

Logiques institutionnelles et politiques publiques Le programme de péréquation d'hier à aujourd'hui

Daniel Béland et André Lecours

Volume 29, numéro 3, 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003554ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003554ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Béland, D. & Lecours, A. (2010). Logiques institutionnelles et politiques publiques : le programme de péréquation d'hier à aujourd'hui. *Politique et Sociétés*, 29(3), 3–20. <https://doi.org/10.7202/1003554ar>

Résumé de l'article

L'objectif de cet article est d'offrir une perspective historique, politique et institutionnelle sur le programme fédéral de péréquation. L'article montre comment les institutions politiques et le développement même de ce programme structurent les débats qui l'entourent et les changements adoptés depuis sa création. Après avoir formulé un cadre théorique inspiré de l'institutionnalisme historique, l'article explique l'émergence de la péréquation et l'adoption du programme fédéral avant d'explorer les débats et les changements subséquents et, finalement, les controverses des années Martin et Harper. Dans la dernière partie de l'article, nous expliquons comment les structures de gouvernance de la péréquation ainsi que la nature compétitive du fédéralisme exécutif et certaines perceptions au sujet de ce programme font qu'il représente une source potentielle de conflits intergouvernementaux. Nous expliquons aussi que l'apparition de gouvernements minoritaires à partir de 2004 ainsi que la dynamique politique sous le gouvernement Martin ont favorisé la politisation du programme de péréquation, qui est alors devenu l'objet de controverses et de conflits majeurs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Logiques institutionnelles et politiques publiques

Le programme de péréquation d'hier à aujourd'hui

Daniel Béland

*Chaire de recherche du Canada en politiques publiques,
École Johnson-Shoyama, Université de la Saskatchewan
daniel.beland@usask.ca*

André Lecours

*École d'études politiques, Université d'Ottawa
a.lecours@videotron.ca*

L'objectif de cet article est d'offrir une perspective historique, politique et institutionnelle sur le programme fédéral de péréquation. L'article montre comment les institutions politiques et le développement même de ce programme structurent les débats qui l'entourent et les changements adoptés depuis sa création. Après avoir formulé un cadre théorique inspiré de l'institutionnalisme historique, l'article explique l'émergence de la péréquation et l'adoption du programme fédéral avant d'explorer les débats et les changements subséquents et, finalement, les controverses des années Martin et Harper. Dans la dernière partie de l'article, nous expliquons comment les structures de gouvernance de la péréquation ainsi que la nature compétitive du fédéralisme exécutif et certaines perceptions au sujet de ce programme font qu'il représente une source potentielle de conflits intergouvernementaux. Nous expliquons aussi que l'apparition de gouvernements minoritaires à partir de 2004 ainsi que la dynamique politique sous le gouvernement Martin ont favorisé la politisation du programme de péréquation, qui est alors devenu l'objet de controverses et de conflits majeurs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

The aim of this article is to provide a historical perspective on the political and institutional underpinnings of the federal equalization program. The article shows how political institutions and the very development of the program over time structure the debates that surround it and the changes adopted since its inception. After formulating a theoretical framework inspired by historical institutionalism, the article explains the emergence of equalization as a policy issue and the adoption of the federal program in 1957 before exploring the debate over, and subsequent changes to that program and, ultimately, the controversies of the Martin and Harper years. In the last part of the article, we explain how the governance structures of equalization and the competitive nature of executive federalism as well as some of the perceptions surrounding the program make it a potential source of intergovernmental conflict. We also

explain how the emergence of minority governments starting in 2004 and the political dynamics during the Martin government have stimulated the politicization of the equalization program.

Le fédéralisme fiscal a le plus souvent été étudié par des économistes, qui cherchent à analyser la distribution de ressources fiscales et de pouvoirs qui créerait une efficacité économique maximale (Oates, 1972 ; Wibbels, 2005). Bien que ce type de recherche soit utile et légitime, le fonctionnement politique des arrangements fiscaux représente une dimension qu'il ne faudrait pas négliger (Watts, 2003 : 2). En raison de sa complexité et de son caractère apparemment technique, la péréquation fait rarement l'objet d'études à caractère explicatif de la part des politologues, une situation qui est aussi vraie au Québec qu'au Canada anglais¹. Pourtant, au cours de la dernière décennie, la péréquation fut un enjeu politique majeur au Canada et la source d'importants conflits intergouvernementaux.

Cet article s'emploie à expliquer les conflits intergouvernementaux autour de la péréquation. Il s'inspire de l'institutionnalisme historique pour montrer comment les institutions politiques et le développement même du programme structurent les débats qui l'entourent et les changements adoptés depuis sa création en 1957. Nous expliquons comment les structures de gouvernance de la péréquation ainsi que la nature compétitive du fédéralisme exécutif et certaines perceptions au sujet de ce programme font que la péréquation représente une source potentielle de conflits intergouvernementaux. Nous expliquons aussi que l'apparition de gouvernements minoritaires à partir de 2004 ainsi que la dynamique politique sous le gouvernement de Paul Martin ont favorisé la politisation du programme de péréquation, qui est devenu l'objet de controverses et de conflits majeurs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Cet article se divise en quatre parties. La première formule un cadre théorique inspiré de l'institutionnalisme historique, une approche qui permet de mieux saisir les facteurs politiques qui affectent le développement du programme de péréquation depuis l'après-guerre. La deuxième partie explique l'émergence de la question de la péréquation et l'adoption du programme dans l'après-guerre. Quant à la troisième partie, elle porte sur les quatre premières décennies du programme et, notamment, sur les rapports entre la péréquation et les politiques d'austérité budgétaire des années 1980 et 1990. La dernière partie explore les récentes tensions intergouvernementales au sujet de la péréquation en mettant notamment l'accent sur leurs racines institutionnelles. L'article se termine sur une discussion d'inspiration institutionnaliste consacrée à l'avenir de ce programme.

1. Il existe bon nombre d'écrits sur le fédéralisme fiscal et la redistribution au Canada qui tendent à mentionner la péréquation, mais souvent sans la traiter de façon substantielle (voir, par exemple, Choudhry *et al.*, 2006). Une grande partie de la littérature, somme toute modeste, sur la péréquation en tant que telle est davantage normative et elle explore des possibilités de réforme (voir, par exemple, Dan Usher, 2007, ainsi que Janice MacKinnon, 2009).

Une approche institutionnaliste

Le postulat principal de l'institutionnalisme historique est que les institutions politiques formelles ainsi que les politiques publiques adoptées dans le passé influencent l'élaboration et le développement des politiques. Ainsi, d'après les tenants de cette approche théorique, ces facteurs permettraient d'expliquer au moins en partie les différences internationales dans chaque champ d'intervention de l'État : selon eux, en créant des contraintes et des opportunités dans le champ politique, les institutions et les politiques publiques impacteraient sur les préférences et les décisions des acteurs impliqués dans le développement des politiques (Béland, 2002 ; Lecours, 2005). Par exemple, dans son livre sur le fédéralisme et la protection sociale au Canada et aux États-Unis, Bruno Théret (2002), à la suite d'Antonia Maioni (1998), démontre comment les différences majeures entre les institutions fédérales propres à ces deux pays contribuent à créer des dynamiques politiques distinctes qui affectent directement le développement de l'État social des deux côtés de la frontière.

