

Économie productive vs économie de transfert

Sortir d'un modèle de dépendance fédérale.

Une économie productive crée sa richesse par le travail, l'investissement, l'innovation et le contrôle de ses propres leviers de décision. Une économie de transfert reçoit une partie importante de ses revenus d'une autorité extérieure, sous forme de péréquation, de subventions ou de programmes conditionnels. Les deux peuvent afficher des finances publiques stables. Seule la première construit sa propre capacité à générer cette stabilité dans le temps.

Le Québec illustre cette situation avec une netteté particulière. Pour l'exercice 2025-2026, le gouvernement fédéral verse au Québec 13,6 milliards de dollars en paiements de péréquation (ministère des Finances du Canada, lettre au gouvernement du Québec, décembre 2024). Cette somme représente plus de la moitié de l'enveloppe nationale du programme : le Québec a reçu 52,7 % de la totalité des paiements de péréquation versés aux provinces en 2024-2025 (Bibliothèque du Parlement, *La formule de péréquation du Canada*, 2024). Cet argent vient des impôts fédéraux perçus dans l'ensemble du pays et redistribué selon une formule que le Québec ne contrôle pas (gouvernement du Canada, *Programme de péréquation*, 2025).



Cette dépendance fiscale mérite d'être nommée sans détour, et sans en faire une question d'honneur. La péréquation est inscrite dans la Constitution canadienne depuis 1982 et financée par l'impôt fédéral général, sans contribution directe des provinces bénéficiaires (gouvernement du Canada, *Programme de péréquation*, 2025). Elle révèle tout de même un fait politique précis : une part importante des moyens financiers du Québec dépend d'une formule écrite à Ottawa, votée par un Parlement où le Québec détient 78 sièges sur 343, soit moins du quart du total (Élections Canada, *Répartition des sièges à la Chambre des communes*, 2025).

Cette situation coexiste avec un véritable problème de productivité. Le travailleur canadien moyen produisait 23 % moins de richesse par heure travaillée que son homologue américain au tournant des années 2000. Il en produit aujourd'hui 47 % moins, selon l'économiste Robert Gagné, directeur du Centre sur la productivité et la prospérité de HEC Montréal (Radio-Canada, 2024). Le Québec suit une trajectoire comparable face aux États-Unis : entre 1988 et 2023, son produit intérieur brut par habitant est passé de 86 % à 71 % de celui des États-Unis (Pierre Fortin, cité dans la *Revue Gestion* de HEC Montréal, décembre 2024). Sept décennies de péréquation, le programme existe depuis 1957, n'ont pas renversé cette trajectoire. Les transferts compensent un manque de richesse sans en créer.

On objectera que le Québec progresse mieux que l'Ontario depuis plusieurs années, ce qui mérite d'être dit clairement plutôt qu'escamoté. Entre 2018 et 2024, l'investissement non résidentiel des entreprises par habitant a augmenté de 20,1 % au Québec contre 4,9 % en Ontario, et l'écart de niveau de vie entre les deux provinces s'est réduit de 15,9 % à 10,2 % (ministère des Finances du Québec, *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2025). L'écart de productivité horaire avec l'Ontario, qui dépassait 4,70 dollars en 2020, n'était plus que de 0,60 dollar en 2024 (Investissement Québec, données rapportées par *Les Affaires*, décembre 2025). Ces progrès appuient la thèse : ils montrent ce que le Québec accomplit avec les outils fiscaux et industriels qu'il contrôle déjà depuis la création de son impôt provincial sur le revenu en 1954 (Radio-Canada, 2019). Mais la comparaison qui compte pour mesurer une dépendance structurelle se fait face aux grandes économies, pas seulement face à une province voisine, et c'est cette comparaison plus large, avec les États-Unis, qui continue de se dégrader.

Les travaux de l'OCDE sur le fédéralisme fiscal éclairent cette distinction. Dans son étude sur la décentralisation et les disparités régionales, l'OCDE observe que les administrations financées par leurs propres ressources fiscales ont une incitation plus forte à élargir leur base économique que celles qui dépendent de transferts, lesquels stabilisent la capacité fiscale des régions sans nécessairement favoriser leur convergence (OCDE, *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities*, document de travail du département des Affaires économiques n° 1330, 2016). Dans *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, l'OCDE précise que la répartition des responsabilités fiscales entre paliers de gouvernement influence directement la croissance et sa qualité (Kim et Dougherty, *Études de l'OCDE sur le fédéralisme fiscal*, 2018). L'organisation reconnaît aussi, dans *Fiscal Federalism 2022*, que la décentralisation améliore parfois les services publics tout en compliquant la coordination entre paliers (OCDE, *Fiscal Federalism 2022 : Making Decentralisation Work*, 2021). Aucun de ces travaux ne présente la péréquation comme un substitut à une politique industrielle et commerciale pilotée localement.

