adaptées aux niveaux supérieurs du gouvernement.

L'ampleur et la portée des activités gouvernementales ont augmenté tant au niveau local que provincial, mais la croissance a été beaucoup plus importante au niveau provincial et fédéral. Une partie de l'augmentation des dépenses du gouvernement provincial provient de la prise en charge de responsabilités telles que les services sociaux par les gouvernements locaux après les années 1930, mais elle provient en grande partie de l'émergence d'un rôle beaucoup plus important pour le gouvernement dans notre société, en particulier pour le paiement des traitements médicaux, le soutien du revenu des personnes âgées et l'assurance-emploi. En effet, les provinces et le gouvernement fédéral ont assumé des responsabilités comme l'aide sociale et les pensions alors qu'il s'agissait de dépenses croissantes, mais encore modestes. C'est sous la juridiction des provinces et, dans certains cas, du gouvernement fédéral que ces responsabilités en matière de dépenses ont pris de l'ampleur.

L'urbanisation de la population canadienne a des répercussions importantes sur l'évolution des perceptions de la relation idéale entre les niveaux de gouvernement local et supérieur. Dans le passé, les dépenses et les investissements des gouvernements provinciaux et fédéral dans les régions rurales pour promouvoir le développement et la production de ressources agricoles, minérales, énergétiques, forestières et autres étaient considérés comme bénéfiques pour les régions urbaines qui fournissaient les biens et services à la population rurale. En d'autres termes, les dépenses visant à soutenir les activités liées aux ressources naturelles avaient au moins un avantage potentiel pour les populations urbaines. Les industries primaires et les industries manufacturières protégées par des tarifs douaniers offraient des emplois relativement bien rémunérés aux travailleurs peu instruits des zones rurales et urbaines.

Au cours de la dernière décennie ou plus, la croissance économique canadienne a été principalement perçue comme étant urbaine et tirée par les grandes villes avec un secteur d'économie du savoir. Le marché du travail n'offre plus d'emplois stables aux travailleurs peu instruits et peu qualifiés, mais augmente le rendement des travailleurs urbains plus instruits et qualifiés, ce qui crée de nouveaux défis pour une population économiquement défavorisée qui se concentre dans les villes. Les maires soutiennent que les paliers supérieurs de gouvernement au Canada récoltent les revenus publics associés à l'activité économique urbaine des économies fondées sur le savoir, mais que les gouvernements locaux se voient confier la responsabilité d'accommoder la croissance de l'économie et de la population, ainsi que les coûts sociaux de la transition économique postérieure à l'Accord de libre-échange canado-américain et l'Accord de libre-échange nord-américain.

Avec ces changements dans l'économie et la société du Canada, la façon dont les électeurs urbains perçoivent les dépenses provinciales pour les priorités rurales a également changé. Le changement de l'importance relative du capital public local dans le discours public reflète en grande partie le fait qu'une grande partie de la croissance économique au Canada au cours des dernières décennies est due au développement urbain – moins autour de l'exploitation des ressources de l'arrière-pays avec des retombées dans les zones urbaines qui étaient un centre d'intérêt plus important pour les gouvernements fédéral et même provinciaux. Ces derniers temps, bon nombre des investissements dans les infrastructures demandés par les électeurs urbains ont des avantages localisés, souvent non pécuniaires (qui améliorent la qualité de vie), par opposition à des avantages pécuniaires plus larges au-delà de la localité. De ce point de vue, les dépenses effectuées dans les zones rurales pour les secteurs des ressources et de l'agriculture en déclin sont des dépenses rivales pour les secteurs de l'industrie et des services situés dans les zones urbaines. Dans une certaine mesure, la pertinence des gouvernements provinciaux pour les Canadiens vivant dans les villes est peut-être

remise en question, étant donné que les électeurs y résidant croient que la plupart de la croissance et de l'activité économique au Canada aujourd'hui proviennent de leurs milieux de vie et pourraient être soutenues directement par le gouvernement fédéral.

À l'image des débats sur le fédéralisme fiscal concernant la répartition des pouvoirs et des recettes entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les collectivités locales demandent que leur relation avec les gouvernements provinciaux soit modifiée afin qu'elles disposent des recettes nécessaires pour financer les besoins en infrastructures et relever les défis sociaux urbains tels que l'itinérance, tout en conservant leur autonomie politique et fiscale. Est-ce une bonne idée de faire en sorte qu'une plus grande part des revenus des paliers supérieurs de gouvernement aille aux villes ? En examinant cette question, il ne faut pas négliger le fait qu'au cours du siècle dernier, les provinces ont donné naissance à de nombreuses autres créatures qui doivent également être nourries par le trésor public. Les dépenses consacrées aux soins de santé, à l'éducation, au développement économique, à l'environnement et à d'autres responsabilités provinciales profitent aux résidents des villes.