En plus de mettre le poids des institutions politiques comme le fédéralisme, les partis, le système parlementaire et les capacités administratives de l'État au centre de l'analyse, l'institutionnalisme historique souligne le rôle potentiel des rétroactions politiques (*policy feedbacks*) dans le développement des politiques publiques. En règle générale, le concept de rétroaction politique désigne simplement l'influence des politiques adoptées dans le passé sur les décisions politiques présentes et futures. Ainsi, les politiques existantes créent des conditions institutionnelles qui influencent les décisions politiques concernant leur avenir (Pierson, 1994 ; Skocpol, 1992 ; Béland 2002).

Il est clair que les programmes hérités du passé créent de nouvelles contraintes institutionnelles, ce qui limite généralement la marge de manœuvre dont disposent les acteurs politiques, qui doivent composer avec les groupes de pression et les contraintes fiscales qui émergent dans le sillage des programmes établis. Toutefois, il est possible que des pressions économiques, voire des modifications graduelles, peuvent conduire à des changements institutionnels majeurs au fil des ans (Thelen, 2004). Un aspect idéologique important – toujours concernant les rétroactions politiques – est le rôle des perceptions des acteurs impliqués dans les débats sur les politiques publiques. En effet, ces politiques ne sont jamais uniquement des entités purement objectives, mais des constructions idéologiques sujettes à des interprétations diverses. En d'autres mots, dans le domaine des politiques publiques comme ailleurs, les actions gouvernementales sont inséparables de perceptions qui font plus que refléter la supposée «réalité objective» des programmes en question. En fait, tel que souligné dans notre analyse, certaines perceptions des politiques existantes peuvent contribuer à exacerber les conflits politiques susceptibles de les entourer. Ces remarques sont importantes car elles nous forcent à penser les institutions et les politiques publiques en tant que constructions idéologiques (Béland, 2002).

Les origines historiques et politiques du programme de péréquation

La péréquation est un programme entièrement administré par le gouvernement fédéral. Financé à même le budget fédéral, il verse des paiements aux provinces dont la capacité fiscale est inférieure à une moyenne. En tant que programme fédéral

distinct, la péréquation n'existe que depuis 1957, mais au Canada la redistribution fiscale horizontale est aussi vieille que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (Courchene, 1984 : 65). Dès 1869, par exemple, les « meilleurs termes » pour la province de la Nouvelle-Écosse créèrent « le précédent selon lequel des transferts additionnels à n'importe quelle province peuvent être faits à la discrétion du Parlement »² (Stevenson, 2007 : 3). Une telle remarque ne devrait pas cacher le fait que l'idée même d'un programme de péréquation ne fut vraiment inscrite à l'agenda fédéral qu'à la fin des années 1930. À l'époque, la crise fiscale liée à la Grande Dépression remet en question les arrangements fiscaux traditionnels entre Ottawa et les provinces en raison de « la disparité entre les capacités fiscales [du fédéral] et les responsabilités constitutionnelles [des provinces, qui] atteignent des proportions sociales, formellement de responsabilité provinciale, qui expliqua alors en grande partie ce déséquilibre dynamique [entre les capacités du fédéral et des provinces] » (Milne, 1998 : 181). Ainsi, d'un point de vue institutionnaliste, le problème à l'origine même de ce qui allait devenir la péréquation est inséparable des tensions créées par la structure constitutionnelle du système fédéral canadien. Plus particulièrement, les tensions institutionnelles entre les capacités fiscales limitées des provinces et leurs responsabilités constitutionnelles importantes expliquent en grande partie l'émergence de la péréquation comme question politique.

À la fin des années 1930, le rapport de la commission Rowell-Sirois sur les relations entre Ottawa et les provinces proposa une solution très controversée au problème de la disparité croissante entre les capacités fiscales et les responsabilités socioéconomiques des provinces. Ce rapport recommanda la création de programmes sociaux purement fédéraux comme l'assurance-chômage ainsi qu'une centralisation considérable de la puissance fiscale aux mains d'Ottawa. Mais, tout en préconisant une centralisation permanente de l'impôt sur le revenu et des droits de succession qui aurait pour résultat de considérablement augmenter le pouvoir fiscal de l'État fédéral aux dépens de celui des provinces, le rapport Rowell-Sirois proposa la création de nouveaux transferts fiscaux d'Ottawa vers les provinces moins nanties. Inspirés du modèle adopté moins d'une décennie plus tôt en Australie, ces nouveaux transferts seraient proportionnels aux besoins fiscaux de ces provinces (Courchene, 1984 : 65)³. Selon le rapport de la commission Rowell-Sirois, l'instauration de ce système de péréquation « à l'australienne » préserverait l'autonomie politique des provinces tout en renforçant l'unité nationale canadienne, notamment en montrant aux citoyens des provinces les moins riches que leurs intérêts ne sont pas entièrement négligés par les autres régions du pays (Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, 1940). Bien que les provinces rejetèrent la centralisation fiscale permanente recommandée dans le rapport de la commission Rowell-Sirois, ce dernier formula ce qui allait devenir une justification durable pour la création d'un programme fédéral de péréquation, et ce, en expliquant pourquoi chaque palier de gouvernement au Canada devrait disposer de ressources fiscales suffisantes pour remplir pleinement ses obligations dans ses champs de compétence reconnus (Milne, 1998 : 181).

2. Note : toutes les citations dont l'original est en anglais sont des traductions libres.

3. En ce qui concerne le « modèle australien », il est intéressant de noter que la commission Rowell-Sirois consulta Lyndhurst Falkiner Giblin, le fondateur intellectuel du système de péréquation australien créé plus tôt dans les années 1930 (Bird, 1986 : 141).

Bien que les accords fiscaux temporaires entre Ottawa et les provinces initiés durant la Deuxième Guerre mondiale comportaient des formes implicites de péréquation (Marchildon, 2005), il fallut attendre 1957 pour assister à la création d'un véritable programme fédéral de péréquation au Canada. Un facteur essentiel à l'origine de ce développement fut la décision du Québec d'instaurer un impôt provincial en 1954, une décision justifiée deux ans plus tard par la publication du rapport Tremblay. Cette situation élimina tout espoir d'une centralisation durable du système fiscal canadien dans un contexte marqué par les pressions politiques croissantes exercées par certaines provinces en faveur d'une meilleure redistribution territoriale des ressources fiscales et d'une lutte plus efficace contre les inégalités régionales (Courchene, 1984).

Tel qu'adopté en 1957, le programme fédéral de péréquation s'avère fort différent des recommandations de la commission Rowell-Sirois en ce domaine. Deux facteurs principaux illustrent cette situation. Premièrement, le gouvernement fédéral rejeta le « modèle australien » fondé sur une évaluation des besoins fiscaux de chaque province, une approche considérée comme excessivement intrusive et contraire à l'idée d'autonomie provinciale (Milne, 1998). À la place, tel que souligné précédemment, l'État fédéral se borne à évaluer les capacités fiscales des provinces sans essayer de déterminer la nature de leurs besoins. Cette décision est inséparable de la nature du système fédéral canadien, dans lequel les provinces jouissent d'une grande autonomie institutionnelle. Deuxièmement, contrairement à ce qui se passe en Australie, le gouvernement fédéral plutôt qu'une commission indépendante prend toutes les décisions concernant le programme de péréquation (MacNevin, 2004: 181). Une telle situation permet aux provinces de faire pression directement sur les élus fédéraux pour obtenir des changements à la formule de péréquation. Encore une fois, cette décision renvoie aux structures institutionnelles du système fédéral canadien.