Un contre-argument sérieux mérite d'être affronté directement plutôt que laissé en marge. Les mêmes travaux de l'OCDE qui appuient l'intérêt d'un contrôle fiscal local décrivent aussi son revers : la concurrence entre administrations pour attirer des capitaux mobiles peut entraîner un nivellement par le bas des taux d'imposition, ce qui aggrave les difficultés des régions les moins dotées en ressources plutôt que de les résoudre (OCDE, *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities*, document de travail du département des Affaires économiques n° 1330, 2016, citant les travaux de Wilson, 2015). Une plus grande autonomie fiscale du Québec pourrait donc, en théorie, l'entraîner dans une course à la baisse de l'impôt des sociétés plutôt que vers la politique industrielle décrite plus haut. Cet argument a perdu une partie de sa force depuis le 8 octobre 2021 : 136 juridictions, dont le Canada, ont adopté sous l'égide du Cadre inclusif de l'OCDE et du G20 un taux minimum mondial de 15 % sur les bénéfices des grandes entreprises multinationales, une règle entrée en vigueur progressivement depuis 2023 et 2024 (Agence du revenu du Canada, *Impôt mondial des grandes multinationales*, 2022). Ce taux plancher international vise précisément à limiter la concurrence fiscale destructrice que redoute l'OCDE dans ses travaux sur la décentralisation. Le risque qu'elle documente touche surtout les juridictions qui rivalisent hors de tout cadre commun. Un Québec plus autonome resterait soumis, comme le Canada aujourd'hui, à ces règles fiscales internationales coordonnées. Le cadre multilatéral construit depuis 2021 réduit ainsi ce risque, sans le supprimer entièrement : la concurrence fiscale demeure possible sur les seuils, les crédits d'impôt ciblés et la fiscalité des entreprises situées sous le seuil de 750 millions d'euros de revenus, qui échappent au Pilier Deux. Renforcer l'autonomie économique du Québec suppose donc aussi de s'inscrire dans ces cadres de coordination plutôt que de chercher à s'y soustraire.

Le partage des compétences au Canada explique une partie du problème. La Loi constitutionnelle de 1867 attribue au gouvernement fédéral la réglementation du commerce interprovincial et international, les banques et la monnaie. Le Québec gère depuis longtemps des outils importants : sa propre collecte d'impôt depuis la loi de 1954, sa sélection des immigrants économiques depuis l'Accord Canada-Québec de 1991, son propre régime de retraite et son propre organisme de réglementation des valeurs mobilières. Ces outils expliquent en bonne partie les progrès récents. La politique monétaire demeure néanmoins fixée par la Banque du Canada pour l'ensemble du pays, les grands accords commerciaux internationaux sont négociés par le gouvernement fédéral, et la réglementation bancaire relève d'Ottawa. Le Québec améliore ce qu'il contrôle déjà. Il ne fixe pas les règles du cadre plus large dans lequel ce contrôle s'exerce.

L'économiste François Perroux définissait le développement comme la transformation des structures sociales et mentales d'une population qui lui permet d'accroître durablement sa production réelle, par opposition à la simple croissance des revenus (*L'économie du XXe siècle*, 1961). Un territoire peut voir ses revenus progresser grâce à des transferts sans que sa capacité à produire, à innover ou à décider pour lui-même progresse dans la même mesure. C'est le risque propre à toute économie qui s'appuie sur des transferts extérieurs pour stabiliser ses finances.

La solidarité entre régions reste un principe que partagent tous les pays développés, qui redistribuent une partie de leur richesse pour réduire les écarts entre territoires. La question qui se pose ensuite porte sur le cadre politique dans lequel cette redistribution s'organise et sur la part des décisions économiques qui reste sous le contrôle direct de la population concernée. Un gouvernement qui décide lui-même de sa fiscalité, de sa politique industrielle et de ses relations commerciales assume directement les conséquences de ses choix devant ses électeurs. Un gouvernement qui dépend pour plus de la moitié de la péréquation canadienne d'une formule fédérale partage cette responsabilité avec un Parlement situé hors de son territoire et où il pèse pour moins d'un quart des voix.

Bâtir une économie productive suppose de renforcer les outils que le Québec contrôle déjà et d'étendre ce contrôle aux leviers qui déterminent sa compétitivité face aux grandes économies, et non seulement face à ses voisines canadiennes : la fiscalité des entreprises, l'investissement en recherche et développement, la formation de la main-d'œuvre et les relations commerciales internationales. Cette tâche dépasse les débats budgétaires annuels sur le montant de la péréquation. Elle engage la capacité d'une société à relier son travail, ses ressources et ses décisions politiques dans un même projet économique.

Louis-Martin Carrière