

**Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral:
dépenser ou contrôler?**

**Réjean Pelletier
Département de science politique
Université Laval
Québec**

**Mémoire présenté à la
Commission sur le déséquilibre fiscal**

Septembre 2001

Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral

Ce que l'on a appelé le « pouvoir de dépenser » du gouvernement fédéral constitue sans aucun doute l'un des sujets les plus discutés et les plus controversés dans la fédération canadienne. Certaines provinces acceptent sans trop de discussions cette porte ouverte dans les champs de compétence provinciale, alors que d'autres, dont le Québec, se montrent plus réservées, sinon très critiques, à l'endroit de ce « pouvoir ».

L'objectif du présent mémoire est d'analyser plus en profondeur ce « pouvoir de dépenser » des autorités centrales canadiennes, ses conséquences pour le Québec et, éventuellement, de suggérer quelques moyens pour améliorer la situation et ce, dans une perspective québécoise. Ce point de vue québécois est important du fait que le Québec a été le plus souvent le fer de lance de la contestation de ce pouvoir.

Pour répondre à cet objectif général, je dégagerai tout d'abord les grands principes du fédéralisme contemporain. Par la suite, en rappel historique, j'analyserai l'utilisation du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral. Ce qui m'amènera ensuite à examiner plus en profondeur l'utilisation du pouvoir de dépenser depuis un quart de siècle. En quatrième lieu, j'esquisserai quelques comparaisons avec d'autres fédérations afin de mettre en perspective la situation canadienne. Je terminerai en tentant de dégager quelques moyens pour corriger la situation.

Les grands principes du fédéralisme

Aussi bien les juristes (Rémillard, 1983; Brun et Tremblay, 1997) que les politologues (Croisat, 1992; Watts, 1998) s'entendent habituellement sur quelques grands principes à la base du fédéralisme. Deux d'entre eux reviennent les plus fréquemment, soit les principes d'autonomie et de participation. Le

premier stipule que chaque État-membre de la fédération, y compris l'État central, peut agir librement à l'intérieur de sa sphère de compétence telle que déterminée par la constitution. Le second vise à ce que les entités fédérées soient associées à la prise de décision concernant l'ensemble de la fédération.

À ces deux principes fondamentaux s'en ajoutent parfois d'autres comme le principe de séparation et celui de subsidiarité. Le premier découle logiquement de la notion même de fédéralisme en ce sens que la constitution fédérale doit prévoir une répartition des compétences entre les deux ordres de gouvernement. Le second, qui a connu un regain de popularité avec l'Union européenne, réfère à la façon de prévoir cette répartition des tâches et des compétences. Pour ce faire, on doit toujours commencer par l'entité la plus petite (par exemple, la province) dans l'allocation des fonctions en estimant que ce niveau est toujours compétent pour le faire en autant qu'il s'en acquitte bien. Dans le cas contraire, soit lorsque la compétence excède les possibilités ou les capacités de l'entité, on la confie au palier supérieur. Ce principe comporte un biais évident envers la non-centralisation.

Pour tester l'application du principe de subsidiarité, il s'agit d'analyser les pouvoirs confiés à l'un et à l'autre ordre de gouvernement dans une fédération. Jusqu'à un certain point, on peut dire que les « Pères de la Confédération » ont respecté ce principe en confiant aux provinces ce qui est de nature locale ou d'intérêt local, comme l'éducation, la propriété et les droits civils, la santé. Par contre, le respect de ce principe aurait commandé de confier aux provinces les pouvoirs résiduels, comme c'est le cas dans la plupart des fédérations, mais non pas au Canada et en Inde, ni dans les deux nouvelles fédérations que sont la Belgique et l'Espagne (ce qui s'explique facilement dans ces deux derniers cas par le fait qu'on a créé une fédération à partir d'un État unitaire centralisé, encore que certains (McRoberts, 2001: 79) contestent le fait que l'Espagne soit une véritable fédération.

Au Canada, ce sont plutôt les deux premiers principes qui posent certains problèmes. Le principe de participation suppose le concours des membres de la fédération à la législation fédérale. Ce concours est assuré à la fois par la Chambre des communes qui est censée représenter l'ensemble de la collectivité canadienne et par le Sénat qui est appelé à représenter les entités fédérées. Or, tel n'est pas le cas du Sénat canadien qui ne joue pas et n'a jamais joué le rôle que l'on attend d'une deuxième Chambre dans une fédération, contrairement par exemple au Bundesrat allemand.