Plus généralement, la logique institutionnelle du programme de péréquation en place depuis sa création semble inséparable du modèle interétatique du fédéralisme canadien, selon lequel les conflits ouverts et les négociations directes entre Ottawa et les provinces sont légion dans un contexte de remises en question continuelles des fondements du pacte canadien (Théret, 2002). En d'autres mots, les modalités de fonctionnement du programme correspondent à la logique institutionnelle du système politique canadien, qui se caractérise par le rôle prépondérant du « fédéralisme exécutif » et des affrontements politiques entre Ottawa et les provinces.

Le programme de péréquation des années 1960 aux années 1990

Depuis 1957, malgré les critiques formulées à son endroit dans des provinces comme l'Alberta, le programme de péréquation n'a pas été l'objet de transformations radicales. Par exemple, ce programme reste fondé sur une évaluation des capacités fiscales plutôt que des besoins économiques des provinces. De plus, la péréquation demeure un programme soumis aux décisions des élus fédéraux et aux pressions politiques des provinces plutôt qu'à un mode de gouvernance bureaucratique « à l'australienne ». En fait, aucune tentative sérieuse visant à démanteler ce programme ou à le remplacer par un nouveau système de redistribution fiscal horizontal n'a vu le jour depuis sa création. Pour reprendre la typologie de Peter Hall (1993), les changements adoptés depuis 1957 appartiennent au premier ordre

(ajustements des taux et des formules) plutôt qu'au deuxième (création de nouveaux instruments de politique publique) ou au troisième ordre (transformation paradigmatique). Par exemple, sur le plan des ajustements, le nombre des sources de revenu provincial utilisé dans la formule de péréquation augmenta considérablement dans les années qui suivirent la création du programme, passant de trois en 1957 à 29 à la fin des années 1970 (Perry, 1997 : 128; MacNevin, 2004 : 193). De plus, un autre type d'ajustements apporté au programme de péréquation après 1957 concerne le nombre de provinces de référence utilisé dans le calcul des paiements de péréquation. En 1962, par exemple, le nombre de provinces de référence utilisé pour calculer ladite moyenne passa de deux à dix⁴. Ce calcul de la capacité fiscale de référence fondé sur les dix provinces survécut jusqu'en 1982, lorsque le gouvernement fédéral imposa la norme des cinq provinces intermédiaires, qui excluait du calcul la province la plus riche (Alberta) et les quatre provinces les plus pauvres (Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard)⁵. Même si ces ajustements eurent un impact certain sur les sommes versées aux provinces admissibles aux paiements de péréquation, cela ne constitue pas un exemple de changement institutionnel radical ou même un changement de deuxième ordre, pour en revenir à la typologie de Peter Hall. Cela est vrai en grande partie parce que, en raison de la dépendance fiscale durable de plusieurs provinces envers ses paiements, le programme de péréquation est à l'origine de « rétroactions politiques » (par exemple, la cristallisation de puissants intérêts économiques et politiques dans les provinces qui dépendent des paiements fédéraux) qui rendent son démantèlement presque inimaginable dans le contexte politique canadien caractérisé par une « unité nationale » en constante renégociation. De ce point de vue, le programme de péréquation est un exemple de relative stabilité institutionnelle qui semble confirmer les thèses institutionnalistes discutées dans la première section du présent article.

La situation du programme durant l'ère d'austérité budgétaire des années 1980 et 1990 confirme la stabilité institutionnelle du programme, qui ne fut pas l'objet de réformes majeures comme les transferts sociaux aux provinces ou le programme fédéral d'assurance-chômage. Pour atteindre leurs objectifs en matière de contrôle budgétaire, du milieu des années 1980 au milieu des années 1990, les gouvernements de Brian Mulroney et de Jean Chrétien imposèrent en effet des coupures dans les programmes sociaux fédéraux comme l'assurance-chômage ainsi que dans les transferts aux provinces dans des domaines comme la santé, l'aide sociale et l'éducation postsecondaire. Le budget fédéral de 1995 marqua l'apogée de cette logique d'austérité budgétaire dans le champ des transferts sociaux aux provinces⁶. Simultanément, ce type d'austérité affecta la péréquation avec l'instauration de plafonds fiscaux qui limitèrent les augmentations annuelles des paiements de péréquation « à un taux de croissance jamais supérieur à celui du produit national brut » (Perry, 1997 : 162). Peut-être en partie pour cette raison, les paiements de péréquation, contrairement aux transferts fédéraux en matière de santé, ne devinrent pas une cible directe des compressions budgétaires fédérales, ce qui réduisit considérablement l'intensité des débats entourant le programme de péréquation. En fait, il est possible d'affirmer

4. Puisque ce changement désavantageait les quatre provinces de l'Atlantique, le gouvernement fédéral augmenta d'ailleurs l'ajustement créé cinq ans plus tôt spécialement pour ces provinces (Perry, 1997 : 120).

5. Sur cette question voir David B. Perry, 1997 : 120.

6. Par exemple : Nicole Bernier, 2003 ; James J. Rice et Michael J. Prince, 2001.

que dans les années 1990 aucun autre programme de transferts ne fut aussi épargné par les efforts directs de réductions budgétaires (Milne, 1998: 193). D'un strict point de vue politique, dans le contexte du référendum québécois de 1995 et du mécontentement grandissant des provinces de l'Atlantique au sujet des coupures dans les prestations d'assurance-chômage, des attaques directes contre le programme de péréquation auraient d'ailleurs été très risquées sur le plan électoral pour le gouvernement au pouvoir à Ottawa. Plus généralement, au-delà des événements politiques du milieu des années 1990, l'absence de réforme majeure de la péréquation durant la période d'austérité budgétaire témoigne une fois encore de la stabilité institutionnelle relative du programme de péréquation⁷. En effet, malgré l'existence de critiques réclamant des réformes fondamentales, voire l'abolition pure et simple du programme⁸, un consensus sur la nécessité de préserver le système de péréquation a presque toujours existé chez les acteurs politiques fédéraux. Dans les années 1990, tous les partis politiques fédéraux, à l'exception partielle du Parti réformiste, soutenaient explicitement le programme de péréquation (Milne, 1998: 193). Le fait que le Parti réformiste ne fit jamais élire un seul député au Québec et dans les provinces de l'Atlantique explique au moins en partie le soutien moins enthousiaste de ce parti envers le programme fédéral de péréquation. La reconstitution de la droite au Canada dans les années 2000, ultimement au sein du Parti conservateur, a fait disparaître la seule voix politique fédérale quelque peu dissidente sur la péréquation.

