REGARD SUR L'ENRICHISSEMENT COLLECTIF : CERNER, S'ENTENDRE ET AGIR

Regard CFFP R2023/07

LUC GODBOUT
SUZIE ST-CERNY

OCTOBRE 2023

Université de Sherbrooke

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : http://cffp.recherche.usherbrooke.ca.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Suzie St-Cerny est chercheure à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Ils remercient Matthieu Arseneau, François Delorme, Pierre Fortin, Louis Lévesque, Michael Robert-Angers, Yves St-Maurice pour leurs précieux commentaires. Évidemment, les propos, erreurs ou omissions demeurent la seule responsabilité des auteurs.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques
École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boulevard de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
cffp.eg@USherbrooke.ca

Pour citer ce texte :
Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023), « Regard sur l'enrichissement collectif : cerner, s'entendre et agir », *Regard CFFP* R2023/07, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 26 p.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 1

1. Baliser les contours du niveau de vie 2

1.1 Définir le niveau de vie 2

1.2 Comparer le niveau de vie 2

1.3 Élargir à d'autres indicateurs de bien-être 4

2. Combler l'écart de richesse avec l'Ontario, un objectif ambitieux 5

2.1 Analyse historique 5

2.2 Analyse de la faisabilité de l'objectif 7

2.3 Estimer les effets monétaires de combler les écarts de richesse avec l'Ontario 10

3. Vers une démarche plus formelle 12

3.1 Des exemples québécois 12

3.2 Avantages et inconvénients d'une loi 17

3.3 Le contour d'une possible Loi sur l'enrichissement collectif 17

En guise de conclusion, réflexions autour de l'enrichissement collectif du Québec 19

Annexe 1. Écart de niveau de vie sur la base du RIB réel par habitant entre l'Ontario et le Québec 25

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Évolution de l'écart du PIB réel par habitant du Québec par rapport à certaines juridictions choisies .. 4
Tableau 2. Années où le taux de croissance du PIB ou du PIB réel par habitant québécois est plus élevé ou plus faible que celui de l'Ontario 5
Tableau 3. Source des écarts de niveau de vie entre le Québec et l'Ontario 6
Tableau 4. Écart de niveau de vie sur la base du PIB réel par habitant du Québec par rapport à l'Ontario selon différents scénarios (écart Ontario-Québec en pourcentage) 9
Tableau 5. Effets d'avoir un même niveau de vie au Québec qu'en Ontario en 2022, PIB par habitant 11

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Comparaison internationale du PIB réel par habitant à la parité des pouvoirs d'achat, 2022 3
Figure 2. Comparaison interprovinciale du PIB réel par habitant, 2021 3
Figure 3. Évolution du PIB réel par habitant du Québec et de l'Ontario de 1990 à 2022, Indice 1990=100 6
Figure 4. Écart de niveau de vie sur la base du PIB réel par habitant entre l'Ontario et le Québec, en pourcentage du PIB réel par habitant du Québec 7
Figure 5. Écart de niveau de vie selon différents scénarios, sur la base du PIB réel par habitant entre l'Ontario et le Québec, en pourcentage du PIB réel par habitant du Québec 10
Figure 6. Évolution du solde budgétaire, Québec, en pourcentage du PIB 13
Figure 7. Évolution de la dette brute, Québec, en pourcentage du PIB 13
Figure 8. Évolution de la cote de crédit du Québec selon l'agence de notation Moody's, 1991-2023 13
Figure 9. Taux de faible revenu selon la Mesure du panier de consommation (MPC), Toutes personnes, Québec 15
Figure 10. Mesure de faible revenu après impôt, Toutes les personnes, Québec 15
Figure 11. Résultats de 2020 par rapport à la cible 2030 en matière de gaz à effet de serre, Québec 16

MISE EN CONTEXTE

Depuis le *Point sur la situation économique et financière* de l'automne 2021[1], le gouvernement du Québec s'est donné un objectif de créer de la richesse et d'accroître le potentiel économique du Québec. Un objectif que le ministre a qualifié lui-même d'ambitieux.

Cet objectif consiste à combler l'écart de niveau de vie du Québec avec l'Ontario. Plus précisément, des cibles à atteindre sont indiquées, soit réduire l'écart de produit intérieur brut (PIB) réel par habitant entre le Québec et l'Ontario à moins de 10 % d'ici 2026 et l'éliminer complètement d'ici 2036.

Le budget 2023-2024[2] note quant à lui que « Le gouvernement maintient son objectif de rejoindre le PIB réel par habitant de l'Ontario et vise à réduire l'écart sous les 10 % d'ici la fin de 2026 ». Même le Plan stratégique 2023-2027 du ministère des Finances a ajouté cet objectif (orientation 1, objectif 1.2)[3].

Implicitement, cet objectif d'éliminer l'écart de richesse avec l'Ontario s'inscrit dans la volonté du premier ministre de s'affranchir de la péréquation. En effet, si l'écart de richesse avec l'Ontario devait être comblé et qu'à ce moment, l'Ontario ne reçoit pas de péréquation, on peut présumer que le Québec n'en recevrait plus également. Toutefois, le Québec étant alors « plus riche », les revenus autonomes devraient être relativement plus importants, palliant l'absence de péréquation.

Si d'entrée de jeu, dans une perspective de capacité de financement de nos services publics, on peut saluer la mise en place d'un objectif d'enrichissement collectif, les présentes réflexions cherchent d'abord et avant tout à voir l'ampleur de l'ambition pour atteindre l'objectif ainsi que les actions requises pour en favoriser le succès.

Le présent Regard CFFP est préparé en réponse à la *consultation des économistes sur la réduction des écarts de richesse ou l'accroissement du potentiel économique* du ministère des Finances du Québec. Cette consultation est la suite logique d'autres auxquelles la CFFP a également répondu sur différents aspects liés à son expertise[4]. Bien que la politique fiscale puisse agir en appui aux politiques économiques du gouvernement visant à combler les écarts de richesse et à contribuer à l'augmentation des déterminants de la croissance économique potentielle du Québec, la principale contribution de la CFFP se situe cette fois en parallèle. Elle cherche surtout à répondre à la question sur le caractère ambitieux de la cible d'élimination de l'écart de richesse avec l'Ontario et à identifier des actions à mettre en place pour que cet objectif s'imbrique réellement avec les autres objectifs du gouvernement.

1 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (2021). *Le Point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne.

2 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (2023). *Budget 2023-2024. Plan budgétaire*, Mars.

3 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (2023). *Plan stratégique 2023-2027 – Ministère des Finances*, Juin, p. 9.

4 Outre les consultations prébudgétaires dont certaines abordaient des thèmes similaires, la CFFP a répondu aux consultations passées du ministre des Finances, dont celle de l'été 2021 qui cherchait notamment à recevoir des propositions pour l'atteinte d'un des objectifs du gouvernement, soit celui de l'accroissement du potentiel économique du Québec. Voir notamment Luc GODBOUT et Michaël ROBERT-ANGERS (2022), D*éduction pour petite entreprise : pistes de réforme pour contribuer à l'accroissement du potentiel économique du Québec,* Cahier de recherche 2022/02, CFFP, 25 p. et Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2022), *Croissance économique et structure fiscale : rappel des principaux constats*, Cahier de recherche 2022/03, CFFP, 18 p.

1. BALISER LES CONTOURS DU NIVEAU DE VIE

En premier lieu, il convient de définir ce qu'on entend par niveau de vie. Ensuite, une comparaison de l'écart de niveau de vie observé avec d'autres juridictions, tant à l'internationale qu'à l'interprovinciale est analysée.

1.1 Définir le niveau de vie

Lorsqu'on aborde la notion d'enrichissement collectif, on peut conclure qu'on cherche globalement à améliorer le niveau de vie de la population. Mais, comment le mesure-t-on ? Le niveau de vie est une des estimations du bien-être économique. Une première façon de le calculer débute à l'aide du produit intérieur brut (PIB). Calculé par les agences statistiques, le PIB est la valeur de l'ensemble des biens et services produits sur un territoire donné au cours d'une période donnée. Le calcul du PIB constitue une première mesure du revenu agrégé sur un territoire donné. Sur cette base, la valeur de la production se traduit directement en revenus pour les différents agents économiques : travailleurs et propriétaires du capital et de la terre. Ramené en dollars constants, pour éliminer les effets de l'inflation, le PIB **réel** qui en découle, est un agrégat macroéconomique précieux pour mesurer l'évolution de l'activité économique sur un territoire donné. L'évolution positive de l'activité économique devient la première quantification de la hausse du niveau de vie. En tenant compte de la population, on obtient alors le **PIB réel par habitant** qui constitue une estimation du niveau de vie des habitants d'une juridiction donnée, ainsi que de leur capacité de payer (notamment pour financer les services publics).

Si cet indicateur a l'avantage d'être facile à calculer, il convient de souligner que le PIB réel par habitant constitue un indicateur approximatif du bien-être. Même sans être précis, il demeure cependant exact qu'une croissance soutenue du PIB est un déterminant d'amélioration du niveau de vie. À cet égard, l'analyse du bien-être économique sous l'angle du PIB réel par habitant apparaît difficilement révocable !

Toutefois, après une telle affirmation, il convient d'ajouter que, contrairement au PIB et à sa valeur de production, certains indicateurs incorporent mieux une réalité multidimensionnelle dans la détermination du bien-être. À nos yeux, il apparaît important de suivre l'évolution du bien-être économique s'appuyant sur le PIB réel par habitant en concomitance avec d'autres indicateurs combinant des éléments de condition de vie matérielle et de qualité de vie.