Le principe d'autonomie soulève lui aussi des problèmes. Plus particulièrement, pour assurer cette autonomie, on s'attend à ce qu'il y ait un certain équilibre entre le partage des compétences et le partage des ressources. En d'autres termes, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent avoir, chacun, des moyens proportionnés à leurs domaines de compétence. L'autonomie est, en effet, illusoire lorsqu'un gouvernement n'a pas les moyens financiers nécessaires pour assumer pleinement ses compétences. D'ailleurs, dès 1867, les « Pères de la Confédération », dont le biais centralisateur est bien connu, avaient prévu que les provinces auraient besoin de subsides du gouvernement central pour faire face à leurs obligations (art. 118). En d'autres termes, elles n'auraient pas de revenus suffisants pour s'acquitter de leurs tâches. Il n'est pas étonnant que, 135 ans plus tard, le déséquilibre persiste et que le gouvernement central ait mis sur pied d'autres mécanismes de compensation qu'il contrôle entièrement.

L'utilisation du pouvoir de dépenser : un rappel historique

On chercherait en vain dans la constitution canadienne un article qui reconnaîtrait le pouvoir de dépenser. Ce sont plutôt les tribunaux qui, par leur interprétation de la constitution, ont reconnu que le Parlement fédéral pouvait faire des versements à des personnes, à des institutions ou organismes, et aux gouvernements provinciaux à des fins et dans des secteurs d'activité pour lesquels le Parlement fédéral n'a pas la compétence législative. Cette périphrase

signifie tout simplement qu'en vertu de ce pouvoir, que les tribunaux ont relié à différents articles de la constitution tels que les articles 91.3, 91.1A, 102 ou 106, le gouvernement fédéral peut intervenir dans des domaines de compétence provinciale exclusive. Mais, ce faisant, il ne doit pas légiférer dans ces domaines, ne doit pas les réglementer ou les régir; il a le droit de dépenser dans ces secteurs sans pouvoir les réglementer, cette dépense étant autorisée par les lois de crédits annuelles votées par le Parlement (Brun et Tremblay, 1997 : 443).

Peu après la Confédération, les provinces se tournent vers le gouvernement fédéral pour faire augmenter les subventions prévues à l'article 118. En vertu de cet article, celles-ci étaient fixes et devaient libérer « pour toujours le Canada de toutes autres réclamations » de la part des provinces. En 1907 (soit 40 ans après la Confédération), un amendement à la constitution modifie le système de subventions en établissant un nouveau mode de calcul fondé sur la population des provinces, mais en conservant un barème fixe.

Ce sont les conservateurs de Robert Borden qui vont adopter les premières subventions conditionnelles – prélude d'une longue série – accordées d'abord pour l'enseignement agricole (1913) et ensuite technique, puis pour la construction et l'amélioration des routes (1919). Bien d'autres secteurs seront touchés dans l'avenir par cette nouvelle politique. Il faut surtout retenir de cette période la première grande intervention du fédéral dans le domaine de la sécurité sociale. La *Loi sur les pensions de vieillesse* adoptée en 1927 établit des critères d'éligibilité à cette pension et offre de payer la moitié des frais à toute province qui établirait un tel régime de pension. Le Québec refusera cette offre jusqu'en 1936, année où il va conclure une entente avec le fédéral à ce sujet. Un amendement à la constitution, adopté en 1951, viendra confirmer la présence du fédéral dans ce secteur, mais avec prédominance provinciale (art. 94A).

En 1935, le gouvernement conservateur de Richard Bennett fait adopter une série de lois sociales (appelées le "New Deal" de Bennett), dont une qui

porte sur le soutien aux chômeurs. Cependant, cinq lois sur huit sont déclarées inconstitutionnelles par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1937 parce qu'elles touchent à des compétences provinciales. Le gouvernement fédéral revient à la charge et, après avoir obtenu l'accord de toutes les provinces dont le Québec, fait adopter par le Parlement britannique en 1940 un amendement à la constitution qui accorde au niveau central le pouvoir exclusif sur l'assurance-chômage (art. 91.2A), appelée depuis lors l'assurance-emploi.

Si les premières subventions conditionnelles datent de 1913, c'est vraiment à partir des années 40 qu'elles vont se développer considérablement. Formation professionnelle (1942 et 1945), allocations familiales (1944), hygiène et santé (1948), subventions aux universités (1951). S'y ajouteront l'aide aux aveugles (1937, puis 1951), l'aide aux invalides (1954), l'assurance-hospitalisation (1957), le régime d'assistance publique du Canada ou RAPC (1966) par fusion de quatre programmes existants, l'assurance-santé (adoptée en 1966), bref toute une série de programmes qui permettront au fédéral, en vertu de son pouvoir de dépenser, d'intervenir dans des domaines de compétence provinciale. Il appartient au gouvernement central, par le biais des subventions conditionnelles, de mettre sur pied un véritable État-providence face à des provinces parfois récalcitrantes, mais qui n'ont finalement pas le choix. C'est le fédéral qui fixe les priorités et détermine les conditions, mais qui paie aussi habituellement la moitié des coûts. C'est pourquoi on a également qualifié ces initiatives fédérales de programmes à frais partagés ou cofinancés. De nos jours, les programmes demeurent, mais les frais sont de moins en moins partagés.