Un aspect fondamental de la péréquation qui contribue à expliquer l'absence de remise en question de son existence par les politiciens fédéraux est qu'elle est enchâssée dans la Constitution canadienne par le biais de la Loi constitutionnelle de 1982. Soulever la possibilité, par exemple, d'éliminer la péréquation au profit d'autres modes de financement des provinces, impliquerait un débat constitutionnel. En termes concrets, ce type de réforme nécessiterait l'appui de toutes les provinces. Un tel scénario semble tout à fait improbable considérant les intérêts économiques des provinces, restructurés en partie par l'existence même de la péréquation. Le programme de péréquation participe en effet à la construction des intérêts provinciaux (les provinces qui reçoivent de l'argent d'Ottawa dans le cadre de ce programme veulent à tout prix le préserver). Cette remarque renvoie une fois encore à la notion de rétroaction politique et, plus spécifiquement, à la thèse institutionnaliste selon laquelle les politiques publiques affectent directement les débats politiques sur leur avenir ainsi que la capacité des acteurs politiques à les transformer. De ce point de vue, le programme de péréquation crée des attentes de la part des provinces qui affectent leurs perceptions et leurs mobilisations politiques. Plus généralement, non seulement le programme de péréquation n'a que très rarement été remis en question par les politiciens fédéraux, mais, pendant les années 1990, il a suscité assez peu de conflits alors que la pression souverainiste québécoise, pendant la première moitié de la décennie, et, par la suite, l'enjeu du financement du système de la santé, ont occupé une grande partie des agendas politiques fédéral et intergouvernemental. Cette situation changea sous les gouvernements de Paul Martin et de Stephen Harper, alors que la péréquation devint un enjeu politique crucial du fédéralisme canadien.

-
7. De plus, ces coupures directes n'étaient sans doute pas nécessaires en raison du déclin relatif du poids budgétaire du programme de péréquation. Ainsi, de 1984 à 2001, le poids relatif de la péréquation dans le budget fédéral est passé de 7,8 % à 5,6 % (Marchildon, 2005: 422).
 8. Lire par exemple Dan Usher, 1995.

Institutions, perceptions et conflits intergouvernementaux autour de la péréquation

Dans la section précédente, nous avons montré comment certains facteurs institutionnels affectèrent le développement historique du programme de péréquation au Canada. Dans la présente section, nous allons expliquer pourquoi la péréquation s'inscrit plus que jamais dans le débat politique à partir de 2004⁹ et, ainsi, provoque d'importants conflits intergouvernementaux.

Bien sûr, le programme de péréquation a fait l'objet de débats et de revendications politiques bien avant le milieu des années 2000. Par contre, depuis 2004, ces débats se sont grandement intensifiés et ont donné lieu à des conflits parfois spectaculaires et hautement médiatisés entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de certaines provinces. Nous n'avons qu'à penser aux nombreuses sorties du premier ministre terre-neuvien Danny Williams qui a, en 2004, fait enlever tous les drapeaux canadiens des édifices provinciaux pour protester contre la réforme de la péréquation et, deux ans plus tard, dénoncé dans les pages du *Globe and Mail* le premier ministre Harper pour avoir brisé sa promesse d'exclure les revenus des ressources naturelles du calcul de la capacité fiscale des provinces¹⁰. Puis, pendant la campagne électorale fédérale de 2008, le premier ministre de l'Ontario Dalton McGuinty avait écrit à tous les leaders des partis politiques fédéraux pour qu'ils appuient sa campagne «Équité» (*Fairness*) visant à s'assurer que l'Ontario reçoive sa «juste part» du programme dans le contexte de la crise économique qui touchait son économie particulièrement durement. Au cours des dernières années, les décisions du gouvernement fédéral en matière de péréquation ont été notamment qualifiées de «trahison» (*betrayal*) par Lorne Calvert de la Saskatchewan (Scofield, 2007), tandis que le programme lui-même s'est vu décrit comme étant «pervers» et «stupide» (*perverse and nonsensical*) par Dalton McGuinty (Benzie et Ferguson, 2008).

Avant de discuter des changements politiques et institutionnels qui ont favorisé la montée des conflits intergouvernementaux autour de la péréquation en 2004, ainsi que les conséquences de ces développements, nous allons expliquer comment les institutions font que le programme de péréquation présente un potentiel de conflit important (Lecours et Béland, 2010).

Le pouvoir exécutif discrétionnaire

Contrairement au Régime de pensions du Canada, par exemple, la péréquation est un programme géré exclusivement par l'exécutif fédéral. C'est le gouvernement fédéral qui apporte des ajustements à la formule de péréquation et qui, s'il le juge nécessaire, effectue des réformes plus significatives. Cette forme de gouvernance a des conséquences importantes pour les relations intergouvernementales au Canada puisqu'elle fait que le programme peut être rapidement politisé. Par

9. Une recension des journaux nous a révélé une forte intensification de la fréquence des déclarations publiques de politiciens au sujet de la péréquation à partir de 2004. Toutefois, de sérieuses demandes de réformes avaient été articulées quelques années auparavant, par exemple dans le rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal du Québec publié en 2002.

10. Par exemple, CBC News, 2006.

exemple, les détails de la réforme de 2007 qui se traduisait par une augmentation des versements au Québec ont été révélés une semaine avant l'élection provinciale au cours de laquelle le Parti libéral (PLQ) et le Parti québécois (PQ) étaient au coude à coude. Dans ce contexte, la péréquation, du moins en ce qui a trait à l'annonce des sommes versées, avait été mise au service du gouvernement Harper, qui cherchait à aider le PLQ tout en se gagnant des appuis supplémentaires dans la province. Ce type de comportement favorise l'émergence d'une vision cynique, chez les provinces, de la façon dont les décisions concernant la péréquation sont prises par le gouvernement fédéral. Par exemple, commentant cette réforme de 2007, le premier ministre de la Saskatchewan Lorne Calvert se demanda tout haut : « Où a-t-il [Stephen Harper] besoin de gagner des sièges ? Il a besoin de gagner des sièges au Canada central, [c'est-à-dire] en Ontario et au Québec¹¹. » La structure de gouvernance de la péréquation est une variable institutionnelle déterminante dans les conflits intergouvernementaux autour du programme. À la différence de modèles – comme celui de l'Australie – dans lesquels une agence indépendante composée d'experts fait des recommandations que le gouvernement ne fait généralement qu'entériner, le programme canadien favorise une politisation de la péréquation¹². Sachant que le gouvernement fédéral prend toutes les décisions au sujet de la péréquation, les provinces cherchent le plus souvent à faire pression sur les élus fédéraux pour que tout ajustement à la formule de péréquation ne leur nuise pas sur le plan fiscal. Les politiciens fédéraux, quant à eux, peuvent se laisser tenter de faire des promesses au sujet de la péréquation dans l'espoir d'obtenir des gains électoraux dans certaines provinces. Ils peuvent également se sentir dans l'obligation politique de compenser les provinces qui se voient désavantagées par certains changements afin d'y conserver leurs appuis électoraux. En 2004, la conclusion des accords côtiers avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, qui avait pour effet de « protéger » les revenus issus des ressources naturelles des calculs de la péréquation, s'inscrivait parfaitement dans cette logique. Ce type d'arrangements spéciaux tend à provoquer une spirale de demandes de la part des gouvernements provinciaux qui ne bénéficient pas d'arrangements spéciaux les compensant pour certains aspects défavorables des politiques de péréquation.

Le fédéralisme compétitif

La politisation de la péréquation, qui est porteuse de conflits intergouvernementaux, ne tient pas seulement au fait que le programme est contrôlé par l'exécutif fédéral, qui est évidemment préoccupé autant par des impératifs politiques que par des questions de politique publique, mais aussi à la nature du fédéralisme canadien.

11. Texte original : « Where does he [le premier ministre Stephen Harper] need to win seats? He needs to win seats in Central Canada, Ontario, and Quebec. » (Cité dans Bryden, 2007.)