INFRASTRUCTURE

Les infrastructures publiques – les installations de transport, environnementales, éducatives et récréatives qui sont fournies par les gouvernements – contribuent à la qualité de vie et à la capacité de production des Canadiens. Environ 60 % des infrastructures publiques sont détenues et entretenues par les administrations locales, et la majeure partie du reste appartient aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Bien que le gouvernement fédéral ne soit responsable que d'une petite partie de l'infrastructure publique au Canada, il a établi au cours des deux dernières décennies une série de programmes de subventions en la matière pour les gouvernements provinciaux et municipaux – des subventions qui sont devenues une caractéristique permanente du système de transfert fiscal du Canada.

La justification de la participation fédérale au financement des infrastructures provinciales-municipales repose souvent sur quatre facteurs : les retombées interprovinciales des infrastructures, les recettes fédérales provenant des infrastructures qui améliorent la productivité, la capacité fiscale supérieure du gouvernement fédéral et la poursuite d'objectifs nationaux. Les trois premiers facteurs fournissent une justification pour les subventions d'infrastructure de contrepartie qui incitent les gouvernements provinciaux et municipaux à entreprendre des projets spécifiques présentant ces caractéristiques (voir Dahlby et Jackson, 2015). La quatrième raison, la poursuite d'objectifs nationaux, donne carte blanche au gouvernement fédéral pour intervenir dans la construction d'infrastructures provinciales et municipales et étendre son rôle dans les domaines de responsabilité provinciale.

Malheureusement, le gouvernement fédéral a utilisé ce raisonnement pour financer un grand nombre de petits projets qui ne profitent qu'aux communautés locales. Étant donné les coûts importants d'administration et de coordination des subventions d'infrastructure qui impliquent deux et parfois trois niveaux de gouvernement, le financement fédéral de petits projets est très difficile à justifier.

Pour les grands projets présentant des avantages nationaux, les exigences en matière de fixation des priorités et de coordination sont cruciales. Le fait de ne pas s'entendre sur une liste de projets prioritaires à long terme au profit de dépenses de relance « prêtes à l'emploi » entraîne de longs retards dans l'approbation et la mise en œuvre des projets et décourage les investissements complémentaires du secteur privé (comme les ports, les aéroports, les chemins de fer et les terminaux). D'après le classement du Forum économique mondial, le Canada n'est plus dans le peloton de tête, mais au 26^e rang général et au 32^e rang pour les infrastructures de transport. Certains se sont également inquiétés de la réputation du pays en matière d'évaluation

indépendante des projets, composante importante de la planification et de la prise de décision en matière d'infrastructures qui s'effectuent sur des horizons temporels beaucoup plus longs que le cycle électoral typique. L'Australie et plus récemment le Royaume-Uni ont mis sur pied des commissions nationales d'infrastructure qui comprennent une participation importante des instances infranationales et du secteur privé (Canada West Foundation, 2022).

Le DPB (2020) a soulevé des préoccupations concernant les lacunes dans les données sur les transferts fédéraux, les impacts économiques plus faibles que prévu et l'absence de dépenses supplémentaires de la part des gouvernements provinciaux. L'augmentation des transferts globaux aux gouvernements provinciaux pourrait simplifier le processus et répondre directement aux préoccupations concernant la capacité des gouvernements provinciaux et municipaux à financer les infrastructures publiques pour les projets qui ne nécessitent pas le degré de coordination des grandes infrastructures nationales.

Dynamique politique fédérale-provinciale

Enfin, le Canada connaît des tensions régionales et politiques croissantes qui, bien qu'elles soient une constante dans l'histoire du Canada, doivent être examinées attentivement. En outre, plusieurs des défis susmentionnés peuvent exacerber les débats en cours sur les déséquilibres – réels ou perçus – entre les ordres de gouvernement.

