

# LES EFFETS PERVERS DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX AU QUÉBEC

MARS 2017

**VINCENT GELOSO**

Chercheur postdoctoral, Texas Tech University

**CARL VALLÉE**

Directeur québécois de la Fédération canadienne des contribuables

Fédération **+** canadienne des  
**contribuables**

# À PROPOS DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES CONTRIBUABLES



## **Fédération canadienne des contribuables**

1915-130, rue Albert  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5G4  
Tél. : 613-234-6554  
Site Web: [www.taxpayer.com](http://www.taxpayer.com)

La Fédération canadienne des contribuables (FCC) est un groupe de défense des citoyens sans but lucratif constitué en vertu d'une loi fédérale. Le groupe est voué à la baisse des impôts, à la lutte au gaspillage et au devoir de reddition de comptes des gouvernements. Issue en 1990 de la fusion de l'Association of Saskatchewan Taxpayers et de la Resolution One Association de l'Alberta, la FCC est née du désir des deux associations de mettre sur pied un organisme national de défense des intérêts des contribuables. À ce jour, 123 000 sympathisants d'un bout à l'autre du pays se sont joints à la FCC.

La Fédération compte un bureau central à Ottawa et des bureaux provinciaux et régionaux en Colombie-Britannique, en Alberta, dans les Prairies, en Ontario et dans les provinces atlantiques. Les bureaux provinciaux et régionaux effectuent de la recherche et défendent les droits des contribuables à l'échelle de leur province, tout en participant à l'organisation d'initiatives pancanadiennes.

Les bureaux de la FCC reçoivent chaque mois des centaines de demandes d'entrevue de la part des médias, tiennent des conférences de presse et utilisent les médias sociaux tels que Twitter, Facebook, YouTube et le blogue de la FCC; de plus, ils diffusent régulièrement des communiqués, des commentaires et des publications qui défendent les intérêts des sympathisants de la FCC. La publication phare de la FCC, *The Taxpayer*, est publiée quatre fois par année. Des courriels Action Update portant sur des questions d'actualité sont envoyés régulièrement aux sympathisants. En outre, la FCC transmet ses commentaires *Let's Talk Taxes* à plus de 800 médias et personnalités du Canada.

Les représentants de la FCC donnent des conférences dans le cadre d'activités officielles, font des présentations au gouvernement, rencontrent des politiciens et organisent des pétitions, des événements et des campagnes visant à mobiliser les citoyens afin de faire changer les politiques publiques.

Il est interdit aux membres du personnel et du conseil d'administration de la FCC de faire partie d'une formation politique. La FCC n'a aucune affiliation institutionnelle. Les contributions à la FCC ne sont pas déductibles d'impôt.

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Un historique des transferts fédéraux	1
L'effet de dépendance	2
L'effet pervers des transferts	4
Une piste de sortie	5

## INTRODUCTION

Le 17 octobre dernier, le premier ministre Trudeau a annoncé qu'il était insatisfait de la manière dont les provinces dépensent les fonds obtenus par le biais des transferts fédéraux. Généralement, ce genre d'intervention génère une vague de réactions au Québec où on craint une ingérence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces. Cependant, nos politiciens québécois remettent rarement en question la pertinence même des transferts fédéraux. Ils interviennent plutôt pour modifier les conditions associées à ceux-ci ou encore pour quémander leur augmentation. Dans cette note, nous défendons la thèse selon laquelle les transferts fédéraux nuisent au développement économique du Québec et créent un effet de dépendance, sans égard aux conditions qui s'y rattachent. Ceux-ci découragent la concurrence de politiques publiques entre les provinces, un principe sous-jacent au fédéralisme. Par la même occasion, ils créent des incitations perverses pour la classe politique qui découragent l'imputabilité de cette dernière ainsi que la propension à adopter des politiques publiques créatrices de richesse.