12. En Australie, la Commonwealth Grants Commission (CGC), une agence fédérale indépendante créée en 1933, propose à chaque année une distribution des revenus de la taxe sur les produits et services, qui servent de fonds de péréquation. Le gouvernement central a, à une exception près, toujours accepté intégralement les recommandations annuelles de la CGC. L'indépendance de cette commission vis-à-vis le gouvernement central fait qu'il est inutile pour les six États de s'en prendre à ce dernier lorsqu'ils sont insatisfaits de la distribution des revenus de péréquation. Les États ne s'attaquent pour ainsi dire jamais à la CGC, dont l'expertise et l'indépendance par rapport aux pouvoirs politiques sont respectées par les États. En Australie, les conflits autour de la péréquation sont surtout interétatiques étant donné le jeu à somme nulle créé par l'enveloppe fixe de péréquation. Notre analyse du cas australien s'appuie sur une série d'entretiens réalisés en Australie au printemps 2010.

En l'absence d'une véritable représentation au sein des institutions fédérales, les provinces interagissent avec le fédéral par des rapports d'exécutif à exécutif. Dans le cadre de ces relations intergouvernementales, les premiers ministres provinciaux doivent être perçus comme ayant fait des gains pour leur province. Si une province n'est pas en position pour clamer victoire, elle accusera souvent le gouvernement fédéral de faire preuve d'injustice. Parce que les identités provinciales sont fortes, les premiers ministres provinciaux ont de bonnes chances d'avoir leur population derrière eux lorsqu'ils s'en prennent au gouvernement fédéral. Cette logique institutionnelle du fédéralisme canadien n'échappe pas à la péréquation. Par exemple, après son arrivée au pouvoir, le premier ministre Stephen Harper décida de mettre en œuvre la majeure partie des recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, notamment l'inclusion de 50 % des ressources naturelles dans le calcul des capacités fiscales provinciales et l'instauration d'un plafond sur les paiements de péréquation qui faisait en sorte qu'aucune province récipiendaire ne pouvait avoir, après le versement de ces mêmes paiements, une capacité fiscale plus grande que la moins riche des provinces contributrices. Sans grande surprise, plusieurs premiers ministres provinciaux s'en prirent alors publiquement au gouvernement fédéral. Le premier ministre (conservateur) de Terre-Neuve Danny Williams en est même venu à faire campagne contre les candidats conservateurs fédéraux terre-neuviens pendant la campagne électorale fédérale de 2006 pour protester contre les politiques relatives à la péréquation du gouvernement Harper. Un an plus tard, le gouvernement néo-démocrate de la Saskatchewan mené par Lorne Calvert menaçait de poursuivre le gouvernement fédéral pour ne pas avoir géré la péréquation de manière « juste » et « équitable » (CBC News, 2007).

L'impact des perceptions

En plus des deux facteurs institutionnels (pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et fédéralisme compétitif), trois perceptions répandues au sujet de la péréquation contribuent à alimenter les tensions entre gouvernements. L'analyse de ces perceptions renvoie aux remarques sur le rôle des perceptions dans les débats sur les politiques publiques souligné au début du présent article.

La première perception, présente particulièrement en Alberta et en Saskatchewan, est que les ressources naturelles représentent une source de revenu différente des autres et donc que celle-ci devrait, par souci d'équité, être écartée du calcul de la capacité fiscale provinciale. Ces provinces de l'Ouest sont particulièrement sensibles à toute relation entre le gouvernement fédéral et les ressources naturelles. Ici, le passé pèse évidemment lourd dans la balance : en plus du « mauvais souvenir » de la Politique nationale de l'énergie du gouvernement de Pierre Elliott Trudeau, la traditionnelle « Aliénation de l'Ouest » (*Western Alienation*) inséparable de profonds sentiments de méfiance envers le gouvernement fédéral se manifeste toujours, et ce, malgré la présence des conservateurs de Stephen Harper à Ottawa. Deux arguments sont développés pour étoffer l'idée que les revenus provenant des ressources naturelles ont un statut spécial et, pour cette raison, ne devraient pas être pris en compte dans le calcul des capacités fiscales des provinces. Le premier est qu'en vertu de la

Constitution les ressources naturelles appartiennent aux provinces; le second est que ces ressources représentent souvent une source de revenu non renouvelable pour ces dernières.

Quel que soit le mérite de ces arguments, ils contribuent à alimenter l'idée qu'inclure les revenus de ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale provinciale est injuste. En conséquence, parce que la formule de péréquation tient compte de ces revenus, tout l'enjeu des ressources naturelles fait qu'une province comme la Saskatchewan, récemment située à la limite entre province récipiendaire et non récipiendaire, se tourna contre le gouvernement fédéral au sujet de la péréquation¹³. Bien sûr, une partie de cette réaction peut être attribuée aux centaines de millions de dollars qu'une province «perd» parce que ses revenus issus des ressources sont considérés, mais l'appui que les résidents des provinces de l'Ouest donnent à leur gouvernement, qui avertit les autorités fédérales de ne pas «toucher à leurs ressources» (ne serait-ce que pour inclure des revenus dans le calcul de péréquation), s'explique plutôt par le pouvoir mobilisateur de ce type de références, qui s'enracinent dans un passé politique lourd de sens.

La deuxième perception, présente dans des provinces qui furent récipiendaires pendant de nombreuses années, est que l'argent de la péréquation est quelque chose qui revient de droit aux provinces traditionnellement récipiendaires. Cette idée de la péréquation comme droit se manifeste de façon particulièrement spectaculaire lorsque des revenus de ressources naturelles augmentent la capacité fiscale d'une province. Pour des gouvernements tels ceux de Terre-Neuve ou de la Saskatchewan, ainsi que certains analystes (Courchene, 2004), leur province se voit pénalisée pour le développement de ses ressources naturelles puisque les revenus qu'elles génèrent mènent à une réduction – voire une élimination – des paiements de péréquation. Dans ce contexte, la nature sensible de la question des ressources naturelles dans la péréquation est amplifiée par le fait que les revenus provenant des ressources peuvent pousser des provinces traditionnellement récipiendaires dans le groupe des provinces non récipiendaires et ainsi mener à une perte au niveau de la péréquation qui est souvent décriée comme injuste.

La troisième perception au sujet de la péréquation génératrice de conflits est que ce programme avantage d'abord et avant tout le Québec. Évidemment, puisque le Québec était, jusqu'à ce que l'Ontario se qualifie pour des paiements de péréquation, la province récipiendaire la plus peuleuse, les montants versés étaient, en termes absolus, les plus importants. Au Canada anglais du moins, la couverture journalistique de la péréquation encourage l'image du Québec recevant des montants disproportionnés de péréquation (par exemple, en soulignant que la province reçoit «la part du lion» (Howlett et Carmichael, 2008), en citant des chiffres absolus plutôt que relatifs (en pourcentage des revenus provinciaux). Pourtant, en 2007-2008, les paiements de péréquation représentaient 19 % des revenus totaux de l'Île-du-Prince-Édouard, 17 % de ceux du Nouveau-Brunswick, 14 % de ceux de la Nouvelle-Écosse, 13 % de ceux du Manitoba, tandis que, pour le Québec, le chiffre n'était que de 7 %¹⁴. Malgré tout, plusieurs politiciens provinciaux semblent

13. L'élection du gouvernement du Parti de la Saskatchewan de Brad Wall à l'automne 2007 changea la donne dans la province et le nouveau premier ministre, qui est proche de Stephen Harper sur le plan politique, décida de ne pas poursuivre le gouvernement fédéral, comme son prédécesseur Lorne Calvert du Nouveau Parti démocratique (NPD) l'avait menacé.