Dans l'intervalle, les provinces ne restent pas inactives et vont réagir. Certaines se donnent des gouvernements provinciaux forts tels que ceux de Jean Lesage au Québec et de John Robarts en Ontario. La plupart se dotent d'une administration de qualité qui participe à l'élaboration de politiques économiques et sociales à mettre en œuvre dans les provinces. Si bien que la part des dépenses des gouvernements provinciaux et municipaux va dépasser

celle du fédéral au cours des années 60, ce qui n'était plus le cas depuis la Deuxième Guerre mondiale comme l'indique le tableau 1.

Tableau 1
Dépenses des gouvernements (en %)

	Fédéral	Provinces et municipalités
1938	33,0	67,0
1942	83,5	16,5
1944	87,0	13,0
1946	72,4	27,6
1952	63,4	36,6
1960	51,2	48,8
1965	46,6	53,4

Source : D. Smiley, 1970, p. 33.

Ce *province-building* est favorisé par la croissance des dépenses dans des secteurs qui relèvent des provinces, comme l'éducation, la santé, le bien-être social, par la présence de gouvernements minoritaires à Ottawa (1962-1968 et 1972-1974) et par l'élection en 1963 d'un premier ministre libéral plus conciliant, Lester B. Pearson. C'est durant le court mandat de ce dernier que le Québec a pu réaliser ses « gains » les plus significatifs, bien qu'il ait tout simplement réussi, comme le reconnaissait Claude Morin (1972), à occuper des champs qui lui appartenaient déjà et qu'il n'en ait retiré aucun pouvoir nouveau.

Le Québec met ainsi sur pied son propre régime de rente en harmonie avec celui du fédéral et sa propre Caisse de dépôt et placement (1965), se retire de certains programmes conjoints ou à frais partagés en retour de points d'impôt

qui lui sont accordés (formule de l'*opting out* de 1964, offerte à toutes les provinces, mais seul le Québec s'en prévaudra), met en vigueur son propre programme d'allocations familiales (1967). Ces actions du Québec, dans le sillage de la Révolution tranquille, s'inscrivent en continuité du coup de force de Duplessis en 1954 qui avait réussi à créer un impôt sur le revenu des particuliers alors que le fédéral occupait entièrement ce champ depuis la Deuxième Guerre mondiale et ce, pour la durée de la guerre uniquement...

Il appartiendra au gouvernement Trudeau de mettre fin à ces initiatives en se posant en défenseur d'une identité nationale canadienne qui ne peut être assurée, selon lui, qu'en sauvegardant le rôle du gouvernement fédéral dans l'ensemble du pays et en préservant l'unité canadienne. Les programmes à frais partagés répondent bien à cet objectif puisqu'ils assurent une présence fédérale dans des secteurs d'activités jugés cruciaux (éducation, santé, bien-être) et lui donnent une visibilité comme gouvernement national qu'il n'aurait pas autrement. En effet, les citoyens et citoyennes se préoccupent assez peu de la politique étrangère ou de la politique de défense du pays, alors que le chômage (et donc l'assurance-chômage), la santé, l'éducation, le bien-être social, les rentes de retraite (et donc les pensions de vieillesse) sont des questions qui les préoccupent bien davantage.

Sauvegarder le rôle du gouvernement fédéral dans l'ensemble du pays veut tout simplement dire intervenir dans tous ces secteurs d'activité qui relèvent ou relevaient des provinces afin d'assurer une présence fédérale et donc sa visibilité. En même temps, l'intervention du fédéral par ces programmes permettait de corriger en partie (parfois, il l'accentuait) le déséquilibre fiscal existant. Ce qui rendait moins nécessaire, dans l'optique du gouvernement central, le partage des impôts avec les provinces puisqu'il en assurait une forme de redistribution par ses subventions conditionnelles.

La consolidation des programmes établis sans financement adéquat

Il convient tout d'abord d'établir une distinction entre les subventions accordées en bloc (block grants) auxquelles le gouvernement central n'attachait pas de conditions spécifiques, comme dans le cas de l'éducation postsecondaire où le fédéral versait à chaque province la moitié des coûts d'opération des institutions d'enseignement postsecondaire, et les programmes à frais partagés ou cofinancés (shared-cost programs) où le fédéral s'engageait à payer la moitié des coûts de chaque programme sous certaines conditions, comme dans le programme d'assurance-hospitalisation lancé en 1957 et celui de l'assurance-santé mis en application en 1968.