L'ÉQUITÉ ET LE DÉBAT SUR LA PÉRÉQUATION

Au Canada, les plaintes concernant l'équité du fédéralisme fiscal ne sont pas nouvelles. En fait, on peut dire que les controverses sur la question de savoir si les arrangements fiscaux traitent toutes les provinces équitablement sont aussi vieilles que la confédération et le débat sur les « meilleures conditions » pour la Nouvelle-Écosse à la fin des années 1860. Compte tenu de la taille du pays et de l'existence de fortes identités régionales et provinciales, les préoccupations en matière d'équité peuvent rapidement devenir politiques, les élus affirmant que leur province est désavantagée par les arrangements fiscaux existants. Il est certain que l'équité est une question clé en ce qui concerne le fédéralisme fiscal, quel que soit le programme en question. C'est pourquoi, au cours des dernières années, ces questions ont été soulevées dans des domaines aussi différents que les transferts en matière de santé et la stabilisation fiscale, entre autres.

Un exemple frappant des griefs à ce sujet est le débat en cours sur le programme fédéral de péréquation, qui fait l'objet de critiques de la part des provinces les plus riches depuis sa création en 1957. Cette réalité découle du simple fait que les paiements de péréquation ne sont versés qu'aux provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne nationale, alors que les autres provinces n'en bénéficient pas. Une telle situation crée des tensions en soi, car les provinces qui ne reçoivent pas d'avantages peuvent trouver les paiements de péréquation excessifs et injustes, un thème central des griefs exprimés par le gouvernement de l'Ontario depuis la création du programme en 1957. Pourtant, au cours des dernières années, deux facteurs ont été particulièrement susceptibles de déclencher des plaintes politiques sur l'équité de la politique de péréquation. Premièrement, lorsque les provinces qui reçoivent actuellement des paiements risquent de les perdre en raison de l'augmentation de leur capacité fiscale relative ou de l'adoption de modifications à la formule, elles sont susceptibles de qualifier le programme d'injuste, comme l'ont fait la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador au milieu des années 2000. Dans les deux cas, la question du rôle des ressources naturelles dans la politique de péréquation a été à l'origine de certains griefs concernant la perte des paiements.

L'équité de la politique de péréquation est devenue un enjeu politique clé, tant en Alberta qu'en Saskatchewan, dans le contexte plus large des inquiétudes économiques croissantes et des désaccords politiques avec Ottawa qui alimentent les conflits intergouvernementaux, dans lesquels le fédéralisme fiscal et la redistribution horizontale demeurent au premier plan.

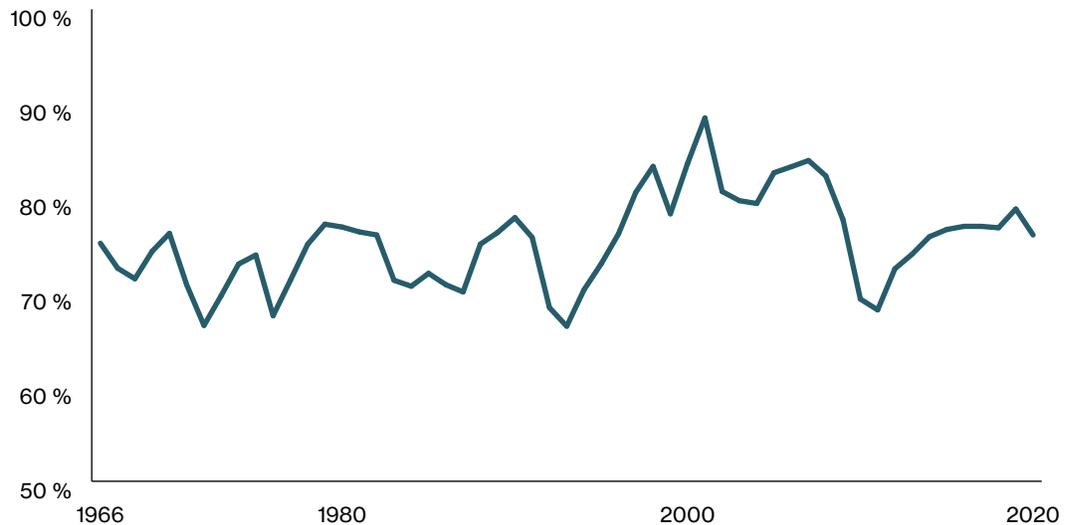
Deuxièmement, les provinces qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation alors qu'elles font face à d'importantes difficultés fiscales et économiques chez elles sont susceptibles de souligner la nature apparemment injuste de la péréquation, puisque leurs contribuables aident à la financer pendant un ralentissement économique alors que la province n'en reçoit pas un sou en raison de la façon dont le programme est conçu. Ce sentiment d'injustice est exacerbé par des critiques politiques et économiques plus générales à l'égard du gouvernement fédéral et d'autres politiques fédérales spécifiques, et par la perception que la péréquation a été utilisée par les politiciens fédéraux pour « acheter » des votes dans d'autres régions du pays. Cela est d'autant plus vrai lorsque ces autres régions ne semblent pas partager la vision économique et environnementale formulée par les gouvernements des provinces en difficulté qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation. Les critiques de la péréquation formulées actuellement par les gouvernements de l'Alberta et de la Saskatchewan illustrent cette réalité. Cette citation tirée du rapport de mai 2020 du Alberta Fair Deal Panel illustre les plaintes à l'égard de la péréquation dans la province : « De nombreux Albertains ont soulevé l'injustice inhérente à la formule de péréquation et au concept même de la péréquation au sein d'une fédération comme le Canada. Bien que la plupart des gens ne soient pas en désaccord avec les mérites du partage avec les autres Canadiens, la façon dont cette égalisation des chances a été réalisée à travers le Canada semble injuste, voire punitive, pour les Albertains » (p. 6). Ce sentiment d'injustice s'étend au-delà de la péréquation pour inclure la façon dont l'Alberta est traitée par le gouvernement fédéral de manière plus générale, en particulier la relation entre le montant élevé des impôts fédéraux payés par les Albertains et les transferts et investissements comparativement faibles que la province reçoit d'Ottawa.