14. Ces chiffres proviennent de sources du ministère des Finances canadien et de Statistique Canada.

obsédés par l'idée selon laquelle la péréquation favorise toujours le Québec. Ainsi, lorsque le gouvernement Harper révéla les détails de sa réforme de 2006-2007, le ministre du Revenu de la Colombie-Britannique commenta que les montants que sa province recevrait seraient petits en comparaison à ceux versés au Québec (*Presse canadienne*, 2007). Ce type de commentaire n'est pas nouveau. Par exemple, en 1971, le premier ministre de la Colombie-Britannique William Andrew Cecil Bennett demandait la fin de la péréquation, sous prétexte que la majeure partie de l'argent allait au Québec (Resnick, 2000)¹⁵.

Catalyseurs de conflits

Nous venons de voir que le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif fédéral, la nature compétitive du fédéralisme canadien ainsi que trois perceptions répandues au sujet du programme de péréquation favorisent l'émergence de conflits intergouvernementaux autour de ce programme. Comment, par contre, pouvons-nous expliquer que des conflits particulièrement sérieux aient éclaté plus particulièrement depuis l'année 2004 ? Les mutations de l'économie canadienne ne sont évidemment pas étrangères à ce changement. Le prix élevé des ressources naturelles, notamment le pétrole et le gaz naturel, amène, tout au cours des années 2000, le développement graduel d'un fossé économique entre les provinces riches en ces ressources (Terre-Neuve, par exemple, devient pour la première fois une province non récipiendaire) et celles qui en ont moins. La crise manufacturière de la fin de la décennie creuse ce fossé et fait même passer l'Ontario au rang des provinces récipiendaires. Ces changements dans le statut d'une province dans le cadre de la péréquation encouragent les protestations, que ce soit parce que certains gouvernements se considèrent pénalisés pour l'exploitation de leurs ressources (Terre-Neuve) ou que d'autres s'inquiètent de ne pas recevoir leur juste dû (l'Ontario). En plus de ces transformations économiques, deux changements de nature politico-institutionnelle expliquent le mouvement assez brusque vers des débats politiques acrimonieux entre les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet de la péréquation.

Le premier est l'arrivée, à partir de juin 2004, de gouvernements minoritaires à Ottawa suivant une reconstitution de l'espace partisan et le deuxième est l'intervention personnelle des premiers ministres fédéraux dans le dossier de la péréquation. Premièrement, la situation de gouvernement minoritaire affecte le comportement des politiciens fédéraux, qui doivent faire face à un paysage politique peu propice à la formation de gouvernements majoritaires. Pour les libéraux, l'émergence en 2004 d'un Parti conservateur reconstitué à la suite d'une fusion avec l'Alliance canadienne signifie la fin de leur période d'hégémonie politique. Pour les conservateurs, la force du Bloc québécois dans sa province rend la majorité difficile. Conséquemment, les deux partis, dont celui qui dirige l'exécutif fédéral, cherchent constamment à solidifier leurs appuis politiques dans les provinces, en particulier dans celles identifiées comme stratégiques sur le plan électoral. En conséquence, et il s'agit là du deuxième changement politico-institutionnel qui a transformé la dynamique de la péréquation

15. Reste la question du calcul des tarifs d'électricité, qui semble effectivement favoriser le Québec, mais aussi le Manitoba et la Colombie-Britannique (Yakabuski, 2008). Cette question est toutefois rarement à l'avant-plan des débats politiques sur la péréquation, ce qui ne veut pas dire qu'elle n'est pas importante d'un strict point de vue fiscal.

au Canada, les premiers ministres fédéraux (Paul Martin puis Stephen Harper) ont commencé à s'occuper personnellement du dossier de la péréquation après qu'il eut été principalement administré par les bureaucrates fédéraux sous les gouvernements majoritaires de Jean Chrétien.

En effet, à partir de 2004, Paul Martin, puis Stephen Harper, ont fait des promesses publiques concernant la péréquation et ces promesses ont engendré de nouvelles attentes dans plusieurs provinces. Les premiers ministres des provinces, comprenant la vulnérabilité politique des gouvernements minoritaires fédéraux, en ont profité pour multiplier les demandes concernant la péréquation. Par exemple, avant l'élection fédérale de 2004, alors que le gouvernement Martin était secoué par le « scandale des commandites », le premier ministre terre-neuvien Danny Williams réclama que la province récolte l'entièreté de ses revenus pétroliers sans perdre une partie de ses paiements de péréquation, comme cela aurait normalement été le cas (Dawson 2004). Après les élections fédérales de 2004, qui ont laissé le Parti libéral du Canada avec un gouvernement minoritaire, la promesse de Paul Martin de régler la question du système de santé « pour une génération » fit en sorte que le gouvernement du Québec réclama une réforme du programme de péréquation. Pour le Québec, toute nouvelle somme issue d'un accord sur la santé n'était qu'un mirage puisque l'enveloppe totale de la péréquation diminuerait : ce qui serait gagné en matière de santé serait perdu dans le domaine de la péréquation. En octobre, 2004, le gouvernement Martin annonça une réforme de la péréquation qui établit une enveloppe fiscale totale fixe de 10 milliards de dollars tout en conservant les revenus sur les ressources naturelles non renouvelables dans le calcul de la capacité fiscale des provinces. Pour satisfaire Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse qui s'opposaient à cette dernière mesure, le gouvernement Martin signa des accords côtiers qui assurent une pleine compensation pour toute réduction des paiements de péréquation résultant de l'exploitation des ressources côtières, y compris le pétrole. Ces accords ne firent pas que des heureux, alors qu'ils furent déclarés injustes par la Saskatchewan, dont la perte de paiements de péréquation résultant de la hausse de revenu provenant de ressources naturelles non renouvelables ne fut pas du tout compensée par le gouvernement fédéral. Plus généralement, les provinces se plaignaient de l'imprévisibilité des paiements de péréquation issus de la réforme Martin puisque l'enveloppe fixe faisait du programme un jeu à somme nulle où tout changement dans la capacité fiscale d'une province change la position fiscale des autres par rapport au programme. La décision du gouvernement Martin d'inclure la péréquation dans le jeu politique, supposément pour s'assurer des appuis dans certaines provinces, a donc eu pour effet d'alimenter les conflits intergouvernementaux puisque les gouvernements provinciaux en ont profité pour faire part publiquement de leurs revendications. Dans l'espoir de dépolitiser les discussions sur la péréquation, le gouvernement Martin forma d'ailleurs le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Dirigé par l'ancien haut fonctionnaire albertain Al O'Brien, ce groupe avait le mandat d'émettre des recommandations concernant une nouvelle réforme possible du programme.