Dans l'un et l'autre cas, comme on peut le constater, il s'agit d'ingérences du fédéral dans des champs de compétence provinciale exclusive. Mais les provinces pouvaient difficilement refuser des subventions aussi alléchantes d'autant plus qu'elles n'engageaient que la moitié des coûts pour mettre sur pied et faire fonctionner de tels programmes. Le fédéral se justifiait de faire de telles interventions en arguant que ce système servait à réduire les inégalités entre les différentes régions du pays et, ce faisant, assurait la mobilité des individus à travers le Canada. On peut également faire état d'un autre objectif non officiellement déclaré, mais tout aussi présent, soit celui de développer l'identité canadienne et d'assurer l'unité du pays par le partage de valeurs communes associées à la mise sur pied d'un véritable État-providence.

Mais le système a aussi produit des effets pervers. Il contribuait dans certains cas à accentuer, plutôt qu'à réduire, les inégalités en ce sens que les provinces les moins riches devaient engager des sommes importantes pour rencontrer leurs obligations et ce, souvent au détriment d'autres domaines jugés importants par elles (par exemple, l'éducation primaire et secondaire, l'économie régionale, le réseau routier, etc.). De même, une province plus riche pouvait investir davantage dans ces programmes puisque, pour chaque nouveau dollar investi, il ne lui en coûtait que cinquante cents. Dans l'un et l'autre cas, les

inégalités interprovinciales n'étaient pas nécessairement réduites. À ceci, il faut ajouter les changements unilatéraux effectués par le fédéral à l'égard de ces programmes, en imposant par exemple un plafond à sa contribution. Ce qu'il fera dès 1972 pour l'éducation postsecondaire et en 1976 dans le domaine de la santé. Ces changements unilatéraux annonçaient ceux de 1977.

Depuis 1977, le fédéral n'assume plus la moitié des coûts reliés aux programmes de santé et d'éducation postsecondaire. Pour assurer dorénavant ce que l'on appelle le Financement des programmes établis ou FPE, il verse une contribution établie sur une année de base en fonction des coûts du programme *per capita*, ces coûts étant multipliés par la population de la province et indexés en fonctions de la croissance du PIB. Comme les coûts réels peuvent augmenter plus rapidement que le PIB, surtout en santé, mais aussi en éducation, il s'ensuit que le fédéral refuse désormais d'assumer sa part des dépenses, lui qui avait créé ces programmes sur la base d'un financement moitié-moitié. C'est effectivement ce qui s'est produit.

Par contre, pour dorer la pilule et répondre aux critiques de certaines provinces, il accepte de « céder » un « espace fiscal » à toutes les provinces, avant tout dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers (13.5 points), mais aussi de l'impôt des sociétés (1 point). Cependant, il réunit en **une seule** contribution l'occupation d'un espace fiscal par les provinces et les paiements en espèces effectués auprès de ces mêmes provinces. Ce qui veut donc dire que le gouvernement fédéral considère toujours que l'ensemble de sa contribution est constitué de points d'impôts transférés aux provinces et de paiements en espèces. En d'autres termes, les points d'impôt « cédés » ne le sont pas vraiment puisqu'ils sont comptabilisés dans la contribution fédérale et non dans les revenus autonomes d'une province.

La méprise se poursuit depuis 1941-42. À l'époque, à cause de la guerre, le fédéral avait réussi à conclure avec les provinces un système de location d'impôt (tax rental agreement) pour une durée temporaire. Le malentendu était

double : ce qui était de nature temporaire est devenu permanent et ce qui était considéré comme la location par le fédéral du pouvoir de taxation des provinces est devenu une occupation pleine et entière par le fédéral ou une cession pure et simple par les provinces de leurs champs d'impôt. Cette méprise se continue avec les changements effectués en 1977. Le fédéral considère toujours comme faisant partie de ses revenus les points d'impôts transférés aux provinces de telle sorte qu'il les comptabilise dans ses transferts au titre du FPE. Ce ne sont pas des revenus des provinces, mais des revenus « transférés » aux provinces au même titre que la location de 1941-42 était devenue une cession au fédéral. En réalité, le transfert de points d'impôt, effectué par le fédéral, devrait être une cession aux provinces et non une pseudo-donation.

Qui plus est, de nombreuses modifications ont été apportées au FPE en cours de route. D'abord, un plafond imposé au transfert pour l'enseignement postsecondaire; ensuite la volonté de lier le FPE à la croissance du PIB, moins 2% ou 3% selon les années; finalement, le gel du transfert par capita, c'est-à-dire n'effectuer aucune indexation. Bref, toutes ces modifications convergent vers un même résultat : la part du fédéral décroît et celle des provinces augmente.