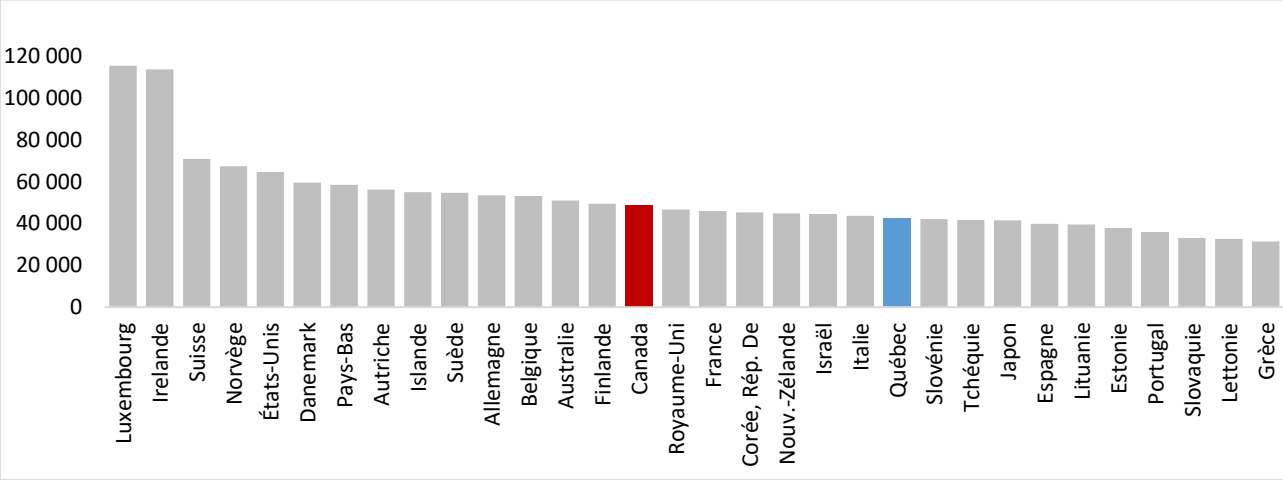
1.2 Comparer le niveau de vie

Les figures 1 et 2 comparent le PIB réel par habitant du Québec dans une perspective internationale et interprovinciale.

Sous l'angle international, le classement est construit à partir des données les plus récentes de la Banque mondiale sur la base du PIB réel mesuré en dollars US à la parité des pouvoirs d'achat pour les économies avancées membre de l'OCDE. Sur cet ensemble de 31 pays, auquel on a ajouté le Québec, les cinq premières positions du classement sont occupées par le Luxembourg, l'Irlande, la Suisse, la Norvège et les États-Unis. Le Canada se retrouve quant à lui à la 15^{e} position, alors que le Québec se classe à la 22^{e} place. Tant le Canada que le Québec apparaissent sous la moyenne pondérée des économies avancées.

Le PIB par habitant en $ US PPA serait 52,3 % plus élevé aux États-Unis qu'au Québec. Cet écart est de 15,2 % avec le Canada dans son ensemble, de 23,1 % avec les économies avancées et de 8,3 % avec l'ensemble des pays de l'OCDE (figure 1).

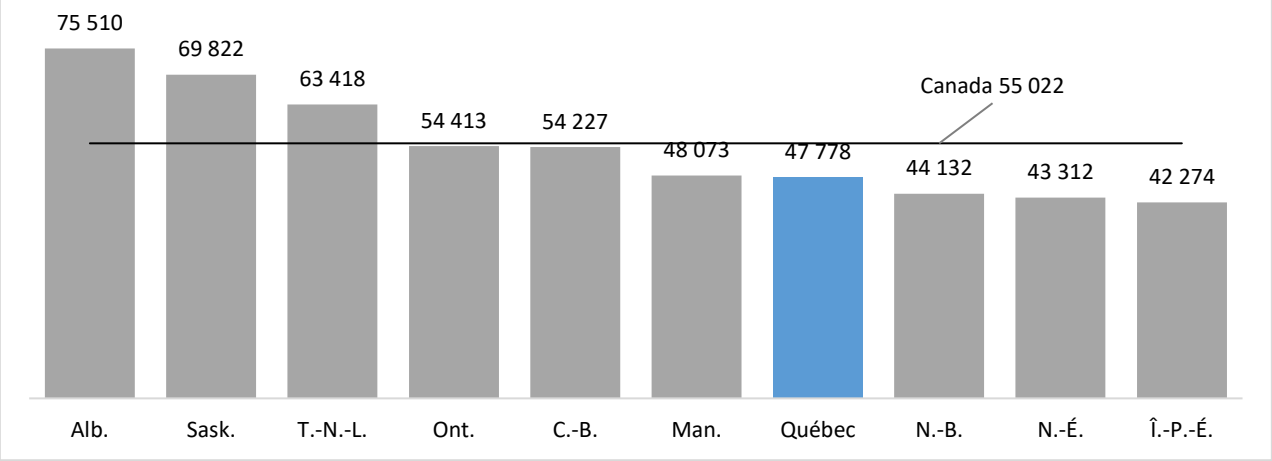
Figure 1. **Comparaison internationale du PIB réel par habitant à la parité des pouvoirs d'achat, 2022**



Source : Banque mondiale, base des données de PIB en dollars US tenant compte de la parité des pouvoirs d'achat et Institut de la Statistique du Québec.

Sous l'angle interprovincial, le Québec se trouvait en 2021 en 7e position. Sans surprise, ce sont trois provinces productrices de pétrole qui arrivent en haut du classement, à savoir l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve-Labrador alors que le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ferment la marche. Dans cette comparaison, les PIB réels par habitant du Canada et de l'Ontario sont plus élevés que celui du Québec, respectivement de 15,2 % et de 14,0 %.

Figure 2. **Comparaison interprovinciale du PIB réel par habitant, 2021**



Source : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0222-01 et 17-10-0005-01.

Après avoir constaté les écarts de PIB réel par habitant, il apparaît également intéressant d'analyser leur évolution. Depuis 1990, le Québec a pu améliorer son écart de PIB réel par habitant avec le Canada, l'écart réduisant de 4,5 points de pourcentage pour atteindre 15,2 %. Un constat similaire s'observe avec l'Ontario, mais d'une manière un peu plus marquée, où l'écart s'est résorbé de 8,1 points de pourcentage. Toutefois, l'écart s'est considérablement accru par rapport aux États-Unis, passant de 40,1 % à 52,3 %, une détérioration de 12,2 points de pourcentage. Il en va de même en ce qui concerne l'écart observé avec les économies avancées.

Tableau 1. **Évolution de l'écart du PIB réel par habitant du Québec par rapport à certaines juridictions choisies, 2022**

	1990	2022	Variation en points de %
Canada	19,7 %	15,2 %	-4,5
Ontario	22,1 %	14,0 %	-8,1
États-Unis	40,1 %	52,3 %	+12,2
Économies avancées	19,6 %	23,1 %	+3,5

Sources : Statistique Canada, Banque Mondiale, Institut de la statistique du Québec et calculs des auteurs.

Notes : Selon le calcul PIB réel par habitant de l'autre juridiction divisé par PIB réel par habitant du Québec moins 1, le tout multiplié par 100 ; La comparaison avec les États-Unis et les moyennes de pays est en $ US PPA.

1.3 Élargir à d'autres indicateurs de bien-être

Comme, il est souligné plus haut, le PIB réel par habitant est une approximation du niveau de vie. La présente sous-section cherche à savoir s'il s'agit d'une bonne approximation du niveau de vie ou du bien-être économique. Le bien-être possède, contrairement à la valeur de la production, une dimension multidimensionnelle. En cherchant à le mesurer, on déborde du PIB pour élargir à une série de composantes regroupant des éléments de conditions de vie matérielles et relatifs à la qualité de vie. À l'égard des conditions de vie matérielles, on ne peut faire abstraction des revenus, mais d'autres composantes telles la qualité des logements et la participation au marché du travail peuvent s'y ajouter. Du côté de la qualité de vie, tenir compte d'une mesure de santé et d'une mesure concernant l'éducation apparaît incontournable.

La volonté de jeter un regard sur ces questions s'est traduite par une incursion dans la grande famille des indices de bien-être. Bien que conscient de la multitude des possibilités d'analyse, ce sont les travaux relatifs aux indicateurs suivants qui sont brièvement explorés :

- Indice de développement humain
- Indice du vivre mieux de l'OCDE
- Indice mondial du bonheur
- Indicateurs de progrès au Québec de l'ISQ
- Indicateurs du bien-être au Québec (G15+)

Le résultat de cette incursion est résumé dans un Regard CFFP[5]. On en retient notamment l'aspect fondamental de leur apport d'un éclairage plus large que seulement celui obtenu par le PIB réel par habitant.

Il ressort également que d'un point de vue comparatif, de manière générale, le classement au PIB réel par habitant possède bien un pouvoir de prédiction quant au classement selon l'Indice de développement humain, l'Indice du vivre mieux de l'OCDE et l'Indice mondial du bonheur. Dans cette optique, l'analyse du PIB réel par habitant ne peut être rejetée comme un des indicateurs valables.

[5] Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023), « Incursion parmi les indicateurs de niveau de vie et de bien-être », *Regard CFFP* no R2023/08, Chaire en fiscalité et en finances publiques.

2. COMBLER L'ÉCART DE RICHESSE AVEC L'ONTARIO, UN OBJECTIF AMBITIEUX

La présente section analyse l'objectif d'élimination de l'écart de PIB réel par habitant avec l'Ontario sous divers angles, permettant de comprendre l'ampleur des efforts à faire pour l'atteindre, ainsi que certains effets positifs si cela s'avérait.

2.1 Analyse historique

Dans une perspective historique, on observe généralement une croissance du PIB réel plus forte en Ontario qu'au Québec. En effet, entre 1990 et 2022, soit un horizon de 33 ans, le tableau 2 montre qu'il n'y a eu que dix années où le taux de croissance du PIB réel a été supérieur au Québec. Si l'on ajoute les prévisions de 2023 à 2026 tirées des budgets des provinces, il n'y aurait que 12 années sur 37 où la croissance du PIB réel du Québec serait plus élevée.