## UN HISTORIQUE DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Au Canada, la péréquation est un des principaux programmes de transferts entre les provinces. Ce programme vise à assurer un niveau égal de service en considérant la capacité fiscale des provinces. C'est le programme le mieux connu, mais c'est loin d'être le seul. En fait, il s'agit seulement du troisième plus important puisqu'il représente à peine un

quart de tous les transferts aux provinces.<sup>1</sup> Il existe aussi des transferts directs de la part du gouvernement fédéral. Le Transfert canadien en matière de Santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de Programmes sociaux (TCPS) sont les deux plus importants. À ceux-ci, il faut ajouter les transferts indirects que les provinces reçoivent, notamment par le biais du régime d'assurance-emploi dont les modalités permettent à plusieurs provinces – dont le Québec – d'en être des bénéficiaires nets.<sup>2</sup> Selon le ministère fédéral des Finances, la somme totale des transferts aux autres paliers de gouvernement depuis l'année fiscale 1970-1971 est de 1226 milliards de dollars (sans ajuster pour l'inflation). Le gouvernement du Québec, depuis cette même année fiscale, a obtenu 380 milliards de dollars – soit environ 31% de tous les transferts offerts par le gouvernement fédéral.<sup>3</sup> Cette proportion est largement supérieure au poids démographique du Québec à l'intérieur du Canada.<sup>4</sup>

Les transferts fédéraux représentent une portion considérable de l'économie du Québec. Lors du dernier exercice budgétaire, ils représentaient un peu plus de 5% de l'économie québécoise.<sup>5</sup> Cependant, cette proportion n'a pas toujours été aussi élevée. En 1999, ils représentaient moins de 3.5% de l'économie – un niveau exceptionnellement bas pour la période qui suit 1970. Avant 1970, les transferts étaient bien moins importants. Au cours des années 1950 (période pendant laquelle l'économie du Québec a cru plus rapidement qu'ailleurs au Canada), ils représentaient moins d'un pourcent de l'économie du Québec. Le graphique 1 plus bas démontre l'évolution, depuis 1926, des transferts fédéraux relativement à l'économie québécoise.

<sup>1</sup> Jason Clemens et Niels Veldhuis. 2013. *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland and the United States*. Vancouver, CB : Institut Fraser, p.3.

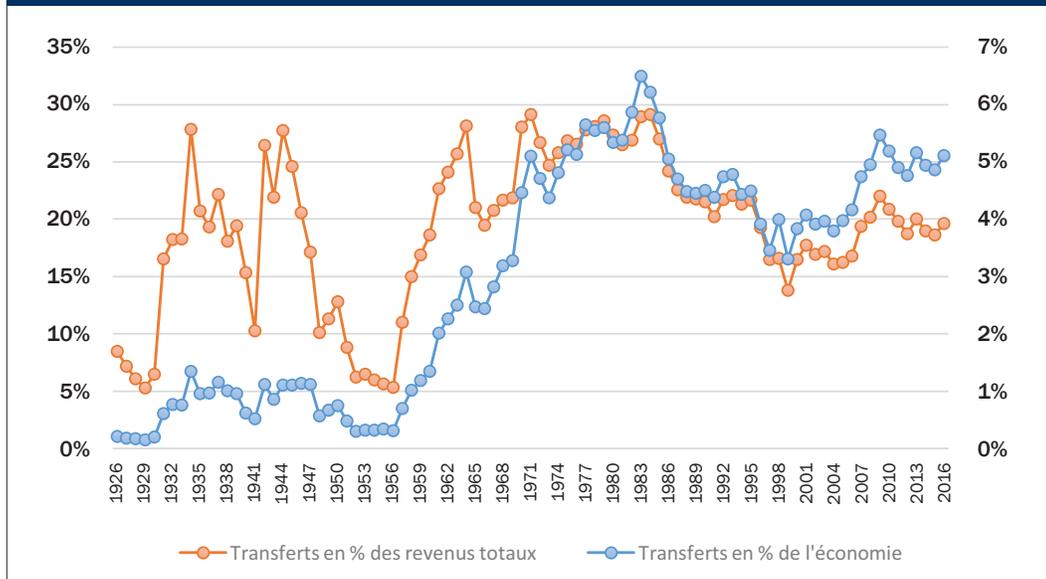
<sup>2</sup> David MacKinnon, Jane Loyer, Frazier Fathers et Milagros Palacios. 2013. *Unseen Equalization: Provincial Subsidies in Federal Programs*. Vancouver, CB : Institut Fraser.