Le point de vue du gouvernement de la Saskatchewan est similaire, car les griefs concernant la péréquation reflètent également des préoccupations plus larges concernant les politiques fédérales à l'égard de la province, une situation amplifiée par les désaccords politiques avec Ottawa sur les politiques énergétiques et environnementales, y compris les projets de pipelines, dans un contexte de ralentissement économique régional découlant de la baisse des prix des produits de base, notamment du pétrole. Compte tenu de ce qui précède, l'équité de la politique de péréquation est devenue un enjeu politique clé, tant en Alberta qu'en Saskatchewan, dans le contexte plus large des inquiétudes économiques croissantes et des désaccords politiques avec Ottawa qui alimentent les conflits intergouvernementaux, dans lesquels le fédéralisme fiscal et la redistribution horizontale demeurent au premier plan.

ÉCARTS ET DÉSÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES VERTICAUX

Le fédéralisme fiscal au Canada, comme dans la plupart des fédérations, présente depuis longtemps un écart fiscal vertical. C'est-à-dire que les recettes fédérales dépassent les dépenses fédérales pour ses propres programmes, alors que pour les provinces et les territoires, c'est l'inverse. En l'absence d'emprunts, l'écart qui en résulte dans les budgets provinciaux et territoriaux est comblé par des transferts fédéraux.

Figure 9 : Recettes provinciales de source propre en tant que part des dépenses provinciales totales, 1966-2020



Source : Calculs des auteurs à partir des données sur les dépenses et les revenus gouvernementaux de Finances of the Nation

En 2018-19, les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux ont reçu 97,8 G\$ en transferts sur une base consolidée, soit 16,6 % de leurs revenus totaux. Exprimé différemment, les revenus provinciaux et territoriaux qu'ils ont levés pour eux-mêmes représentent environ 80 % des dépenses totales, comme l'illustre la figure 9. Cet écart fiscal est plus important qu'il ne l'était à la fin des années 1990 et au début des années 2000, à la suite des réformes de la péréquation et des transferts en matière de santé par les gouvernements de Paul Martin et de Stephen Harper ; mais il est plus faible que dans un passé plus lointain, avant les transferts de points d'impôt en vertu de la loi sur le financement des programmes établis de 1977¹⁸. Il est difficile de comparer les écarts fiscaux entre les pays, car les gouvernements provinciaux et locaux de nombreux pays se voient attribuer des parts des impôts fédéraux, ce qui brouille la ligne de démarcation entre subventions et pouvoirs fiscaux (Blöchliger, 2015). Mais on peut affirmer sans se tromper que les gouvernements provinciaux au Canada ont accès à des recettes fiscales propres qui sont substantielles, de sorte que les écarts fiscaux y sont plus faibles selon les normes internationales.