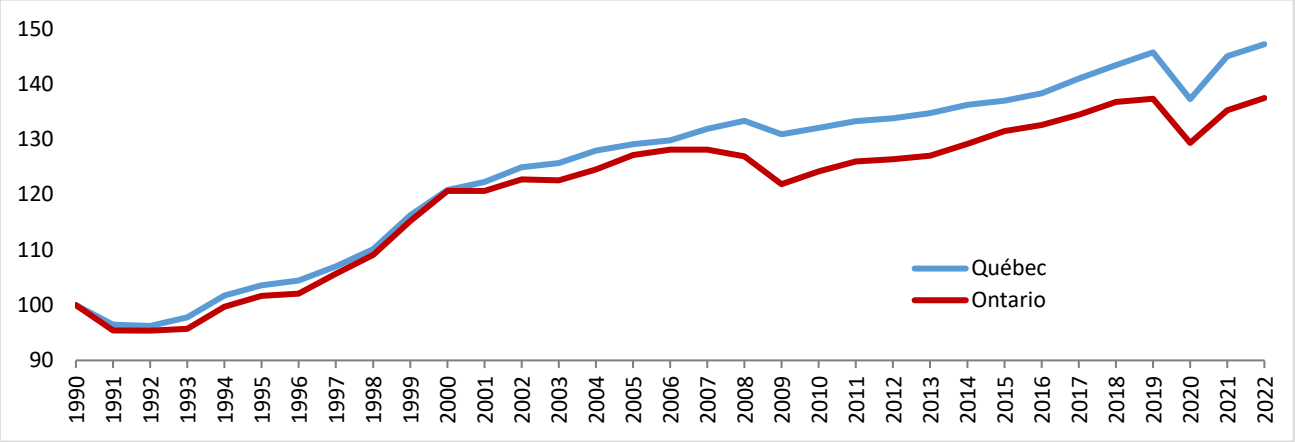
Toutefois, étant donné l'évolution démographique différente entre les deux provinces, la plus faible croissance du PIB réel au Québec s'explique en bonne partie par une croissance plus faible de la population. Cette observation est importante parce que l'évolution véritable du niveau de vie s'approxime par l'évolution du PIB réel par habitant et non pas par celle du PIB réel total. Sur cette base, entre 1990 et 2026, le PIB réel par habitant du Québec a connu une variation plus élevée que celle de l'Ontario 21 fois sur 37. Si l'analyse se concentre sur les 20 dernières années, soit 2007 à 2026, les résultats sont 13 années sur 20, selon la variation du PIB réel par habitant.

Tableau 2. **Années où le taux de croissance du PIB ou du PIB réel par habitant québécois est plus élevé ou plus faible que celui de l'Ontario**

Croissance du PIB réel plus faible	**Croissance du PIB réel par habitant plus faible**
25 sur 37 1992, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018, 2020, 2022, 2025, 2026	*16 sur 37* 1992, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2005, 2006, 2010, 2011, 2014, 2015, 2022, 2025, 2026
Croissance du PIB réel a été plus élevée	**Croissance du PIB réel par habitant plus élevée**
12 sur 37 1990, 1991, 1993, 2003, 2007, 2008, 2009, 2017, 2019, 2021, 2023, 2024	*21 sur 37* 1990, 1991, 1993, 1996, 2001, 2002, 2003, 2004, 2007, 2008, 2009, 2012, 2013, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2023, 2024

L'écart de niveau de vie par le PIB réel par habitant du Québec avec l'Ontario a diminué entre 1990 et 2022. La figure 3, qui trace l'évolution du PIB réel par habitant sur la base d'un indice où la valeur de 1990 est égale à 100 (sommet conjoncturel du Québec), confirme une croissance plus élevée du niveau de vie au Québec qu'en Ontario. Au cours de cette période, le niveau de vie a augmenté de 47,2 % au Québec, comparativement à 37,5 % en Ontario.

Figure 3. **Évolution du PIB réel par habitant du Québec et de l'Ontario de 1990 à 2022,** Indice 1990=100



Sources : Statistique Canada, tableaux 17-10-0005-01 et 36-10-0222-01 et pour le PIB réel 2022, https://data.ontario.ca/dataset/ontario-economic-accounts pour Ontario et 2022 et https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/comptes-economiques-du-quebec-premier-trimestre-2023.pdf pour Québec.

Le tableau 3 permet d'identifier des sources d'écart de niveau de vie, sur la base des principaux contributeurs à la croissance du PIB réel.

En 2022, l'écart de 14 % du niveau de vie entre l'Ontario et le Québec s'explique notamment par une population plus âgée. En fait, 4,6 points de pourcentage, ou 33 % du total, découlent d'un poids plus faible au Québec des 15 à 64 ans à l'intérieur de la population totale. Cependant, cet élément est partiellement comblé par de meilleurs taux d'emploi (3,4 points de pourcentage). Finalement, la quasi-totalité de l'écart s'explique par une productivité plus faible, soit 12,8 points sur 14,0 (ou 91 % de l'écart).

L'analyse temporelle montre que l'écart de niveau de vie de l'Ontario par rapport au Québec se referme. En effet, cet écart était de 22,1 % en 1990. Il est intéressant de constater que la contribution des composantes de l'écart a fortement changé : en 1990 près de 65 % de l'écart de PIB réel par habitant s'expliquait par des taux d'emploi inférieurs alors qu'aujourd'hui, cette variable diminue l'écart avec l'Ontario. Dans le cas de la productivité plus faible au Québec, son importance dans l'explication de l'écart de PIB réel par habitant était moindre qu'aujourd'hui (41 %). Enfin, en 1990, le poids de la population des 15-64 ans plus élevé au Québec agissait légèrement à réduire l'écart (-6 %).

Tableau 3. **Source des écarts de niveau de vie entre le Québec et l'Ontario**

	1990*		2022	
	Écart en %	**Contribution à l'écart total**	**Écart en %**	**Contribution à l'écart total**
Poids de la population âgée de 15 à 64 ans[a]	-1,2 %	-6 %	4,6 %	33 %
Taux d'emploi I[b]	14,3 %	65 %	-3,4 %	-24 %
Productivité[c]	9,0 %	41 %	12,8 %	91 %
Total	22,1 %	100 %	14,0 %	100 %

Sources : Statistique Canada, tableaux 17-10-0005-01, 36-10-0222-01, 14-10-0327-01, https://data.ontario.ca/dataset/ontario-economic-accounts et https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/comptes-economiques-du-quebec-premier-trimestre-2023.pdf..

Note : *Résultats légèrement ajustés pour que la somme des composantes égalise le total [a] Population âgée de 15 à 64 ans par rapport à l'ensemble de la population en pourcentage, [b] Taux d'emploi correspond au nombre total de travailleurs en proportion de la population âgée de 15 à 64 ans en pourcentage, [c] Productivité représente le PIB réel en dollars enchaînés de 2012 par emploi.

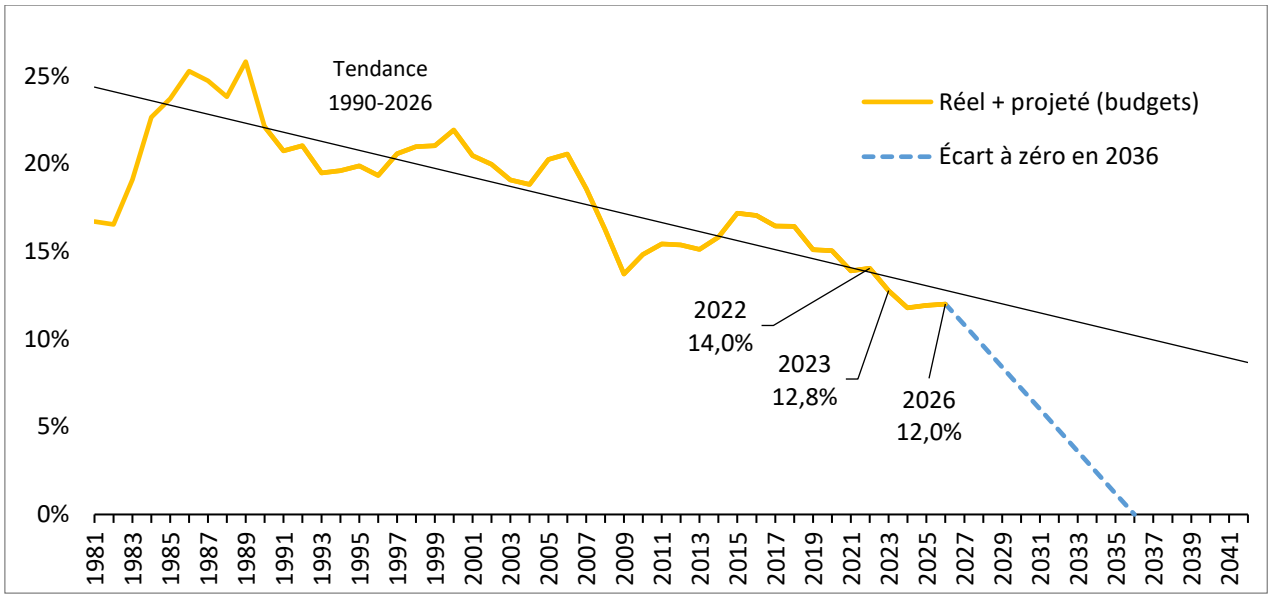
2.2 Analyse de la faisabilité de l'objectif

L'objectif indiqué par le gouvernement du Québec s'appuie sur le PIB réel par habitant. D'autres choix auraient pu être faits, notamment l'utilisation du revenu intérieur brut (RIB) réel par habitant[6], mais l'analyse de faisabilité est ici présentée sur la base de cette variable.

Ainsi, partant des données historiques et des prévisions des budgets du Québec et de l'Ontario, la figure 4 présente l'évolution de l'écart de PIB réel par habitant entre le Québec et l'Ontario de 1981 à 2026[7]. En 2023, l'écart atteint 12,8 %. S'ajoute une courbe reflétant la tendance qui part du sommet conjoncturel du Québec de 1990 et se termine en 2026. Enfin, une ligne pointillée indique la trajectoire que l'écart en pourcentage devrait suivre en vue d'une élimination en 2036.