<sup>3</sup> Ministère des Finances du Canada. 2016. *Fiscal Reference Tables*. Québec : Ministère des Finances du Canada, disponible en ligne à <https://www.fin.gc.ca/pub/frt-trf/index-eng.asp> (consulté le 30 octobre 2016) ; Ministère des Finances du Québec. 2009. *Plan budgétaire 2009-2010*. Québec : Ministère des Finances du Québec, Annexe J ; Ministère des Finances du Québec. 2009. *Plan budgétaire 2009-2010*. Québec : Ministère des Finances du Québec, Annexe J ; Ministère des Finances du Québec. 2016. *Plan Budgétaire 2016-2017 – Renseignements Additionnels 2016-2017*. Québec : Ministère des Finances, Section F. Note : Les changements des méthodes comptables font que les chiffres changent entre les budgets. Lorsque possible, dans cette note, nous avons pris les chiffres les plus récents publiés par le ministère des finances du Québec.

<sup>4</sup> Statistique Canada. 2016. *Tableau 051-0001 : Estimations de la population selon le groupe d'âge et le sexe au 1er juillet, Canada, provinces et territoires*. Ottawa : Statistique Canada (consulté le 14 novembre 2016).

<sup>5</sup> Ministère des Finances du Québec. 2016. *Plan Budgétaire 2016-2017 – Statistiques budgétaires du Québec*. Québec: ministère des Finances.

## Transferts fédéraux en pourcentage des revenus totaux du gouvernement du Québec (axe de gauche) et en pourcentage de l'économie du Québec (axe de droite)



Source : Vincent Geloso. 2017. *Rethinking Canadian Economic Growth and Development since 1900: The Case of Quebec*. Londres : Palgrave McMillan.

## L'EFFET DE DÉPENDANCE

Le niveau des transferts fédéraux devrait nous inquiéter en raison de l'effet de dépendance qu'il crée pour le bénéficiaire.<sup>6</sup> Les politiciens provinciaux qui reçoivent ces transferts du gouvernement fédéral peuvent promettre des politiques publiques inabornables sans le niveau d'imputabilité qui serait normalement exigé s'ils devaient taxer leurs propres citoyens pour financer ces mêmes politiques publiques. Année après année, les provinces dépendent de ces transferts fédéraux pour financer les politiques publiques qu'elles ont mises en place. À toutes fins pratiques, nous croyons que les transferts fédéraux ont engendré un cercle vicieux de dépendance pratiquement sans fin.

Lorsqu'un gouvernement fédéral octroie des fonds aux gouvernements provinciaux, les politiciens bénéficiaires

ont davantage de liberté lorsque vient le temps de répondre aux pressions politiques locales.<sup>7</sup> Cette plus grande latitude pour les politiciens provinciaux change les contraintes sous lesquelles ils opèrent. Le coût des politiques adoptées par les politiciens locaux ne sera pas pleinement porté par les citoyens, ces politiques sont obtenues à rabais. En conséquence, les électeurs de cette juridiction sous-estiment le coût réel de cette politique. Il s'agit d'une illusion fiscale.<sup>8</sup> Ce n'est pas seulement le comportement des politiciens qui change, mais celui des groupes d'intérêts et des électeurs locaux. Inconscients de la totalité du coût de la mesure imposée, ceux-ci intensifient les pressions qu'ils exercent sur les politiciens pour exiger toujours plus de dépenses.