Un enseignement important de la littérature institutionnaliste est que les trajectoires politiques sont souvent difficiles à changer, en partie parce les acteurs politiques s'investissent de manière durable dans certains comportements politiques. Il semble que ce soit exactement ce qui se soit produit avec la péréquation, et ce, après que le gouvernement Martin l'eut en quelque sorte retirée des mains des

fonctionnaires pour en faire un outil politique. À la fois l'opposition officielle et les gouvernements provinciaux ont rapidement compris qu'ils pouvaient mettre le gouvernement fédéral sur la défensive en faisant des promesses et des revendications politiques au sujet de la péréquation. En 2006, face à un gouvernement libéral de plus en plus empêtré dans le scandale des commandites, le chef du Parti conservateur Stephen Harper décida de se servir de la péréquation pour gagner du terrain dans certaines provinces en promettant d'exclure les revenus de ressources naturelles non renouvelables de la formule. Paradoxalement, la publication du rapport du groupe d'experts ne fit d'ailleurs qu'exacerber le débat politique sur la péréquation. Plutôt que de soutenir l'idée d'une enveloppe fixe pour la péréquation, ce rapport recommandait l'utilisation d'une formule basée sur la capacité fiscale moyenne des dix provinces pour déterminer le budget annuel du programme¹⁶. Il suggérait l'inclusion partielle (50 %) des revenus de ressources naturelles non renouvelables dans le calcul de la capacité fiscale des provinces ainsi que l'application d'un « plafond », qui ferait en sorte qu'aucune province récipiendaire n'aurait, après péréquation, une capacité fiscale supérieure à une province non récipiendaire. Les premiers ministres Danny Williams de Terre-Neuve et Lorne Calvert de la Saskatchewan firent des sorties virulentes contre le rapport en raison de l'inclusion des revenus de ressources naturelles non renouvelables (Laghi, 2006), tandis que Ralph Klein de l'Alberta et Dalton McGuinty de l'Ontario s'en prirent à l'augmentation de l'enveloppe budgétaire totale du programme. Pour les gouvernements Williams et Calvert, la décision subséquente du nouveau gouvernement conservateur fédéral d'y aller avec l'inclusion partielle des revenus provenant des ressources naturelles tout en appliquant un plafond fiscal représentait un bris de promesse qu'ils dénoncèrent dans le contexte d'une bataille ouverte avec le gouvernement Harper (Presse canadienne, 2007).

En 2008, c'était au tour de l'Ontario de s'en prendre au programme et à sa gestion par le gouvernement conservateur fédéral. Alors que l'économie de la province commençait à souffrir de la crise économique, particulièrement dans le secteur de l'automobile, le premier ministre McGuinty s'en prit au fait que l'Ontario devait toujours contribuer au programme (Benzie et Ferguson, 2008). C'est dans ce contexte que McGuinty lança sa campagne « Équité » visant à faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il ne réduise pas l'enveloppe de péréquation avec l'arrivée parmi les récipiendaires de la plus peuplée province au pays, l'Ontario. Coïncé entre ces pressions et la réalité d'un budget de péréquation qui atteindrait 20 milliards de dollars en 2010-2011 avec l'inclusion de l'Ontario comme province récipiendaire, le gouvernement Harper décida d'indexer le budget de la péréquation à la croissance du produit domestique brut. Les premiers ministres du Québec et de Terre-Neuve eurent une réaction négative à cette décision qui se traduisit par une réduction de leurs paiements de péréquation, alors que Danny Williams accusa même le premier ministre Harper de se venger de la campagne ABC (*Anything but Conservative*) lancée par Williams durant la campagne fédérale de 2008.

Puis, en 2009-2010, le discours albertain sur la péréquation se durcit alors que le nouveau ministre des Finances de la province, Ted Morton, annonce que sa province ne veut plus continuer à payer « des milliards de dollars » pour le programme de péréquation alors qu'elle souffre d'un ralentissement économique (National Post, 2010). Ces attaques envers la péréquation reflètent un durcissement politique du

16. Sur ce rapport voir, notamment, Alain Noël, 2008.

Parti conservateur albertain, qui doit maintenant composer avec un adversaire à sa droite (la Wildrose Alliance), mais ils s'inscrivent aussi dans un mécontentement historique de la province face à un programme vu comme faisant payer aux Albertains le « prix de la Confédération ».

Conclusion

Au Canada, la péréquation implique un paradoxe : le programme repose sur une solidarité territoriale canadienne, mais, simultanément, génère des tensions intergouvernementales et beaucoup de mécontentement, le plus souvent épisodiques, mais parfois plus durables dans certaines provinces. Nous avons expliqué pourquoi le programme contient un potentiel important de conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il en tient principalement à des facteurs institutionnels liés à sa gouvernance du programme et à la nature même du fédéralisme canadien. Le pouvoir décisionnel pour la péréquation réside dans l'exécutif fédéral, le programme n'est pas à l'abri des aléas de la vie politique canadienne. Il peut être tentant pour un gouvernement, ou un parti d'opposition, de faire des promesses concernant la péréquation dans le but de gagner des appuis dans certaines provinces ou de s'assurer de bonnes relations avec certains gouvernements provinciaux. De même, les gouvernements provinciaux peuvent s'attaquer au gouvernement fédéral lorsqu'ils ne reçoivent pas ce qu'ils veulent du programme de péréquation, une attitude qui s'inscrit parfaitement dans la logique du fédéralisme exécutif-compétitif qui existe au Canada. Comme nous l'avons expliqué plus haut, dans leurs critiques de la façon dont ils sont traités dans le programme de péréquation, les gouvernements provinciaux peuvent mobiliser une série de perceptions négatives au sujet de celui-ci (notamment qu'il avantage systématiquement le Québec et qu'il punit le développement des provinces riches en ressources non renouvelables). Finalement, les provinces qui reçoivent régulièrement de l'argent du programme de péréquation développent généralement des attentes qui se trouvent frustrées lorsqu'une amélioration de leur situation économique conduit à la fin des paiements fédéraux. Les cas de la Saskatchewan et de Terre-Neuve durant les années Harper semblent illustrer cette logique politique.

Dans le passé, la péréquation avait le plus souvent suscité du mécontentement provincial plutôt que des conflits sérieux. Par contre, depuis 2004, les tensions intergouvernementales autour de la péréquation se sont élevées d'un cran. Ces tensions, comme nous l'avons expliqué, sont le résultat d'une situation de gouvernement minoritaire et de négociations fédérales-provinciales conduites par le gouvernement Martin, qui favorisa une politisation massive de la péréquation, puisque les montants alloués par le programme ainsi que les critères utilisés pour les déterminer en sont venus à être débattus publiquement par les élus politiques. Ce débat public, qui ne se fait évidemment pas sans considérations électorales, représente un contraste important avec les dix années de gouvernement Chrétien (1993-2003), durant lesquelles la péréquation était largement absente de la dimension ouvertement politique des relations intergouvernementales.

La littérature institutionnaliste historique suggère que la péréquation étant maintenant entrée dans le jeu politique intergouvernemental, elle a de fortes chances d'y demeurer. Bien sûr, le départ récent de certains acteurs politiques (par exemple, Danny Williams) pourrait calmer le jeu, mais les provinces, sachant qu'elles peuvent

faire réagir l'exécutif fédéral (surtout s'il est minoritaire), seront tentées de continuer à faire des sorties publiques au sujet de la péréquation si elles s'estiment injustement traitées. Il est certain que, dans un nouveau contexte de déficits budgétaires fédéraux amorcé officiellement en 2009, les gouvernements provinciaux seront aux aguets pour s'assurer que, dans l'ensemble, les transferts de péréquation ne soient pas réduits.