Surtout, ce désengagement progressif du fédéral affecte le transfert financier, c'est-à-dire les paiements en espèces, et non pas le transfert de points d'impôts. Ce qui veut dire que, au rythme où s'effectue ce désengagement, la contribution fédérale sous forme de transfert en espèces sera un jour pas très lointain réduite à zéro. Dans ces conditions, qu'est-ce qui empêcherait des provinces de faire savoir au fédéral que certaines conditions rattachées au programme de santé devraient être atténuées, sinon modifiées, et qu'elles s'appêtent à le faire, par exemple en imposant un ticket modérateur ou en instaurant ce que l'on appelle une « médecine à deux vitesses »?

Face à cette possibilité, le fédéral n'a pas tardé à réagir. Les provinces ne pouvaient toucher à cette « vache sacrée » du fédéralisme canadien, à ce fondement de l'identité canadienne. Une nouvelle fois, il s'agissait de modifier les

programmes existants, ce qu'il fit. Il créa le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) par fusion du FPE et du RAPC. Ce dernier n'avait pas été touché par les modifications de 1977. Le gouvernement central maintenait, pour le RAPC, la formule du financement de la moitié des coûts en vigueur et ce, depuis 1966. Sauf qu'en 1990, le gouvernement conservateur a plafonné à 5% la croissance de ses paiements pour les trois provinces les plus riches, en l'occurrence l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Entré en vigueur le 1^{er} avril 1996, le TCSPS regroupe ainsi les programmes de santé, d'éducation postsecondaire, d'aide sociale et de services sociaux. Son mécanisme de financement n'est pas déterminé par les décisions des provinces en matière de dépenses. Ce mécanisme, comme c'était le cas pour le FPE, est constitué d'un transfert fiscal sous forme de points d'impôts et d'un transfert financier en espèces. En conséquence, il ne s'agit aucunement de partager les coûts réels avec les provinces. Bien plus, il était prévu, dans le budget fédéral de février 1995, que ces transferts aux provinces seraient globalement diminués dans la foulée des compressions budgétaires prévues pour atteindre le déficit zéro. C'est ainsi que de 1995-96 à 1996-97, les dépenses fédérales en espèces au titre du TCSPC¹ ont diminué de 20,2% et de 1996-97 à 1997-98 d'un autre 15,2%. En l'espace de deux ans, le fédéral avait diminué pratiquement du tiers (32,3%) sa contribution en espèces. Peu de ministères fédéraux ont subi de telles compressions si ce n'est les transports, les ressources naturelles, le développement des ressources humaines.

Le Québec, durant la même période, est un peu moins affecté par ces compressions. Sur une période de deux ans, soit de 1995-96 à 1997-98, les paiements fédéraux en espèces au titre du TCSPS pour le Québec subissent des compressions de 28,8%. Cependant, même à la suite des augmentations de paiements consenties par le fédéral depuis 1999, le Québec se retrouve encore

¹ Données fournies par le Ministère des Finances du Québec et colligées à partir des données en provenance du Ministère des Finances du Canada.

avec un manque à gagner de 1,339 milliards dans son budget 2000-01 par rapport à celui de 1995-96, soit une diminution de 24,4%. Si l'on tient compte des augmentations de 2001-02, il manque toujours au gouvernement québécois 884 millions à consacrer au TCSPS, soit une diminution de 16,1% par rapport à l'année de référence 1995-96.

Ce qui est encore plus important, c'est que la part attribuée au Québec par rapport à l'ensemble de la contribution fédérale au titre du TCSPS diminue depuis quelques années. De l'exercice financier de 1977-78 à celui de 1995-96, la part du Québec au titre du FPE et du RAPC se situe en moyenne à 30% de l'ensemble (avec des variations assez faibles autour de cette moyenne durant ces 19 ans). La même tendance se poursuit durant les trois premières années de mise en œuvre du TCSPS (moyenne de 32,9% de l'ensemble des contributions fédérales) puisqu'il était prévu quelques années de transition dans l'application de la formule d'un montant égal par habitant pour défrayer le nouveau programme résultant d'une combinaison du FPE et du RAPC. Cependant, la part du Québec dans l'ensemble de la contribution fédérale au titre du TCSPS est passée de 32,9% en 1998-99 à 25,1% en 2001-02, ce qui est considérable, même si en chiffres absolus, le Québec obtient 734 millions supplémentaires. Durant la même période, la part de l'Ontario passe de 30,5% à 34,3% et cette province voit son budget augmenter de 2,463 milliards au titre du TCSPS.

En somme, on constate que des programmes établis par le gouvernement central dans des champs de compétence provinciale et sur la base d'un financement à parts égales sont toujours en place et ont même été consolidés, sans que le financement ne se maintienne à parts égales. Ces programmes que l'on appelle cofinancés sont toujours défrayés par les deux « partenaires » (fédéral et provincial), cachant surtout le fait que l'un des partenaires en assume une part beaucoup plus importante que l'autre.