Une fois les transferts instaurés, il devient très difficile de revenir en arrière pour deux raisons. La première raison résulte d'un effet de cliquet. Devant l'impossibilité politique d'éliminer l'entièreté des programmes créés grâce à

<sup>6</sup> Geoffrey Turnbull. 1998. "The overspending and flypaper effects of fiscal illusion: Theory and empirical evidence." *Journal of Urban Economics*, Vol.44, No. 1, pp. 1-26; Elena Gennari et Giovanna Messina. 2014. "How sticky are local expenditures in Italy? Assessing the relevance of the flypaper effect through municipal data." *International Tax and Public Finance*, Vol.21, No. 2, pp.324-344.

<sup>7</sup> William A. Niskanen. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Washington D.C.: Transaction publishers; William R. Dougan et Daphne A. Kenyon. 1988. "Pressure groups and public expenditures: The flypaper effect reconsidered." *Economic Inquiry*, Vol.26, No. 1, pp. 159-170.

<sup>8</sup> James M. Buchanan. 1967 [1987]. *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, pp.131-132.

l'injection temporaire de fonds, les gouvernements locaux n'ont d'autre choix que d'augmenter les taxes. Il s'agit là d'une conséquence importante. Par exemple, une étude américaine a dévoilé que chaque dollar de transferts fédéraux s'est traduit, à long-terme, par des augmentations des taxes et impôts à la hauteur de 0.40\$ au niveau local.<sup>9</sup> Le second effet se matérialise lorsque les transferts, comme dans le cas canadien, sont rattachés à la capacité fiscale du gouvernement provincial. Cette capacité est définie par la somme des revenus que le gouvernement peut potentiellement obtenir. Si l'économie croît, alors cette capacité croît aussi et ce même si le gouvernement décide ne pas taxer davantage. Selon cette logique, une mesure économique qui augmente la capacité fiscale d'un gouvernement local implique donc une réduction des transferts obtenus. Réticents à faire face au coût politique associé à l'abolition de certains programmes, les politiciens revendiqueront des mesures qui ont des effets pervers sur la croissance économique (et donc la croissance de la capacité fiscale), perpétuant ainsi le cycle de dépendance. Lorsqu'on ajoute les effets de cliquets mentionnés ci-haut, les gouvernements provinciaux qui sont des bénéficiaires nets de transferts provenant des gouvernements centraux adoptent des politiques qui conduisent à des taux de taxation, de dépense publique et de réglementation qui découragent le développement économique.

Il y a aussi des conséquences fâcheuses qui résultent des pressions auxquelles font face les politiciens et bureaucrates au niveau du gouvernement fédéral. Lorsqu'il y a une récession, les gouvernements centraux ont tendance à réduire considérablement ces transferts. Les gouvernements locaux doivent répondre en sabrant davantage dans les dépenses. Ceci amplifie l'effet des mouvements de l'économie en ajoutant de la volatilité.<sup>10</sup>

Tous ces effets minent le fonctionnement d'une fédération comme le Canada. Le fédéralisme repose largement sur le principe de l'autonomie des provinces dans leurs champs de compétence. Cette autonomie favoriserait ainsi un climat de saine concurrence des politiques publiques entre les provinces, améliorant la qualité de vie de leurs citoyens

qui peuvent choisir d'aller habiter une autre province.<sup>11</sup> Les transferts affaiblissent ces fondements. Les gouvernements locaux qui adoptent des politiques favorables au développement économique se voient punis et ceux qui adoptent des politiques aux conséquences économiques fâcheuses ne paient pas le plein prix des décisions prises. Ceci décourage la concurrence des politiques publiques nécessaires à l'épanouissement d'une fédération.

En quelque sorte, les transferts fédéraux créent un cercle vicieux de mauvaises incitations qui encouragent les politiciens locaux à établir des programmes politiquement populaires qui ont des coûts sociaux importants. Puisque le coût de ces politiques est porté en partie par les habitants des autres juridictions, ceci réduit l'imputabilité des politiciens locaux étant donné que ces derniers sont élus par ceux qui en bénéficient.