La figure illustre que la poursuite de la tendance linéaire observée de l'écart de PIB réel par habitant Québec-Ontario (1990-2026) ne permettra pas de combler l'écart d'ici 2036. En effet, selon cette projection tendancielle, le ratio de l'Ontario serait toujours supérieur à celui du Québec en 2036 de 10,1 %. Évidemment, on peut imaginer le recours à une courbe de tendance plus récente, par exemple à partir de 2015, ayant pour effet de réduire davantage l'écart de PIB réel par habitant, sans pour autant le combler.

Figure 4. **Écart de niveau de vie sur la base du PIB réel par habitant entre l'Ontario et le Québec, en pourcentage du PIB réel par habitant du Québec**



Note : Croissance du PIB réel de 2023 à 2026 tel qu'indiquée dans les Budgets 2023 du Québec et de l'Ontario. Population : Institut de la statistique du Québec pour le Québec et Statistique Canada pour l'Ontario.

[6] Au lieu du PIB réel par habitant, le revenu intérieur brut (RIB) réel peut également être utilisé comme un indicateur de niveau de vie. Pierre Fortin (Pierre FORTIN (2023), *Observations sur le document de consultation du ministère des Finances du Québec intitulé « Combler l'écart de niveau de vie entre le Québec et ses principaux partenaires »*, juin.) marque sa préférence pour ce dernier. Il s'agit ici de prendre encore une fois le PIB, mais de le ramener en dollars constants en utilisant l'indice implicite de la demande intérieure finale ce qui refléterait les prix payés pour les biens achetés par les agents économiques au Québec. Dit simplement, le PIB réel mesure le volume de ce qu'on produit et vend alors que le RIB réel mesure le volume de ce qu'on achète. Le RIB réel a notamment la particularité de tenir compte des prix des importations, mais non des exportations. L'annexe 1 reprend la présente analyse sur la base du RIB réel par habitant.

[7] Soit [(PIB réel par habitant Ontario - PIB réel par habitant Québec)/ PIB réel par habitant Québec] x 100.

La ligne pointillée quant à elle montre que pour que l'élimination des écarts se réalise en 2036, des efforts importants devront être faits, car cela ne peut se produire dans la continuité de l'évolution tendancielle, d'où le qualificatif « ambitieux ».

Un calcul simple basé sur les résultats passés des variations annuelles de l'écart du PIB réel par habitant Ontario-Québec indique une probabilité variant entre 0 et 1/100 000 (0,00001) que l'écart soit réduit de 12 points de pourcentage en dix ans[8]. Il faut convenir que la probabilité est quasi inexistante. Dans un tel contexte, il apparaît manifeste que le gouvernement devra agir sur les déterminants de la croissance pour atteindre cet objectif.

Non seulement l'objectif est ambitieux, mais il comporte une cible très rapprochée. Il importe de noter que dans le budget 2023-2024 et dans le Plan stratégique du ministère, l'objectif mis de l'avant est un écart qui serait inférieur à 10 % en 2026[9]. Dans cette perspective, il s'agirait d'une réduction de 4 points de pourcentage par rapport à l'écart observé avec l'Ontario en 2022.

Différents scénarios d'évolution du PIB réel et donc du PIB réel par habitant sont estimés pour être présentés au tableau 4 sous la forme d'un écart en pourcentage entre les PIB réels par habitant du Québec et de l'Ontario.

À elle seule, la projection tendancielle illustre et confirme que la cible d'élimination de l'écart du PIB réel par habitant en 2036 avec l'Ontario est plutôt ambitieuse. Les scénarios 1 à 3 montrent ensuite le défi de l'objectif d'enrichissement collectif.

Le scénario 1 représente le **scénario de référence** en utilisant la projection du PIB réel de la CFFP pour le Québec (2028 et après) et celle du Directeur parlementaire du Budget (DPB) pour l'Ontario (2027 et après)[10]. Ce scénario illustre qu'avec les projections de croissance économique du Québec et de l'Ontario, l'écart ne serait pas comblé d'ici 2036. Dans ce cas, l'écart de richesse du Québec par rapport à l'Ontario serait toujours de 12,7 % en 2036, soit grosso modo le même écart qu'anticipé en 2023. Compte tenu des changements démographiques, contrairement à la projection tendancielle, le scénario de référence ne permet pas de réduire l'écart de niveau de vie avec l'Ontario d'ici 2036.

---

8 La variation annuelle sur 10 ans doit être de 12 points. Dans aucun cas, entre 1981 et 2026, il n'y a eu de variation cumulée sur 10 années de cette ampleur, d'où une probabilité 0. Un autre calcul indique que neuf fois sur la période, la réduction de l'écart a été de 1,2 point de % ou plus (9 fois sur 45, ou 20 %). La probabilité d'avoir cela dix années de suite serait donc de 1/10 000 000 (0,2^10). Enfin, si on ajuste ce dernier calcul pour tenir compte des réductions plus élevées que 1,2 point de %, on obtient une probabilité ajustée de 0,00001.

9 Advenant le cas où l'objectif d'un écart de 10 % en 2026 était atteint, les probabilités précédemment indiquées varieraient nécessairement. Les résultats obtenus sont dans ce cas une probabilité de 0, ou de 8/10 000 000 jusqu'à un maximum de 25/100 000.

10 Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2023. Un portrait différen*t. Cahier de recherche 2023/13, CFFP et BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET (2023). *Rapport sur la viabilité financière de 2023*.

Tableau 4. **Écart de niveau de vie sur la base du PIB réel par habitant du Québec par rapport à l'Ontario selon différents scénarios (écart Ontario-Québec en pourcentage)**

		2023	2026	2036
Scénario 1 – Référence :	Projections de PIB réel de la CFFP pour le Québec 2028-2036 et du DPB pour l'Ontario 2027-2036	12,8 %	12,0 %	12,7 %
Scénario 2 :	Scénario 1 **+** augmentation de la croissance annuelle de la productivité projetée de 20 % progressivement entre 2023 et 2028 et maintien jusqu'en 2036	12,8 %	11,4 %	9,9 %
Scénario 3 :	Scénario 2 + les taux d'emploi rejoignent progressivement ceux des pays de l'OCDE ayant les plus forts taux d'emploi, dans les cohortes ayant des taux plus faibles[11]	12,8 %	11,4 %	9,3 %

En vue de contribuer à combler l'écart, le scénario 2, plus optimiste, simule l'ajout d'une politique visant à accroître la productivité (mesures liées à l'investissement) qui aurait pour effet d'accroître la croissance annuelle de la productivité de 20 %. Dans ce scénario, l'écart de niveau de vie diminuerait progressivement pour atteindre 9,9 % en 2036.

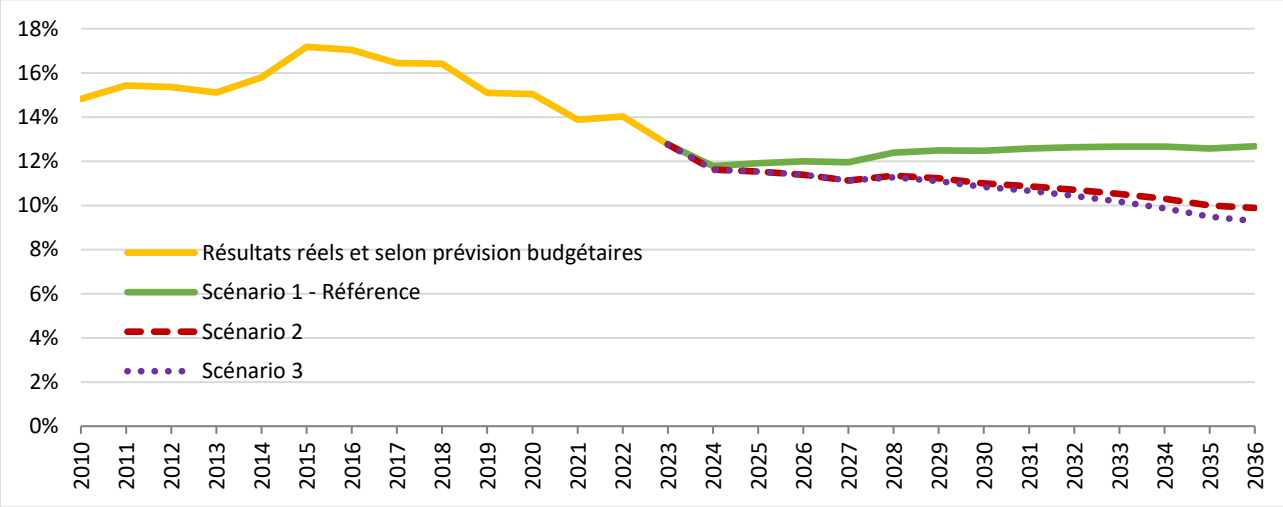
Le scénario 3, quant à lui, est encore plus optimiste. Il simule l'ajout, en plus de la politique de productivité, d'une politique visant à atténuer la rareté de main-d'œuvre, cette dernière faisant en sorte que les taux d'emploi du Québec rejoignent progressivement ceux de cinq pays ayant des taux d'emploi parmi les plus élevés, dans les cohortes où les taux québécois sont plus faibles. Ce scénario montre que malgré une croissance de la productivité et des taux d'emplois, un écart de niveau de vie de 9,3 % resterait présent en 2036.

En outre, la comparaison des trois scénarios montre que la composante « taux d'emploi » a un effet nettement moindre que la composante « productivité » dans la réduction de l'écart de niveau de vie du Québec avec l'Ontario.

La figure 5 illustre le détail de l'évolution de l'écart de niveau de vie selon les divers scénarios. À la lumière de ces scénarios, force est de constater que même si l'accroissement du potentiel économique du Québec est la priorité du gouvernement et le premier enjeu stratégique du ministère des Finances, combler l'écart avec l'Ontario d'ici 2036 apparaît des plus ambitieux et nécessitera l'identification d'actions gouvernementales performantes en vue d'y arriver.