Le Canada, une situation unique?

Parmi les principales fédérations du monde contemporain, la fédération canadienne se retrouve-t-elle dans une situation unique quant au pouvoir de dépenser du gouvernement central? Faire une comparaison exhaustive sur ce sujet entre le Canada et d'autres fédérations dépasse largement le cadre de ce mémoire. C'est pourquoi je me contenterai de mettre en lumière les principales conclusions d'une étude menée par le professeur Ronald Watts et publiée en 1999 sur le pouvoir de dépenser aux États-Unis, en Suisse, en Australie, en Allemagne, en Belgique, en Inde, en Malaisie, en Espagne, en y ajoutant l'Union européenne (comme confédération plutôt que fédération).

Voici les principales conclusions que l'on peut dégager de cet ouvrage. Dans chaque cas, j'y ajoute un bref commentaire personnel :

- 1) Le pouvoir fédéral de dépenser dans les camps de compétence législative provinciale est largement **appliqué** dans toutes les fédérations, mais dans une moindre mesure dans l'Union européenne (p. 65). La situation canadienne n'est donc pas unique; au contraire, on constate que c'est une tendance générale qui correspond à une forme de plus grande centralisation dans les fédérations.
- 2) Il existe d'importantes **différences** d'une fédération à l'autre, non seulement dans la proportion des transferts inconditionnels et conditionnels, mais également dans le degré et dans le détail des conditions rattachées aux transferts conditionnels et spécifiques (p. 65-66). Il devient donc difficile de comparer ces différentes fédérations avec le Canada, compte tenu de l'ampleur des différences. Il est cependant possible de faire ressortir certains points pertinents pour analyser la situation canadienne.
- 3) Il n'y a rien d'extraordinaire à ce que l'on reconnaisse au gouvernement fédéral le pouvoir de dépenser dans des champs de

compétence provinciale exclusive, cela constituant plutôt la **norme** dans les fédérations. En particulier, les constitutions de cinq des fédérations étudiées (Australie, Inde, Malaisie, Espagne, Allemagne) reconnaissent un tel pouvoir de façon explicite (p. 58). Le Canada n'est donc pas dans une situation unique à cet égard. Cependant, comme aux États-Unis, c'est l'interprétation judiciaire qui a reconnu ce pouvoir de dépenser nullement inscrit dans la constitution canadienne.

4) Parmi les fédérations, on note d'importantes variations dans la forme et dans l'importance de la répartition des compétences législatives. Contrairement à ce qui se passe au Canada, on retrouve un grand nombre de champs de compétences **concurrentes** aux États-Unis, en Australie, en Allemagne, en Autriche, en Inde, en Malaisie, en Espagne et même en Suisse d'une certaine manière (p. 55-56). C'est là un point essentiel sur lequel je reviendrai en conclusion et qui fait du Canada une fédération unique (avec la Belgique, autre fédération binationale) en termes d'attribution des compétences : les compétences exclusives sont ici la norme et les compétences concurrentes, l'exception.

5) La plupart des transferts fédéraux se font dans des champs de compétences **concurrentes** (parfois aussi dans des champs de compétence des États) et, par conséquent, ne se situent pas en dehors des champs de compétence législative fédérale (p. 56). De ce fait, l'utilisation du pouvoir de dépenser n'a pas la même signification au Canada où la constitution établit avant tout des compétences exclusives que dans les autres fédérations où les compétences concurrentes sont nombreuses.

6) Au sein de l'Union européenne, en Allemagne et en Suisse, les gouvernements des unités constituant la fédération sont appelés, beaucoup plus que les provinces au Canada ou que les États et les provinces des autres fédérations, à **participer** au processus de

formulation et d'approbation des dépenses fédérales dans les domaines relevant de la compétence des unités constituantes, aussi bien compétences concurrentes qu'exclusives. L'influence régionale à ce sujet joue également en Belgique et en Espagne (p. 62-63). Il existe donc certaines fédérations où le principe de participation, évoqué au début, joue pleinement sans remettre en cause le cadre fédéral. Au contraire, il contribue au fonctionnement d'un véritable fédéralisme.

7) Toutes les fédérations étudiées présentent des **déséquilibres** marqués entre la capacité de recettes et les responsabilités en matière de dépenses de chaque ordre de gouvernement, tant dans le sens vertical (fédéral-provincial) que dans le sens horizontal (interprovincial) (p. 60). Le Canada ne se retrouve donc pas dans une position unique et une telle situation, qui ne correspond pas pleinement au principe d'autonomie évoqué au début, ne date pas d'aujourd'hui : le grand argentier Alexander Galt avait déjà prévu dès 1865 que les provinces n'auraient pas suffisamment de revenus pour faire face à leurs obligations. L'article 118 de la constitution canadienne devait servir à combler, du moins en partie, ce déséquilibre fiscal.