<sup>9</sup> Russell Sobel et George R. Crowley. 2014. "Do intergovernmental grants create ratchets in state and local taxes?" *Public Choice*, Vol.158, No. 1, pp. 167-187.

<sup>10</sup> Andrew Abbott et Philip Jones. 2012. "Intergovernmental transfers and procyclical public spending." *Economics Letters*, Vol.115, No. 3, pp. 447-451.

<sup>11</sup> L'historien économique Werner Troesken a récemment documenté l'importance économique du fédéralisme dans un livre qui entremêle les politiques économiques et les politiques de santé. Voir: Werner Troesken. 2015. *The Pox of Liberty: How the Constitution Left Americans Rich, Free, and Prone to Infection*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

## L'EFFET PERVERS DES TRANSFERTS

Les différents épisodes de l'évolution des transferts fédéraux permettent d'en discerner les longues périodes d'expansion et de contraction depuis l'instauration de la péréquation en 1956. Celles-ci mettent en évidence les effets de dépendance. Voir le graphique 2.

Le premier épisode d'expansion (1956 à 1984), le plus long, est celui de la Révolution tranquille, période pendant laquelle les transferts fédéraux ont augmenté à la même cadence que les dépenses publiques. En quelque sorte, les transferts fédéraux ont contribué à financer la Révolution tranquille. Cette croissance étant largement insoutenable, l'importance des transferts fédéraux entre 1984 et 1994 a diminué d'environ 6% de l'économie à 4.5%, forçant le gouvernement provincial à changer d'approche. Entre 1994 et 2004, le gouvernement fédéral a été plus drastique. Les transferts ont diminué rapidement, passant d'environ 4.5 % de l'économie à 3.3% entre 1994 et 1999. C'est d'ailleurs au cours de cette période que le gouvernement Bouchard s'est attelé à la tâche de réduire les dépenses publiques afin de réduire le déficit. Par la suite, les transferts se sont plus ou moins stabilisés aux environ de 4% de l'économie avant de recommencer à augmenter au cours du règne du gouvernement Charest, ce qui a coïncidé avec l'augmentation des dépenses publiques. Ainsi, il semble exister un lien de corrélation clair entre l'intensité des transferts fédéraux et les décisions provinciales en matière de finances publiques. En particulier, plus les transferts sont élevés, plus les provinces bénéficiaires, comme le Québec, sont incitées à adopter des politiques publiques qui favorisent leur appauvrissement relatif.

L'épisode de 1994 à 2004 est le plus intéressant puisqu'il démontre comment une réduction des transferts incite à réformer les politiques publiques. Au cours des années 1990, le gouvernement fédéral a réduit les transferts fédéraux au titre des programmes sociaux. Cependant, il a aussi

éliminé plusieurs conditions attachées à ces transferts. Les gouvernements provinciaux ont donc commencé à expérimenter davantage en matière de politiques sociales. Par exemple, c'est au cours de cette période que les programmes d'assistance sociale ont été réduits au profit de mesures plus efficaces comme les crédits d'impôts pour le retour au travail (à toutes fins pratiques, on parle de subventions aux salaires).<sup>12</sup> Au Québec, le taux d'assistance sociale suivant cette réforme est tombé de 12% à 7%.<sup>13</sup> Au cours de la même période, le pourcentage de personnes à faible revenu au Québec est tombé de 18% à 11%.<sup>14</sup> Au-delà des réformes en matière de politiques sociales, la réduction des transferts interprovinciaux, particulièrement quant à la péréquation, ont eu pour effet d'encourager les provinces à réduire leurs dépenses et leurs taux d'impôts.<sup>15</sup>