¹⁸ Ces données sont tirées de la base de données financières Finances de la nation, disponible à l'adresse <https://financesofthenation.ca/data/>, et concernent les administrations publiques provinciales et territoriales consolidées, qui comprennent les municipalités, les conseils scolaires, les hôpitaux et d'autres entités du secteur public élargi.

Les écarts fiscaux verticaux sont dus au fait que, pour des raisons constitutionnelles, politiques et économiques, l'affectation des recettes dans une fédération favorise souvent les gouvernements centraux, tandis qu'une plus grande part des responsabilités en matière de dépenses est décentralisée vers les gouvernements provinciaux et locaux. Les gouvernements centraux peuvent être mieux placés pour prélever des impôts, en particulier sur des assiettes fiscales mobiles au sein de la fédération, tandis que les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux peuvent être mieux à même de fournir des services publics de manière à répondre aux divers besoins des résidents locaux. Cette asymétrie entre l'affectation des recettes et des dépenses est particulièrement apparente dans la fédération hautement décentralisée du Canada, où les dépenses provinciales, territoriales et locales dépassent maintenant largement les dépenses fédérales pour ses propres programmes. Un écart fiscal important ou faible n'est pas nécessairement problématique, tant que l'affectation des recettes et des dépenses est traitée correctement et que les transferts fiscaux répondent passivement aux écarts qui en résultent.

En revanche, on peut dire qu'il y a un déséquilibre fiscal vertical dans une fédération lorsque les gouvernements provinciaux n'ont pas et ne peuvent pas percevoir suffisamment de recettes – de leurs propres sources ou de transferts – pour financer les niveaux de dépenses qu'ils souhaitent¹⁹. Vu sous cet angle, un déséquilibre fiscal est intrinsèquement problématique et appelle des réformes des arrangements fiscaux pour rééquilibrer la fédération en réaffectant les pouvoirs fiscaux et les responsabilités en matière de dépenses, ou en ajustant le niveau des transferts intergouvernementaux. Si le concept de déséquilibre fiscal dans ce sens devrait être clair, l'identification de son existence peut ne pas l'être, étant donné que cela dépend de la vision que l'on a du montant souhaité des dépenses publiques et de la perception des recettes par chaque ordre de gouvernement.

Dans la fédération canadienne, les gouvernements provinciaux jouissent d'un niveau extraordinaire d'autonomie dans la fixation des taux d'imposition, et toutes les principales assiettes fiscales (y compris les impôts sur le revenu et les taxes de vente) sont co-occupées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Étant donné la co-occupation des assiettes fiscales, il est difficile à première vue de comprendre comment un déséquilibre fiscal pourrait survenir au Canada. Si les gouvernements provinciaux considèrent que les transferts fédéraux ne répondent pas à leurs besoins, pourquoi n'augmentent-ils pas simplement leurs propres taux d'imposition sur les assiettes fiscales partagées ?

Nous pensons que la réponse réside dans une complexité de facteurs économiques et politiques. Dans certaines circonstances, les gouvernements infranationaux peuvent être moins à même d'augmenter les taux d'imposition sur des assiettes fiscales partagées en raison des pressions économiques découlant de la mobilité des assiettes fiscales et de la concurrence fiscale entre les provinces, ou en raison des pressions politiques découlant de la concurrence entre les critères. Les incitations politiques peuvent également être faussées par une plus faible responsabilisation résultant du chevauchement des assiettes fiscales, du partage des responsabilités en matière de dépenses et des illusions fiscales résultant des subventions. En d'autres termes, les gouvernements infranationaux peuvent préférer éviter les augmentations d'impôts et demander des transferts fédéraux plus importants si les électeurs ne voient pas clair dans la contrainte budgétaire fédérale. Parallèlement, comme l'a fait valoir la Commission sur le déséquilibre fiscal du Québec, entre autres, les gouvernements fédéraux peuvent succomber à la tentation d'utiliser le pouvoir fédéral de dépenser pour atteindre leurs propres objectifs, de sorte que les transferts fédéraux faussent les priorités de dépenses des provinces, au lieu de simplement combler l'écart entre les recettes et les dépenses. Le résultat de toutes ces pressions concurrentes peut donc être une répartition sous-optimale des recettes et des dépenses entre les ordres de gouvernement. Ces questions complexes restent à explorer dans les travaux futurs de la Commission.