Justement, au-delà de ces remarques, qu'en est-il de l'avenir de la péréquation au Canada? Le programme fédéral de péréquation n'a jamais été sérieusement remis en question. Il est indispensable à plusieurs provinces (par exemple celles des Maritimes) qui ne pourraient offrir des services comparables à ceux de certaines autres provinces sans les paiements de péréquation. De plus, la péréquation fait partie depuis 1982 de la Constitution canadienne, ce qui rend sa disparition pure et simple difficile à envisager. En tenant pour acquis que la survie du programme est assurée, peut-on imaginer l'avènement d'une réforme fondamentale de sa gouvernance qui favoriserait de moins grandes tensions intergouvernementales? Un modèle possible est celui de la création d'une agence quasi indépendante pour gérer la péréquation, comme c'est le cas en Australie. Dans ce cadre, le pouvoir décisionnel concernant le programme est placé dans les mains de technocrates qui sont à l'écart de la dimension la plus partisane de la vie politique et des relations intergouvernementales. Évidemment, rien ne peut jamais être complètement dépolitisé, mais la mise sur pied d'une telle structure placerait une bonne distance entre la gouverne de la péréquation et le fédéralisme exécutif.

On peut évidemment s'interroger sur les possibilités qu'une réforme de ce type soit un jour mise en œuvre au Canada. Les gouvernements provinciaux se sont historiquement opposés à ce modèle (notamment en 1957 et, plus récemment, dans le contexte du travail du groupe d'experts) et on peut penser qu'ils s'y opposeraient toujours aujourd'hui. Au cours des dernières années, certaines provinces comme Terre-Neuve ont, après tout, démontré qu'elles pouvaient avec succès faire pression sur le gouvernement fédéral au sujet de la péréquation. Bien sûr, l'accord des provinces n'est pas nécessaire pour qu'une réforme du système de gouvernance de la péréquation aille de l'avant, mais aller à l'encontre des provinces au sujet d'un programme aussi fondamental que la péréquation serait un combat politique très difficile à mener pour le gouvernement fédéral. Malgré les appels en ce sens (Joanis, 2010), il est d'ailleurs hautement improbable qu'une réforme des structures administratives de la péréquation soit envisagée dans une situation de gouvernement minoritaire.

Bibliographie

- Béland, Daniel, 2002, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 21-39.
- Benzie, Robert et Rob Ferguson, 2008, « Ontario Demands New Deal », *The Toronto Star*, 1^{er} mai.
- Bernier, Nicole, 2003, *Le disengagement de l'État-providence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Bird, Richard M., 1986, *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto, Federal Finance in Comparative Perspective.
- Bryden, Joan, 2007, « Provinces Slam Tories' Fiscal Gap Cure », *The Toronto Star*, 20 mars.
- CBC News, 2006, « Rift Widens Between Harper, Williams », *CBC News*, 16 octobre.
- CBC News, 2007, *Sask. Will Sue over Equalization: Calvert*, 13 juin.
- Choudhry, Sujit, Jean-François Gaudreault-DesBiens et Lorne Sossin (sous la dir. de), 2006, *Dilemmas of Solidarity. Rethinking Redistribution in the Canadian Federation*, Toronto, University of Toronto Press.
- Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, 1940, *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* (tome 1), Ottawa.
- Courchene, Thomas J., 1984, *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Toronto, Ontario Economic Council.
- Courchene, Thomas J., 2004, « Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues », *IRPP Choices*, vol. 10, n° 2.
- Dawson, Anne, 2004, « Martin Visits Every Region on the Campaign's Last Day », *CanWest News*, 27 juin.
- Hall, Peter A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.
- Howlett, Karen et Kevin Carmichael, 2008, « Struggling Ontario Joins Have-not Ranks », *Globe and Mail*, 4 novembre, p. A4.
- Joanis, Marcelin, 2010, « Péréquation : les plaques tectoniques du déséquilibre fiscal horizontal sont en mouvement », *Options politiques*, vol. 31, n° 5, p. 41-45.
- Laghi, Brian, 2006, « Ottawa's Blue-ribbon Panel Backs Enriched equalization », *Globe and Mail*, 6 juin.
- Lecours, André, 2005, *New Institutionalism: Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto Press.
- Lecours, André et Daniel Béland, 2010 « Federalism and Fiscal Policy: The Politics of Equalization in Canada », *Publius: the Journal of Federalism*, vol. 40, n° 4, p. 569-596.
- MacKinnon, Janice, 2009, « Equalization: Its Problems and the 2007 Federal Budget », dans John R. Allan, Thomas Courchene et Christian Leuprecht (sous la dir. de), *Transitions: Fiscal and Political Federalism in an Era of Change*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 73-87.
- MacNevin, Alex S., 2004, *Canadian Federal-Provincial Equalization Regime: An Assessment*, Toronto, Canada Tax Foundation.
- Maioni, Antonia, 1998, *Parting at the Crossroads: The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton, Princeton University Press.
- Marchildon, Gregory P., 2005, « Understanding Equalization: Is it Possible? », *Canadian Public Administration*, vol. 48, n° 3, p. 420-428.

- Milne, David, 1998, «Equalization and the Politics of Restraint», dans Robin W. Boadway et Paul A.R. Hobson (sous la dir. de), *Equalization: Its Contribution to Canada's Fiscal and Economic Progress*, Kingston, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, p. 175-203.
- National Post, 2010, «The Buffet Closes Down Tomorrow», *National Post*, 18 janvier, p. A14.
- Noël, Alain, 2008, «Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n° 7, octobre, p. 10-36.
- Oates, Wallace, 1972, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace.
- Perry, David B., 1997, *Financing the Canadian Federation, 1867-1995: Setting the Stage for Change*, Toronto, Canadian Tax Foundation.
- Pierson, Paul, 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press.
- Presse canadienne, 2007, *Equalization Bickering Continues after Budget*, 20 mars.
- Resnick, Philip, 2000, *The Politics of Resentment: British Columbia Regionalism and Canadian Unity*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Rice, James J. et Michael J. Prince, 2001, *Changing Politics of Canadian Social Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- Scofield, Heather, 2007, «Fiscal Imbalance: "C'est fini", Flaherty Says», *Globe and Mail*, 19 mars.
- Skocpol, Theda, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge (MA), Belknap Press.
- Stevenson, Garth, 2007, «Fiscal Federalism and the Burden of History», dans *Fiscal Federalism and the Future of Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Thelen, Kathleen, 2004, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Théret, Bruno, 2002, *Protection sociale et fédéralisme: L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Usher, Dan, 1995, *The Uneasy Case for Equalization Payments*, Vancouver, Fraser institute.
- Usher, Dan, 2007, «The Reform of Equalization Payments», *Canadian Public Policy*, vol. 33, n° 2, p. 337-366.
- Watts, Ronald, 2003, «Introduction: Comparative Research and Fiscal Federalism», *Regional and Federal Studies*, vol. 13, n° 4, p. 1-6.
- Wibbels, Erik, 2005, *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, New York, Cambridge University Press.
- Yakabuski, Konrad, 2008, «Have-not Status Is All about Gaming the Rules», *Globe and Mail*, 6 novembre, p. B2.