Le système de péréquation mérite qu'on s'y attarde davantage. Contrairement aux autres transferts fédéraux – auxquels les Québécois contribuent via les impôts fédéraux qu'ils paient chaque année –, la dizaine de milliards de dollars que reçoit le gouvernement du Québec chaque année en vertu du programme de péréquation est un bénéfice net qui vient directement des poches des Canadiens des autres provinces. Cette dépendance est inexplicable compte tenu de la capacité et les ressources dont dispose le Québec. La nation québécoise est fière de sa langue, son histoire et son identité. Elle devrait vouloir prendre tous les moyens pour s'affranchir de cette dépendance qui mène à un cercle vicieux qui favorise l'appauvrissement relatif des Québécois. Pourtant, rares sont les politiciens québécois qui veulent régler ce problème. Même les politiciens qui prônent l'indépendance politique du Québec tombent dans le piège de demander plus de transferts du gouvernement fédéral, ce qui, dans les faits, accroîtrait la dépendance du Québec envers le Canada anglais.

<sup>12</sup> Ben Eisen, Bacchus Barua, Jason Clemens et Steve Lafleur. 2016. *Less Ottawa, More Province: How Decentralization is Key to Health Care Reform*. Vancouver, BC : Institut Fraser.

<sup>13</sup> Institut de la Statistique du Québec. *Portrait Social du Québec : Édition 2010*. Québec : ISQ, p.216.

<sup>14</sup> Statistique Canada. 2016. *Tableau 206-0042: Statistiques du faible revenu selon le type de famille économique, Canada, provinces et certaines régions métropolitaines des recensements (RMR)*. Ottawa : Statistique Canada (consulté le 14 novembre 2016).

<sup>15</sup> Ergete Ferede. 2016. "The Incentive Effects of Equalization Grants on Fiscal Policy." *Public Finance Review*, Volume et numéro non-assignés - <http://pfr.sagepub.com/content/early/2016/08/30/1091142116666316.abstract> (consulté le 21 octobre 2016)