¹⁹ Boadway (2004) suggère une distinction connexe mais légèrement différente entre les concepts d'écart fiscal et de déséquilibre fiscal. De même, la Commission sur le déséquilibre fiscal du Québec, dans son rapport de 2002, a défini le déséquilibre comme un décalage entre les besoins en dépenses souhaités par une province et son potentiel de revenus, plutôt que comme un écart entre les dépenses et les revenus réels. En revanche, certains auteurs utilisent les deux termes de façon interchangeable.

03

Les prochaines étapes pour le Canada et le rôle du Réseau

L'objectif central du Réseau sur les politiques de fédéralisme fiscal est de repenser l'architecture du fédéralisme fiscal canadien dans un monde postpandémie. À l'instar d'une commission royale, le Réseau se penchera de façon coordonnée sur des questions complexes, mais contrairement à cette dernière, elle est indépendante des nominations gouvernementales et des priorités politiques. Nous pensons que c'est la seule façon de fournir des recherches, des analyses et des conseils fondés sur des données probantes afin de renforcer et de moderniser les relations fiscales intergouvernementales du Canada.

Pour atteindre cet objectif, le Réseau sera guidée par un ensemble de quatre principes interconnectés.

01

Réformer les relations fiscales intergouvernementales dans le cadre constitutionnel du Canada. La réforme des pouvoirs d'imposition, des responsabilités en matière de dépenses et des transferts intergouvernementaux peut se faire à l'intérieur du cadre constitutionnel existant, qui s'est avéré remarquablement souple pour s'adapter à l'évolution de la fédération. Nous ne recommandons pas de modifier la constitution canadienne, mais nous reconnaissons la nécessité de faire participer les municipalités aux futures discussions sur la fiscalité.

03

Promouvoir la transparence et la responsabilité fiscales. Des liens clairs et transparents entre les recettes et les dépenses peuvent renforcer la responsabilité et rendre chaque ordre de gouvernement responsable des résultats. Le désenchevêtrement des pouvoirs de taxation et de dépenses améliorera la transparence et la reddition de comptes.

02

Conserver la fédération canadienne fiscalement décentralisée. La fédération décentralisée du Canada a bien servi le pays en favorisant une plus grande innovation et en reflétant les différences régionales tout en offrant les avantages d'un gouvernement fédéral centralisé et d'une coordination pancanadienne des efforts. Les provinces et les municipalités devraient disposer d'importantes recettes fiscales et de responsabilités en matière de dépenses pour fournir des services publics essentiels.

04

Créer une fédération fiscale efficace, durable et équitable. L'accroissement de l'efficacité et de l'efficacités de la fédération améliore la productivité et favorise une plus grande croissance économique et la prospérité. La croissance soutient le financement des services publics et des politiques visant à réduire les disparités de revenus et favorise la cohésion sociale. Une fédération efficace et équitable nécessite une approche durable pour remédier aux déséquilibres fiscaux verticaux et horizontaux.

QUESTIONS IMPORTANTES

Disposons-nous de structures décisionnelles efficaces et résilientes pour guider le Canada en cette période sans précédent ?

Avons-nous besoin de nouveaux efforts de coordination pour remettre en question le statu quo et innover en tant que fédération ?

Comment pouvons-nous réaligner les rôles et les responsabilités intergouvernementaux pour améliorer notre qualité de vie et notre compétitivité mondiale ?

Ces principes serviront également de base pour évaluer les dispositions fiscales actuelles, identifier leurs lacunes et, le cas échéant, proposer des solutions et des réformes.

Pour commencer, au cours des trois prochaines années, le Réseau s'attaquera à ces questions au moyen d'une série de documents de recherche approfondis, de notes d'information largement accessibles, d'événements publics et d'une foule d'autres activités visant à élever le débat public et la compréhension de ces questions cruciales. Compte tenu des défis importants auxquels le Canada est confronté, nous devons tester la capacité de nos institutions actuelles à traiter efficacement ces questions dans une économie mondiale hautement compétitive. Disposons-nous de structures décisionnelles efficaces et résilientes pour guider le Canada en cette période sans précédent ? Avons-nous besoin de nouveaux efforts de coordination pour remettre en question le statu quo et innover en tant que fédération ? Comment pouvons-nous réaligner les rôles et les responsabilités intergouvernementaux pour améliorer notre qualité de vie et notre compétitivité mondiale ? Voilà quelques-unes des questions importantes que le Réseau abordera. Notre prospérité future dépend de la réussite de ce projet.