[11] Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023). *Op. cit.*

Figure 5. **Écart de niveau de vie selon différents scénarios, sur la base du PIB réel par habitant entre l'Ontario et le Québec, en pourcentage du PIB réel par habitant du Québec**



Encadré 1 : Projections du directeur parlementaire du budget – édition 2023

Dans le cadre d'un exercice annuel sur la viabilité budgétaire, le DPB projette l'évolution du PIB du Canada et des provinces. Les données de l'édition 2023[12] prévoient, comme dans la présente analyse, un écart de PIB réel par habitant entre le Québec et l'Ontario de 12,8 % en 2023. Toutefois, la projection estime l'écart en 2026 à 12,6 % et à 15,6 % en 2036. Selon cette projection, même à long et à très long terme, l'écart de richesse du Québec par rapport à l'Ontario ne se comble pas.

Qui plus est, le DPB estime également la péréquation que recevront les provinces. Dans ces prévisions, au fur et à mesure que la situation économique d'une province évolue, elle peut recevoir de la péréquation même si elle n'en recevait pas avant et vice-versa. À titre illustratif, la Colombie-Britannique devient une province bénéficiaire en 2052. Mais, le point central de cette projection est plutôt que le Québec continuera d'être bénéficiaire de la péréquation au cours de prochaines décennies, ce qui n'est pas le cas pour l'Ontario, un autre indicateur qu'un écart de richesse subsistera entre les deux provinces.

2.3 Estimer les effets monétaires de combler les écarts de richesse avec l'Ontario

Concrètement et à titre illustratif, quels seraient les effets économiques et budgétaires si le PIB réel par habitant du Québec rejoignait celui de l'Ontario ? En 2022, avoir le même PIB réel par habitant que l'Ontario implique un accroissement de l'économie québécoise de 14,0 %.

Toute chose étant égale par ailleurs, cela aurait permis de récolter autour de 16 milliards de dollars de plus de revenus autonomes[13]. Ces recettes additionnelles auraient pu servir à combler la perte de péréquation, à mieux financer les services publics ou à réduire les impôts ou encore un mélange des trois. Du côté des

[12] Bureau du directeur parlementaire du budget (2023). *Rapport sur la viabilité financière de 2023*. Données supplémentaires. Juillet.

[13] Sur la base d'un ratio revenus autonomes sur PIB stable pour l'année 2022, soit 21 % (115 873 M$ de revenus autonomes selon le Budget 2023 divisé par 552 737 M$ de PIB nominal selon les comptes économiques trimestriels de l'ISQ et d'un indice implicite des prix du PIB stable.

individus, le rattrapage du PIB réel par habitant se serait également traduit par une hausse récurrente des salaires évalués à 9 000 $ par employé[14].

À elles seules, ces deux données exposent les interrelations entre l'objectif d'enrichissement collectif et ses retombées sur le niveau de vie.

Tableau 5. **Effets d'avoir un même niveau de vie au Québec qu'en Ontario en 2022, mesuré par le PIB par habitant**

	Effet monétaire
Effet sur le PIB réel	+59 163 M$
Effet sur le PIB par habitant	+6 804 $
Effet sur le PIB nominal	+77 551 M$
Effet sur les revenus autonomes à fiscalité constante	16 257 M$
Effet moyen sur le salaire par employé	+9 000 $

Sources : ISQ (2023). *Comptes économiques du Québec, 1er trimestre 2023* [en ligne], https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/comptes-economiques-du-quebec-premier-trimestre-2023.pdf, ministère des Finances de l'Ontario, *Comptes économiques de l'Ontario*, https://data.ontario.ca/fr/dataset/ontario-economic-accounts, Statistique Canada, Tableaux 17-10-0005-01 et 14-10-0027-01 et ministère des Finances du Québec (2023) *Budget du Québec 2023-2024. Plan budgétaire.*

[14] Pour que le niveau de vie du Québec ait été égal à celui de l'Ontario en 2022, le PIB réel du Québec aurait dû être 14 % plus élevé, ou 59 163 M$. Cela correspond à un PIB nominal plus élevé de 77 551 M$. Sur la base du ratio « Salaire et traitement / PIB » égal à 45,3 % en 2022, le PIB nominal supplémentaire impliquerait une portion salaire et traitement de 35 107 M$. Si on divise cette somme par le nombre d'employés en 2022 (travailleurs autonomes exclus), on obtient le chiffre de +9 001 $.

3. VERS UNE DÉMARCHE PLUS FORMELLE

Jusqu'à maintenant, l'analyse a montré que, sur la base de l'écart de PIB réel par habitant entre l'Ontario et le Québec, la cible de 2026 apparaît très rapprochée et celle de 2036 peut être qualifiée d'ambitieuse.

Il va de soi que la démarche pour atteindre cette cible doit assurément être davantage détaillée que ce que l'on retrouve dans le plan stratégique du ministère des Finances.

Ainsi, pour parvenir à atteindre l'objectif d'enrichissement collectif, donc en vue de combler l'écart de PIB réel par habitant avec l'Ontario d'ici 2036, il y aurait lieu de structurer la démarche, soit :

- minimalement, élaborer un plan d'action qui détaillerait les actions et outils utilisés ;
- puis, en plus d'un plan d'action, l'encadrer par une loi qui indiquerait notamment les cibles à atteindre.

Évidemment, le gouvernement peut mettre en place un plan d'action sans nécessairement l'encadrer par une loi.

3.1 Des exemples québécois

A priori, certains peuvent s'interroger sur la pertinence de mettre en place une loi pour atteindre un objectif d'enrichissement collectif. Pour justifier cette proposition, la présente section recense quatre lois québécoises mises en place en vue de concourir à l'atteinte d'un objectif précis :

- Loi sur l'équilibre budgétaire (1996)
- Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2002)
- Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (2006)
- Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification (2020)

Les deux lois les plus connues en matière de finances publiques sont la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. S'ajouteront à l'analyse deux lois ayant des objectifs sociétaux, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*.

3.1.1 Loi sur l'équilibre budgétaire et Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

La *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (Loi-dette) sont deux lois qui ont contribué de façon marquée à l'assainissement des finances publiques du Québec. La CFFP a écrit à quelques reprises à leurs égards[15]. Certains constats sont repris ici.

Au moment de la mise en place de la Loi sur l'équilibre budgétaire, le Québec avait connu près de 40 années déficitaires consécutives. Du côté de la Loi-dette, il était alors indiqué que malgré les grands progrès dans l'assainissement des finances publiques, découlant notamment de la Loi sur l'équilibre budgétaire, la dette

[15] Notamment Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2021). « Assainissement des finances publiques du Québec : un cadre législatif essentiel », *Regard CFFP* n° R2021-08, CFFP et Collectif (2021). « Les règles budgétaires du Québec : réflexions d'un panel d'experts », *Regard CFFP* n° R2021/15, CFFP.

du Québec prenait des proportions inquiétantes par rapport à l'évolution de l'économie. À ce moment, le Québec était la province canadienne la plus endettée avec un ratio au PIB bien au-delà de la moyenne canadienne.

Il est possible de dire qu'au Québec il y a un large consensus sur le fait que la mise en place de la Loi sur l'équilibre budgétaire et de la loi-dette a permis d'améliorer l'état des finances publiques au Québec. Les figures 6 et 7 témoignent de la route suivie vers les objectifs. Évidemment, il ne s'agit pas d'un phénomène unique, d'autres éléments comme la baisse des taux d'intérêt réels à long terme ont aussi grandement contribué à améliorer le solde primaire et ce faisant à stabiliser le poids de la dette. La figure 8 expose que le reste a suivi en matière de perception des agences de notation.

Chose certaine, depuis leurs mises en place, le signal est clair que le gouvernement du Québec se soucie d'équilibrer son budget et de réduire le poids de l'endettement. Plus particulièrement au sujet de la loi-dette, il est possible d'ajouter que cette dernière envoie aussi un message sur l'importance des enjeux à long terme, notamment l'équité intergénérationnelle.

Figure 6. **Évolution du solde budgétaire, Québec,** en pourcentage du PIB

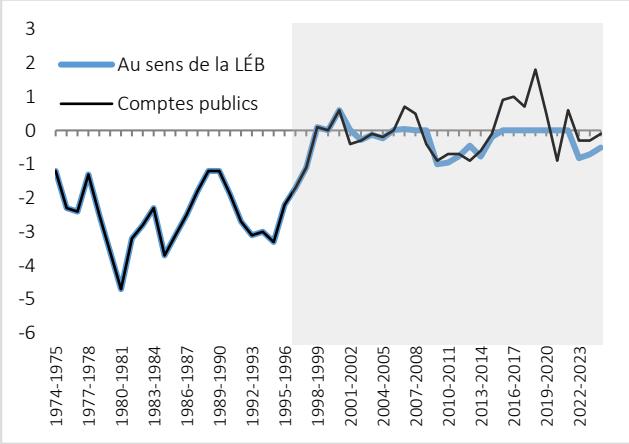
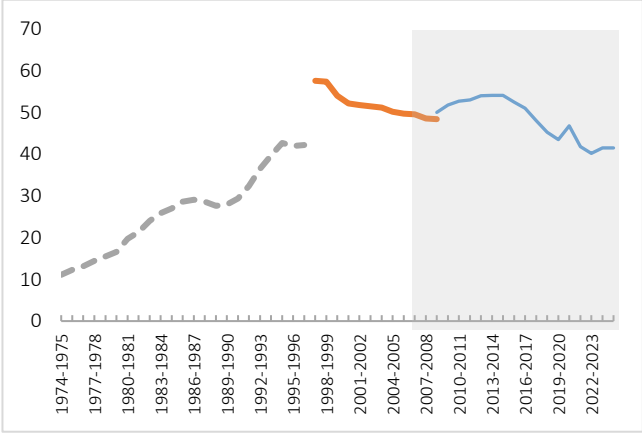
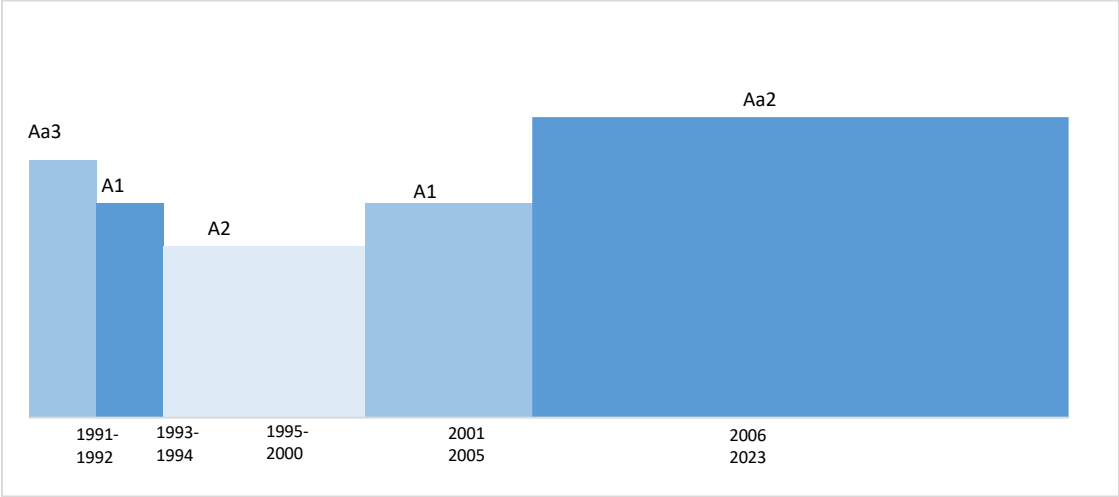