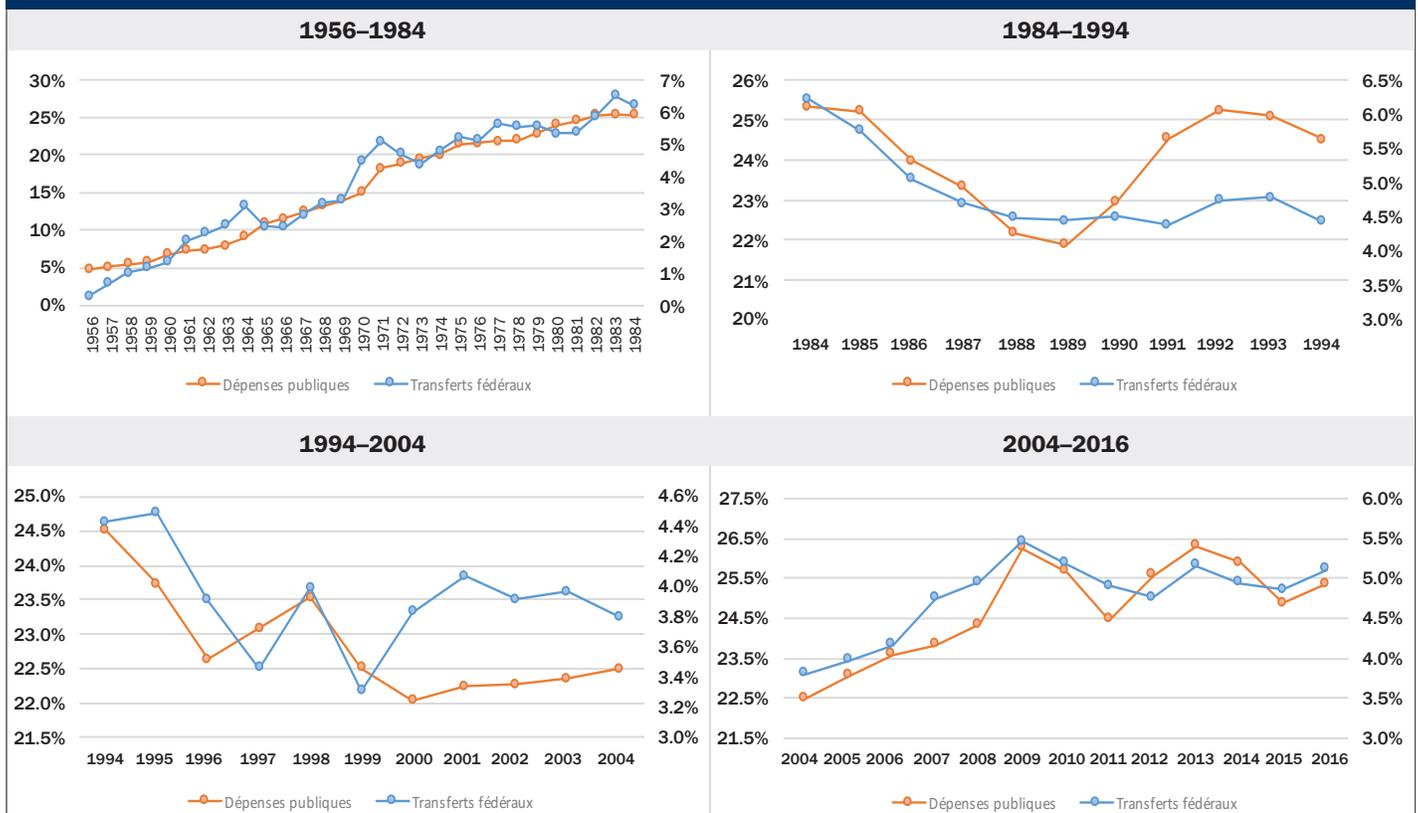
## UNE PISTE DE SORTIE : PÉRÉQUATION ZÉRO D'ICI 2025

Il serait temps de considérer une piste de sortie du cercle pervers des mauvaises incitations générées par les transferts fédéraux. Il est tout à fait possible pour le Québec de réduire sa dépendance à l'égard de la péréquation en adoptant des politiques publiques qui encouragent la prospérité économique. D'ailleurs, l'autonomie du Québec vis-à-vis la péréquation est le seul objectif qu'il peut raisonnablement accomplir seul sans devoir se plier à la volonté (ou l'absence de) du gouvernement fédéral de modifier sa fiscalité eu égard aux transferts, c'est-à-dire en adoptant des politiques créatrices de richesse. Sortir de la péréquation en 2025 est un objectif envisageable et audacieux. Évidemment, l'adoption de ce genre de politiques publiques serait plus probable si le gouvernement fédéral procédait à la réduction des autres transferts fédéraux. En effet, le gouvernement fédéral devrait réduire les transferts en même temps qu'il réduit les taxes et impôts à un niveau équivalent. En suivant

cette voie, le gouvernement fédéral libère un espace fiscal que les provinces pourront occuper afin de financer les politiques publiques qu'elles désirent adopter. Le gouvernement fédéral devrait annoncer une telle réforme qu'il échelonnera sur plusieurs années afin de permettre aux provinces de s'adapter aux réformes. Progressivement, les provinces pourront reconsidérer les politiques publiques adoptées dans le passé. Imputables puisqu'ils devront assumer pleinement les coûts d'une politique, les politiciens provinciaux auront l'avantage d'être libérés des conditions imposées par Ottawa. Dans une telle situation, le Québec pourra faire des choix qui le distinguent du reste du Canada, mais il devra le faire en fonction de ses propres moyens en bénéficiant de la fierté et la dignité de sa complète autonomie.

Le premier ministre Bourassa a déclaré au lendemain de l'échec du Lac Meech en 1990 que « le Québec est, aujourd'hui et pour toujours, une société distincte, libre et capable d'assumer son destin et son développement ». Donnons-nous en les moyens.

**Figure 2 : Dépenses publiques et transferts fédéraux en pourcentage du PIB au Québec depuis 1956**



Source : Vincent Geloso. 2017. *Rethinking Canadian Economic Growth and Development since 1900: The Case of Quebec*. Londres : Palgrave MacMillan.