Références

Bird, Richard. 2012. “ La TPS/TVH : créer une taxe de vente intégrée dans un pays fédéral “. *Documents de recherche de la School of Public Policy* 5 (12).

Blöchliger, H., 2015. “ Le défi de la mesure de la décentralisation fiscale “. In *Handbook of Multilevel Finance*. Edward Elgar Publishing.

Boadway, R. 2004. Faut-il rééquilibrer la fédération canadienne ? Document de travail 2004-1 de l'EPRI, Western University.

Commission éco-fiscale du Canada. 2015. *La tarification provinciale du carbone et les pressions sur la compétitivité*. Consulté sur le site <https://ecofiscal.ca/reports/provincial-carbon-pricing-competitiveness-pressures/>.

Canada West Foundation, 2022. *From Shovel Ready to Shovel Worthy: The Path to a National Trade Infrastructure Plan for the Next Generation of Economic Growth*.

Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002. Une nouvelle répartition des ressources financières du Canada : Rapport. Québec. Commission sur le déséquilibre fiscal.

Dahlby, Bev et Emily Jackson. 2015. “ Striking the Right Balance : Programmes fédéraux de transfert d'infrastructures, 2002-2015 “. *Documents de recherche de la School of Public Policy* 8(36). <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/03/federal-infrastructure-transfer-dahlby-jackson.pdf>

Dahlby, Bev et Ergete Ferede. 2016. “Les effets stimulants des subventions intergouvernementales et le coût marginal des fonds publics”. *International Tax and Public Finance* 23(1) : 114-139.

Davies, Jim. 2020. “ Réforme des programmes canadiens d'aide en cas de catastrophe “. *Politiques publiques canadiennes*. 46. e2019066. DOI:[10.3138/cpp.2019-066](https://doi.org/10.3138/cpp.2019-066).

David Green, René Morissette, Ben Sand et Iain Snoddy. 2019. “ Economy-Wide Spillovers from Booms : Long-Distance Commuting and the Spread of Wage Effects”. *Journal of Labor Economics*, 37 : S643-S687.

Hartmann, Erich et Jordann Thirgood. 2017. “ Mind the Gap : la contribution nette persistante de l'Ontario à la fédération “ Recherche Mowat n° 142. <https://munkschool.utoronto.ca/mowatcentre/mind-the-gap/>.

Gouvernement du Canada. 2021. “ Principaux transferts fédéraux “. <https://www.canada.ca/en/departement-finance/programs/federal-transfers/major-federal-transfers.html>

Bureau du directeur parlementaire du budget. 2016. “ Estimation du coût annuel moyen des dispositifs d'aide financière en cas de catastrophe due à des événements météorologiques...” https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2016/DFAA/DFAA_EN.pdf.

Bureau du directeur parlementaire du budget. 2020. Mise à jour du plan Investir dans le Canada. Ottawa. https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-008-S/RP-2021-008-S_en.pdf

Smart, Michael. 2005. Federal transfers : Principles, practice, and prospects. Document de travail de l'Institut CD Howe.

Smith, Ernest H. Partage des impôts entre le fédéral et les provinces et centralisation de la perception des impôts au Canada. Special Studies in Taxation and Public Finance No. 1 (Toronto : Association canadienne d'études fiscales, 1998)

Snoddon, Tracy et Trevor Tombe. 2019. Analyse du traitement de la taxe sur le carbone dans le programme de péréquation du Canada. *Politique publique canadienne* 45(3) : 1-16.

Tombe, Trevor. 2020. “ The Need to Review Canada's Fiscal Stabilization Program for Provinces after COVID-19 “ Canada West Foundation – What Now ? <https://cwf.ca/research/publications/what-now-the-need-to-review-canadas-fiscal-stabilization-program-for-provinces-after-covid-19/>.



Réseau sur les politiques de fédéralisme fiscal

Une équipe indépendante d'experts universitaires et de praticiens issus d'une variété de disciplines à travers le pays recommandera des réformes pratiques du système de relations fiscales intergouvernementales au Canada. Comme une commission royale, le réseau procédera à un examen approfondi et coordonné de questions complexes ; contrairement à une commission royale, le réseau sera indépendant des nominations gouvernementales ou des priorités politiques. Le réseau publiera des documents de recherche, des notes d'orientation et des articles d'opinion et formulera des recommandations pour la réforme des relations fiscales entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux dans le cadre de la Constitution canadienne actuelle.