Figure 7. **Évolution de la dette brute, Québec**, en pourcentage du PIB



Note : Les différentes parties de courbes correspondant à la mise en place de nouvelles normes comptables.

Figure 8. **Évolution de la cote de crédit du Québec selon l'agence de notation Moody's, 1991-2023**



Source : QUÉBEC, ministère des Finances, Statistiques et documentation budgétaires du Québec, diverses années.

3.1.2 Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi anti-pauvreté) résulte au départ d'une initiative citoyenne qui s'est développée, puis structurée à partir du milieu des années 1990 (marche de *Du pain et des roses* en 1995*).* La réponse gouvernementale a été l'adoption de la Loi anti-pauvreté à la fin de 2002[16].

Cette loi est une loi-cadre[17] *qui établit une priorité gouvernementale et crée des instruments pour faire en sorte que cette priorité soit institutionnalisée*[18]. La loi a été accueillie avec un certain scepticisme pour les uns et avec un certain espoir d'un premier pas dans la bonne direction pour d'autres.

La Loi prévoit que le gouvernement doit adopter et rendre public un plan d'action gouvernemental indiquant les activités qu'il prévoit réaliser pour atteindre les buts poursuivis. Actuellement, la ministre responsable prépare le 4e plan d'action. Parmi les actions indiquées dans les trois premiers plans, voici quelques éléments : création du soutien aux enfants (aujourd'hui Allocation-famille) et de la prime au travail (1er plan), création du crédit solidarité et indexation complète des prestations d'assistance sociale (2e plan) et création du revenu de base (3e plan). Si pour certains les plans n'étaient pas entièrement satisfaisants[19] en vue des objectifs, il reste indéniable que ces mesures ont contribué positivement à améliorer le revenu des moins nantis.

À l'origine, la Loi indiquait aussi notamment que *La stratégie nationale vise à amener progressivement le Québec d'ici 2013 au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon des méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales*[20]. Plusieurs indicateurs touchant la pauvreté et les inégalités existent et sont recensés par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion. De plusieurs analyses du Centre on retient en général que [d]*epuis l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2002, la situation s'est beaucoup améliorée au Québec*[21]*.* Basées sur la Mesure du panier de consommation (MPC), les améliorations sont notables, mais diffèrent selon le type de ménage. Si elles sont beaucoup moins au rendez-vous pour les personnes seules, on constate une amélioration pour l'ensemble des unités familiales, pour lesquelles la MPC atteint 5,1 % en 2021. En fonction de la Mesure de faible revenu (MFR), utilisée notamment pour les comparaisons internationales, en 2021, le taux de faible revenu selon le MFR se situe à 11,7 %. Peu importe la méthode, il s'agit globalement des meilleurs résultats obtenus depuis la mise en place de la loi anti-pauvreté. Notons toutefois qu'il faut rester prudent relativement à l'analyse des données de 2020 et 2021, années de turbulences marquées par les

16 Alain NOËL (2002). « Une loi contre la pauvreté : La nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». *Lien social et politique*, 48, 103-114. De 2006 à 2013, Alain Noël a présidé le Centre d'étude gouvernemental sur la pauvreté et l'exclusion.

17 Selon l'Encyclopédie du parlementarisme québécois, une loi-cadre est une loi définissant les principes généraux d'une matière et laissant à l'exécutif le soin d'en fixer les modalités d'application en utilisant son pouvoir réglementaire. https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/loi-cadre.html),

18 Alain NOËL (2002), *op. cit*., p. 107.

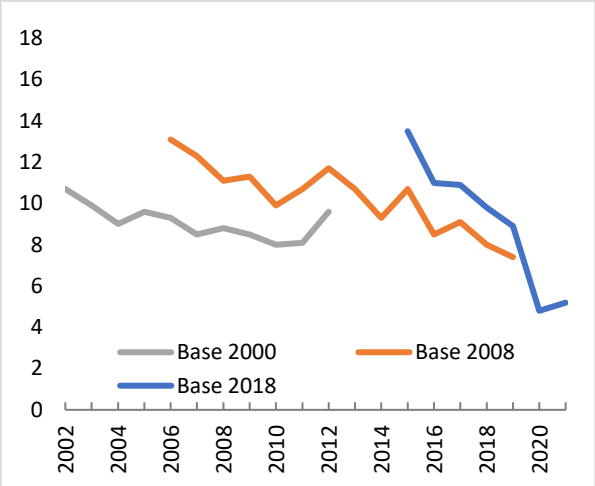
19 COLLECTIF POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ (2022). Une question de droit ! Examen critique de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'occasion de son 20e anniversaire ;

20 I-7 - Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, article 4.

21 CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION (2023). État de la situation 2022.

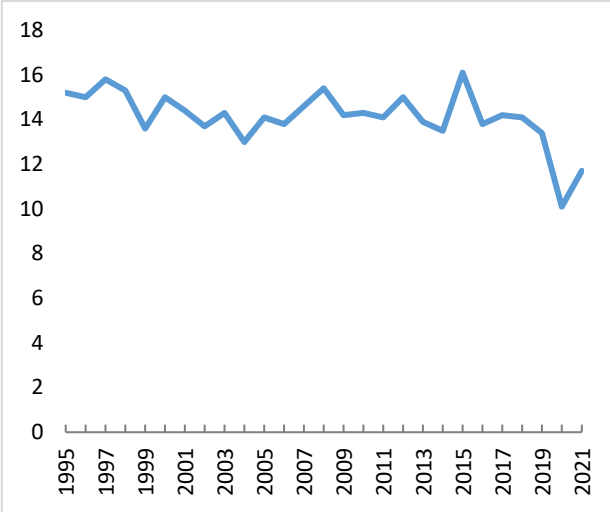
transferts financiers liés à la pandémie de COVID. Les années 2022 et 2023 risquent aussi d'être marquées par les soutiens offerts en lien avec la forte inflation.

Figure 9. **Taux de faible revenu selon la Mesure du panier de consommation (MPC), Toutes personnes, Québec**



Source : Statistique Canada, Tableau : 11-10-0135-01 Note : Les différentes parties de courbes correspondant à la mise en place de nouvelles bases de la mesure.

Figure 10. **Mesure de faible revenu après impôt, Toutes les personnes, Québec**



Source : Statistique Canada, Tableau : 11-10-0135-01

Chose certaine, cette loi a le mérite de forcer la réflexion et la recherche d'actions pour améliorer la situation des moins nantis, au bénéfice de tous.

Déjà en 2004, Pascale Dufour écrivait relativement à cette loi :

> *…les personnes assistées sociales ont connu une amélioration matérielle très relative de leur sort depuis l'adoption de la loi, malgré la publication du plan d'action au printemps 2004. Il est alors facile de conclure que la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'a rien changé ; mais c'est oublier que, de 1995 à 2002, les termes du débat ont été modifiés, la pauvreté devenant un enjeu collectif contre lequel la société devait se battre en adoptant des outils législatifs spécifiques, et non des mesures sectorielles visant des individus confrontés à des problèmes personnels. Bien que ce changement puisse tout à fait n'être que de courte durée, cette loi demeure un outil plus difficile à faire disparaître qu'une politique. Il y a fort à parier que, dans l'histoire tourmentée des politiques concernant les plus démunis, cette loi deviendra un levier central de revendications pour les acteurs sociaux. Enfin, du point de vue de l'ensemble des acteurs sociaux québécois, le succès de cette mobilisation jouera probablement le rôle d'un exemple à suivre ou, tout au moins, d'un espoir à conserver*[22].

3.1.3 Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification

Comme indiqué dans les notes explicatives, *cette loi établit que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est d'office le conseiller du gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques et qu'il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale*. Même si

[22] Pascale DUFOUR (2004). « L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique ? ». *Politique et Sociétés*, Volume 23, numéro 2-3, 2004, p. 159–182 (notre soulignement)

elle est de beaucoup plus large portée, elle a remplacé la Loi sur la Transition énergétique Québec ayant été mise en place en 2017. Depuis 2020, la Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification (loi-changement climatique) encadre l'ensemble des actions et obligations liées aux changements climatiques, dont la nécessité d'élaborer une politique-cadre, soit le Plan pour une économie verte. Ce dernier plan prend le relais du Plan d'action sur les changements climatiques (PACC) dont la première version remonte à 2006.