Comme on peut le constater, le pouvoir de dépenser existe, sous une forme ou sous une autre, dans les diverses fédérations analysées par le professeur Watts. Cependant, on retrouve souvent de différences importantes entre ces fédérations et le Canada.

Dans ce contexte, que conclure sur l'utilisation du pouvoir de dépenser au Canada, en ayant à l'esprit l'application qui en a été faite ici et la situation qui prévaut dans d'autres fédérations?

Conclusions et recommandations

Lorsque le gouvernement central a mis sur pied dans le passé ses programmes cofinancés, il en a habituellement averti les provinces au préalable,

les a le plus souvent consultées, ce qui ne veut pas dire qu'il les a toujours écoutées. Dans tous les cas, c'est lui et lui seul qui a finalement tranché et, de ce fait, imposé sa décision ultime et les conditions plus ou moins spécifiques rattachées au programme. Ce que l'on a appelé le fédéralisme interdépendant et, surtout, le fédéralisme **coopératif** prenant la forme de relations intergouvernementales se résumait et se résume encore avant tout à la consultation, plus rarement à la codécision. Et c'est là que le bât blesse.

On a vu que, dans d'autres fédérations, les transferts fédéraux en vertu du pouvoir de dépenser des autorités centrales se font surtout dans des domaines de compétences **concurrentes**. Or, les pouvoirs concurrents sont très peu nombreux au Canada. Les Pères de la Confédération ont préféré établir des pouvoirs exclusifs à chacun des deux ordres de gouvernement et confier au niveau central les pouvoirs résiduels. Pour se rapprocher de ce qui se fait dans les autres fédérations, il faudrait alors revoir fondamentalement le partage des compétences dans la constitution canadienne. Il est clair que personne ne veut entreprendre un tel chantier pour des raisons évidentes : le gouvernement Mulroney a essayé de modifier la constitution canadienne à deux reprises et il s'est buté à chaque fois à un échec cuisant.

Que faire alors? Partons d'un principe très simple qui est à la base même du fédéralisme : un ordre de gouvernement ne doit pas être subordonné à l'autre ou, en d'autres termes, il faut garantir l'**autonomie** des entités fédérées, principe fondamental évoqué au début de ce mémoire. Cette autonomie, avons-nous ajouté, est illusoire si l'on ne parvient pas à établir un certain équilibre entre les ressources dont disposent les entités fédérées et les pouvoirs qui leur sont attribués en vertu de la constitution. En conséquence, il faudrait procéder à un nouveau **partage** des sources de revenu et, plus particulièrement, de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qui tiendrait compte, le plus possible, des besoins réels des provinces, en particulier du Québec. En revanche, il semble à peu près impossible de mobiliser l'ensemble des provinces autour de cet objectif d'autant plus que le gouvernement central ne veut aucunement

s'engager dans cette voie et que les points d'impôt déjà « cédés » aux provinces ne le sont finalement pas en ce sens qu'ils sont toujours considérés comme des ressources du gouvernement central qui assure ainsi sa « part » de financement des programmes dits à frais partagés ou cofinancés.

Lorsque le fédéral s'ingère dans des champs de compétence provinciale en utilisant son pouvoir de dépenser, ceci constitue une forme de subordination d'un ordre de gouvernement par rapport à l'autre. Les façons d'éviter cette subordination, contraire à l'esprit fédéral, sont peu nombreuses et bien délimitées. Il faudrait, tout d'abord, que le gouvernement central augmente substantiellement le versement des subventions inconditionnelles, assumées entièrement par lui, au titre de la **péréquation**.

Dans toutes les fédérations, il existe des déséquilibres fiscaux horizontaux, c'est-à-dire entre les entités fédérées, et verticaux, c'est-à-dire entre le niveau central qui perçoit davantage de ressources par rapport à ses besoins propres et les entités fédérées qui en perçoivent moins, bien que ce dernier déséquilibre soit nettement moins prononcé dans certaines fédérations telles que l'Allemagne (Watts, 1999 : 61). À moins de procéder à des modifications importantes au partage des ressources fiscales, la péréquation apparaît alors comme le moyen par excellence pour corriger ces déséquilibres fiscaux sans entrer dans des champs de compétence provinciale. Ceci étant dit, il faudrait éviter qu'un seul ordre de gouvernement prenne seul toutes les décisions en ce qui a trait à la péréquation. Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin.

Idéalement, la péréquation devrait permettre de corriger les déséquilibres fiscaux existants. Mais nous ne vivons pas dans un monde idéal. D'autres types de programmes, appelés cofinancés et intervenant dans des juridictions provinciales, vont continuer d'exister. Le gouvernement central ne renoncera jamais à cette possibilité d'intervention et d'orientation des politiques « nationales », de développement de valeurs communes autour de ces

programmes et de création d'une identité canadienne, bref de jouer un rôle qui lui assure une présence et une visibilité dans l'ensemble du pays.