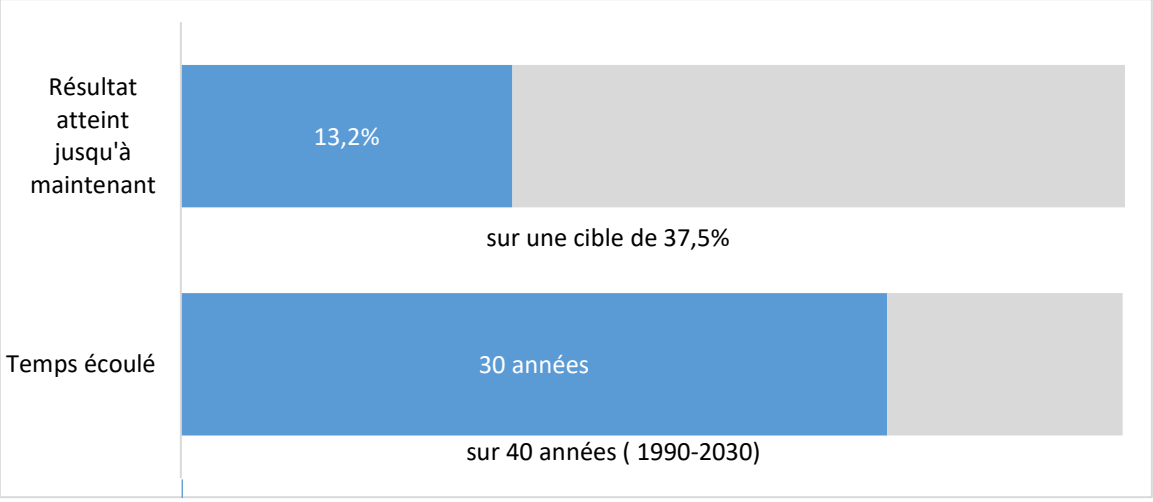
La première cible formelle de réduction des émissions de 6 % sous le niveau de 1990 à l'horizon 2012 a été inscrite dans le premier PACC 2006-2012. La cible de réduction des émissions de GES de 20 % sous le niveau de 1990 à l'horizon 2020 a été officialisée par décret appuyant le PACC 2013-2020. À la suite d'une Commission parlementaire, le Québec s'est doté d'une cible de réduction de 37,5 % sous le niveau de 1990 d'ici 2030. En ce qui concerne un engagement à plus long terme, le gouvernement vise la carboneutralité au plus tard en 2050.

Même si le Québec lutte contre les changements climatiques depuis de nombreuses années, on constate que le cadre formel d'une loi relative aux enjeux et objectifs importants pour le Québec est assez récent.

En matière de résultat, après avoir dépassé la cible du premier PACC fixée en 2012, le Québec a raté la cible du deuxième PACC pour 2020 avec une réduction de 13,2 % au lieu de 20 %. En outre, il convient de signaler que le résultat de 2020 est partiellement embelli par les effets de la COVID, car les réductions en 2019 n'atteignaient qu'un modeste 2,7 % par rapport au niveau de 1990.

Sur la base des données de 2020, après 30 années écoulées sur 40, les résultats les plus récents montrent une réduction de 13,2 % sur une cible à atteindre de 37,5 % en 2030. Ici, on ne peut évidemment pas juger de la performance de la loi, qui n'est en place que depuis 2020, mais, espérons qu'elle corrigera certaines lacunes, notamment en clarifiant le rôle du ministère.

Figure 11. **Résultats de 2020 par rapport à la cible 2030 en matière de gaz à effet de serre, Québec**



Source : Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre pour l'année 2020.

Au fil des années, c'est en mettant à l'avant-scène certains objectifs importants aux yeux du gouvernement en matière de finances ou de politiques publiques que le Québec a fait un certain nombre d'avancées. La

nécessité d'élaborer des plans d'action ou l'existence de lois a assurément contribué sinon garanti que ces objectifs sont restés à l'avant-scène.

3.2 Avantages et inconvénients d'une loi

Les expériences québécoises exposées permettent de faire ressortir les avantages et les inconvénients de l'élaboration et de l'adoption d'une loi dont le but est l'atteinte d'un objectif ciblé.

Avantages

D'abord, comme résumé plus haut, les trois lois suivantes, à savoir, la Loi sur l'équilibre budgétaire, la Loi-dette et la Loi anti-pauvreté, ont toutes eu à leur manière des effets positifs en regard de l'objectif poursuivi et des cibles y afférentes.

Toutefois, parmi les avantages les plus importants, il convient de souligner celui de positionner l'objectif inscrit dans une loi comme étant une priorité gouvernementale et de l'amener dans la sphère publique, contribuant ainsi à pérenniser l'objectif. Il est également plus difficile de l'omettre lorsque les résultats ne vont pas dans le sens souhaité. Il en découle donc une obligation morale de résultat.

Inscrire formellement l'objectif dans une loi oblige à fixer des cibles et à définir un plan d'action pour les atteindre. Enfin, chacune des lois données en exemple a également en commun qu'un ministre en assure la gouvernance et en est responsable. Ainsi, cela favorise l'imputabilité en regard de son objectif et oblige la reddition de compte. Des avantages certains du point de vue de la gouvernance. Implicitement, on peut croire qu'une loi force la coordination de l'action gouvernementale. En théorie, elle ajoute des éléments à prendre en compte dans la grille d'analyse des initiatives publiques et mène à des prises de décisions cohérentes.

Inconvénients

Choisir de rendre explicite une priorité gouvernementale dans une loi peut également comporter des inconvénients. Sous l'angle politique, outre la nécessité d'un vote à l'Assemblée nationale, s'ajoute le risque politique de ne pas atteindre les cibles.

Puis, particulièrement pour une loi visant l'élimination de l'écart de niveau de vie avec l'Ontario, il est permis d'anticiper des critiques quant au choix de l'indicateur.

Plus fondamentalement, l'enjeu de l'acceptabilité sociale d'un tel objectif d'enrichissement se pose. Il y a un risque que des efforts pour atteindre cet objectif soient perçus comme se faisant au détriment d'autres priorités gouvernementales.

Enfin, avec une loi, il y a toujours le risque que l'objectif devienne un dogme, ce qui pourrait être perçu comme étant à contre-courant d'actions écoresponsables.

3.3 Le contour d'une possible Loi sur l'enrichissement collectif

Si le gouvernement décidait non seulement de déposer un plan d'action sur l'enrichissement collectif, mais de l'encadrer par la mise en place d'une loi, à quoi pourrait-elle ressembler ?

Essentiellement, la loi doit cerner de grands paramètres : l'objectif, les cibles, la définition d'un ou d'indicateurs, le plan d'action, la responsabilité et l'imputabilité. Sur la base de la position gouvernementale

figurant dans la documentation budgétaire et dans le Plan stratégique du ministère des Finances, le contenu pourrait ressembler à ce qui suit.

CONSIDÉRANT que le gouvernement a une volonté marquée d'augmentation du niveau de vie de la population québécoise ;

1. La présente loi a pour **objectif** de doter le gouvernement de cibles d'augmentation de l'enrichissement collectif ainsi que d'un plan d'action pour les atteindre.

2. Les **cibles** sont que l'écart de niveau de vie avec l'Ontario ne pourra excéder 10,0 % en 2026-2027 et devra être entièrement comblé pour l'année 2036-2037.

3. Pour l'application de la présente loi, le **niveau de vie est mesuré** par le produit intérieur brut (PIB) réel par habitant.

4. En application de la présente loi, le ministre des Finances doit présenter un **plan d'action** sur l'enrichissement collectif précisant les initiatives gouvernementales devant être réalisées pour atteindre l'objectif poursuivi.

   Le plan d'action est établi pour une période de 5 ans. Un nouveau plan d'action doit ensuite être établi pour la même durée.

5. Le ministre des Finances est **responsable** de l'application de la présente loi.

6. Le ministre des Finances **fait rapport à l'Assemblée nationale**, à l'occasion du discours sur le budget, des activités réalisées dans le cadre du plan d'action gouvernemental, de l'évolution de l'indicateur de niveau de vie et de la progression vers l'atteinte de l'objectif.

Comme indiqué, la proposition du contenu d'une loi sur l'enrichissement collectif s'inspire de la volonté gouvernementale indiquée dans la documentation budgétaire et stratégique du ministère des Finances. Or, les réflexions incluses à la section 4 de la présente analyse nécessiteraient une reformulation de certains articles.

EN GUISE DE CONCLUSION, RÉFLEXIONS AUTOUR DE L'ENRICHISSEMENT COLLECTIF DU QUÉBEC

Le gouvernement du Québec a indiqué une volonté de combler l'écart de richesse avec l'Ontario. Basées sur la présente analyse, voici sept réflexions autour de l'enrichissement collectif du Québec.

1. Un objectif louable qui permettrait des gains pour tous

En premier lieu, il convient de statuer sur l'objectif gouvernemental d'enrichissement collectif. On ne peut que saluer un tel objectif, qui est louable notamment dans une perspective de capacité future de financement de nos services publics.

Sous l'angle gouvernemental ou encore individuel, quelles sont les conséquences d'avoir un écart de richesse significatif entre le Québec et l'Ontario ? Dans la fédération canadienne, une province moins riche reçoit des paiements de péréquation afin d'être en mesure d'offrir un niveau de service public comparable à un niveau de fiscalité sensiblement comparable. C'est à ce titre que le Québec est une province bénéficiaire de la péréquation. Puis, le Québec doit recourir davantage à la fiscalité lorsqu'il souhaite s'offrir un panier de services publics plus étendu.

L'analyse a estimé qu'en 2022, en l'absence d'écart de richesse avec l'Ontario, le Québec aurait récolté autour de 16 milliards de dollars de revenus autonomes additionnels. Comme indiqué, cette somme aurait pu servir à combler la perte de péréquation (13,7 milliards de dollars en 2022-2023), à mieux financer les services publics, à réduire les impôts ou encore un mélange des trois. De plus, sur la base des proportions des composantes du PIB en 2022, le rattrapage du PIB réel par habitant se serait également traduit par une hausse récurrente des salaires évalués à 9 000 $ par employé.

Dans un contexte où bon nombre de Québécois rêvent de services publics plus performants ou souhaitent avoir de meilleurs salaires, voilà deux exemples concrets de retombées positives pour tous, résultant de l'élimination de l'écart de richesse avec l'Ontario. Le gouvernement doit mettre en valeur ces retombées découlant d'un enrichissement collectif.