Dans ce contexte, il faudrait que les programmes de subventions dans des domaines de compétence provinciale soient clairement **balisés**. Il faudrait, dans un premier temps, que des ententes à cet effet soient conclues, non pas imposées, entre le gouvernement central et l'ensemble des provinces. Si une (ou plusieurs) province préfère se retirer du programme, il faudrait qu'elle puisse obtenir en retour une pleine compensation financière. La formule d'approbation de ces ententes pourrait être calquée sur la motion déjà adoptée à Ottawa à l'effet que le gouvernement central n'appuiera pas un amendement à la constitution sans l'accord majoritaire des cinq grandes régions du pays, dont le Québec. Rien n'interdit d'adopter cette formule pour l'approbation des programmes cofinancés. Dans un deuxième temps, pour assurer l'**harmonisation** de ces programmes, il ne s'agirait pas pour le fédéral d'imposer ses conditions, mais plutôt que les provinces signent entre elles des accords à cet effet, ce qui est beaucoup plus respectueux de l'autonomie des provinces et n'implique pas une forme de subordination d'un niveau de gouvernement à l'autre.

Le principe de **participation** des entités fédérées à la prise de décision au niveau central a été mal respecté jusqu'à présent dans la fédération canadienne. La discipline de parti à la Chambre des communes ne permet pas de rencontrer ce principe; le Sénat canadien n'a jamais joué son rôle de représentation des entités fédérées; les conférences fédérales-provinciales ont servi parfois à informer les provinces, le plus souvent à les consulter, non pas à codécider.

Il faudrait donc mettre sur pied un organisme chargé de prendre des décisions communes aux deux ordres de gouvernement. Pour modifier le Sénat canadien, on pourrait s'inspirer fortement du Bundesrat allemand qui remplit vraiment son rôle de chambre fédérale chargée de représenter les entités fédérées. Comme le Québec est peu intéressé à la réforme des institutions

fédérales et que certaines provinces défendent encore avec vigueur la formule d'un Sénat élu, égal et efficace, il est peu probable que cette réforme puisse aboutir avant quelques décennies.

Dans ce contexte, il est préférable d'envisager un autre mécanisme susceptible d'assurer la pleine participation des provinces. Il s'agirait tout simplement d'accorder un pouvoir **décisionnel** aux conférences fédérales-provinciales réunissant les premiers ministres ou les ministres sectoriels, en particulier ceux des Finances. La règle de décision pourrait être fondée sur le consentement des cinq grandes **régions** canadiennes, consentement basé sur l'accord des assemblées législatives de chaque région pourvu que ces assemblées représentent la majorité de la population de ces régions. Ce rôle attribué aux assemblées législatives permettrait une plus grande transparence et un débat public préalable à l'adoption d'une décision.

Enfin, pour éviter que le gouvernement central soit toujours l'ultime et unique décideur en ce qui a trait à la péréquation, on pourrait se tourner vers l'Australie qui a mis sur pied la Commission des subventions du Commonwealth (Commonwealth Grants Commission), organisme quasi indépendant chargé d'évaluer la « relativité par habitant » servant à répartir le bassin global de subventions consenties aux États à même les recettes générales (Watts, 1999 : 25) ou, plus spécifiquement depuis la réforme de 2000, à même le produit de la TPS. Comme le souligne Watts, le fait que le gouvernement fédéral ait généralement accepté les recommandations de la Commission, conjugué à sa réputation d'indépendance, donne aujourd'hui un poids considérable à ses recommandations. L'indépendance d'une telle Commission est évidemment un facteur crucial.

Bref, on peut imaginer différentes réformes, mais aucune ne pourra aboutir sans la volonté politique de procéder à de tels changements. Il n'est pas certain, loin de là, qu'une telle volonté politique existe actuellement, surtout au palier fédéral.

Références

- BRUN, Henri et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 3^e édition, 1997.
- CROISAT, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 1992.
- McROBERTS, Kenneth, *Catalonia. Nation Building Without a State*, Don Mills (Ont.), Oxford University Press, 2001.
- MORIN, Claude, *Le pouvoir québécois... en négociation*, Montréal, Boréal Express, 1972.
- RÉMILLARD, Gil, *Le fédéralisme canadien*, Tome 1, *La loi constitutionnelle de 1867*, Montréal, Québec/Amérique, 1983.
- SMILEY, Donald, *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, Ottawa, Information Canada, 1970 (Document n° 4 de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme).
- WATTS, Ronald, *Comparaison des régimes fédéraux des années 1990*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1998
- WATTS, Ronald, *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1999.