2. Le chemin parcouru en matière de niveau de vie et celui qui reste à parcourir

D'aussi loin que les statistiques sur le PIB existent, le Québec a toujours eu un PIB réel par habitant inférieur à l'Ontario. En 1961, l'écart de niveau de vie observé était autour de 30 %[23]. Même si l'écart se résorbe progressivement, il était toujours de 25,8 % en 1989, puis de 20,5 % en 2006. En 2022, cet écart atteignait 14 %.

[23] Les données de très long terme de Statistique Canada (tableau 36-10-0229-01) ne présentent pas le PIB réel par habitant. On y trouve le PIB par habitant en dollars courants qui montre un écart de 31,2 % entre l'Ontario et le Québec et le Revenu intérieur brut (RIB) réel par habitant qui montre un écart de 33,6 %. Notons qu'avec les séries de données plus récentes (depuis 1981), les résultats pour les années 1980 et 1990 des écarts mesurés avec le PIB par habitant et avec le RIB réel par habitant génèrent un écart Ontario-Québec plus grand que celui mesuré avec le PIB réel par habitant.

Assurément, le rattrapage économique du Québec observé au cours des dernières décennies n'aura pas été un long fleuve tranquille.

Cela dit, afin de mieux comprendre tout le chemin parcouru, retournons au début de la Révolution tranquille et au premier budget présenté par Jean Lesage en avril 1961. Il terminait son *Discours du Budget 1961-1962* en soulignant que « nous sommes convaincus que le peuple du Québec nous saura gré des mesures constructives que nous avons adoptées et que nous adopterons pour donner une nouvelle impulsion à la prospérité de la Province et au bien-être de sa population[24]. » Sous cet angle, imaginons si jamais l'objectif ambitieux devait devenir réalité d'ici 2036. 75 ans après le début de la Révolution tranquille, les Québécois pourraient se dire que même si l'on partait de loin, sous l'angle du niveau de vie comme pour bien d'autres indicateurs de bien-être, les retards observés jadis ont été comblés !

Cela dit. Il faut convenir que malgré le chemin parcouru, et compte tenu des changements démographiques des prochaines décennies, éliminer l'écart restant d'ici 2036 se fera essentiellement par des gains de productivité. Or, dans le contexte économique actuel, augmenter la croissance de la productivité ne sera pas chose aisée au Québec. D'ailleurs, si au cours des dernières décennies, l'écart de niveau de vie s'est estompé, l'écart de productivité a plutôt eu tendance à s'accroître. C'est sans doute cet écart de productivité croissant qui explique en partie que le ministre des Finances, Eric Girard, reconnaît d'emblée que l'objectif gouvernemental d'enrichissement collectif est ambitieux.

3. Le réalisme des cibles actuelles

Les plus récentes données du Québec et de l'Ontario en matière de croissance du PIB réel (budgets du Québec et de l'Ontario 2023) permettent déjà d'observer que le Québec poursuivra la réduction de l'écart de PIB par habitant avec l'Ontario de 14,0 % qu'il était en 2022 à 12,8 % en 2023. Toutefois, les données budgétaires actuelles indiquent un écart de 12 % en 2026. Même que sur la base de ces perspectives, l'écart augmenterait légèrement entre 2024 et 2026, passant de 11,8 % à 12 %. Ainsi, selon les données actuelles, seulement 50 % de l'objectif serait atteint en 2026 (2 points de pourcentage sur les 4 points de pourcentage nécessaires pour ramener l'écart à 10 %).

À titre illustratif, pour atteindre un écart de 10 % du PIB réel par habitant en 2026, sachant les taux de croissance annuels moyens en Ontario au cours de la période, le taux de croissance annuel moyen du PIB du Québec devrait être de 1,73 % à partir de 2023. Or, selon les prévisions budgétaires 2023-2026, ce taux de croissance annuel moyen prévu est plutôt de 1,27 %, il s'agit ainsi d'un écart annuel de près 0,45 point de pourcentage, soit une hausse nécessaire du taux de croissance annuel moyen de 36 %. L'objectif de 2026 apparaît ainsi trop ambitieux. Au moment d'écrire ces lignes, moins de quatre années resteraient pour accélérer de façon importante la cadence de croissance.

Relativement à la cible de 2036, toujours basée sur l'écart de PIB réel par habitant, l'analyse tendancielle depuis le sommet conjoncturel de 1990 révèle que le seul facteur « temps » ne sera pas suffisant en vue de combler entièrement l'écart de richesse avec l'Ontario. Un écart supérieur à 10 % serait toujours présent en 2036. Le scénario de référence s'appuyant sur les perspectives économiques de moyen et long terme du Québec et de l'Ontario arrive au même constat où l'écart en 2036 serait similaire à celui observé en 2023.

[24] Discours sur le budget du Québec 1961-1962, p. 85.

De plus, deux scénarios avec une croissance de productivité plus importante ou certains taux d'emploi plus élevés n'y arrivent pas non plus. Encore une fois, l'objectif s'avère peut-être trop ambitieux, ou nécessite des actions gouvernementales très performantes en vue d'y arriver.

Si des cibles chiffrées doivent servir d'objectif, elles doivent être établies de manière à représenter un objectif réalisable, même s'il nécessite des efforts et ressources non négligeables.

4. La mesure à privilégier et les meilleures cibles à identifier

D'entrée de jeu, il a été reconnu que le PIB réel par habitant constitue un indicateur approximatif du niveau de vie. Il possède cependant l'avantage d'être facile à calculer. De plus, un regard sur les indicateurs de bien-être[25] a montré le fort pouvoir de prédiction du PIB réel par habitant relativement au classement d'autres indices de bien-être, tels l'Indice de développement humain, l'Indice du bonheur de Gallup et l'Indice du vivre mieux de l'OCDE. En effet, on y constate que les pays les mieux classés en matière de PIB réel par habitant, qu'il s'agisse des pays nordiques, de la Suisse ou encore des Pays-Bas, performent également tous très bien en regard de ces trois indices. Sauf exception, l'un ne va pas sans l'autre. Dans ce contexte, il apparaît toujours pertinent de mesurer la hausse du niveau de vie par l'évolution du PIB réel par habitant, bien que d'autres indicateurs de bien-être puissent servir de repères complémentaires[26].

En effet, au lieu d'uniquement chercher à mesurer l'écart de niveau de vie sur la base du PIB réel par habitant, la cible pourrait être un indicateur composite intégrant plus d'éléments figurant, par exemple, dans les indicateurs de progrès du Québec de l'ISQ ou du collectif G15+. L'idée sous-jacente étant de favoriser la croissance tout en prenant en compte les autres facettes du développement[27]. Par exemple, outre la dimension économique traditionnelle du PIB réel par habitant, une dimension éducation avec un indicateur relatif au décrochage scolaire, une dimension sociale relative à la pauvreté et une dimension environnementale relative à la pollution pourraient constituer un indicateur composite intéressant.

Si on convient de mesurer l'écart de niveau de vie sur la base du PIB réel par habitant, ou encore d'un indicateur composite tenant compte d'autres variables contribuant au bien-être, il faut également choisir la cible d'enrichissement. Le gouvernement du Québec a précisément choisi l'Ontario. Ce choix est essentiellement politique, même s'il constitue un repère naturel pour le Québec. De plus, sur la base de la cible actuelle constituée en comparaison avec l'Ontario, il convient de souligner que le Québec reste en partie dépendant de la performance de l'Ontario. Un effondrement de l'économie ontarienne ferait en sorte que la cible serait atteinte facilement sans nécessiter d'amélioration réelle de la situation économique du Québec.

Dans cette optique, il pourrait être intéressant d'élargir le point de comparaison à d'autres juridictions, par exemple à l'ensemble des autres provinces. Dans ce cas également, l'écart de niveau de vie est bien présent depuis des décennies. Une autre approche serait de sélectionner quelques juridictions comparables ayant des économies diversifiées, par exemple, en plus de l'Ontario, ajouter la Colombie-Britannique, un ou deux

[25] Voir Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023), « Incursion parmi les indicateurs de bien-être », *Regard CFFP* no R2023/XX (à venir), Chaire en fiscalité et en finances publiques.

[26] Rappelons qu'une alternative au PIB réel par habitant est le RIB réel par habitant, discuté à l'annexe 1.

[27] Pour une discussion relative à d'autres indicateurs pouvant servir de complément, voir Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023), « Incursion parmi les indicateurs de bien-être », *Regard CFFP* no R2023/XX (à venir), Chaire en fiscalité et en finances publiques.

états américains et un ou deux pays nordiques. Toutefois, en sélectionnant des juridictions hors du Canada, la nécessité de tenir compte de la parité des pouvoirs d'achat ajoute une difficulté à l'exercice.

5. Dépasser le simple énoncé de politique en établissant un cadre plus formel

Bien que l'objectif d'enrichissement collectif fasse désormais partie du plan stratégique du ministère des Finances, aucun détail n'expose les actions requises pour l'atteindre. Il s'agit essentiellement d'un énoncé de politique du plan budgétaire apparaissant avec une multitude d'autres énoncés.

Or, à nos yeux, si l'engagement gouvernemental se limite à un simple énoncé, il y a un risque que l'objectif disparaisse des radars dès lors que l'indicateur de suivi passe du vert au rouge.

Si le gouvernement est sérieux dans son intention d'éliminer l'écart de niveau de vie du Québec avec l'Ontario, et il n'y a aucune raison de douter de cette volonté, il doit passer de la parole aux actes. Dit autrement, si le gouvernement est ambitieux en regard de la cible d'enrichissement, il doit l'être tout autant à l'égard du cadre formel à mettre en place pour y parvenir.

Pour ancrer l'objectif d'enrichissement collectif au cœur des actions gouvernementales, le gouvernement doit aller minimalement déposer une stratégie gouvernementale en matière d'enrichissement collectif menant à la mise en place d'un plan d'action.

L'histoire récente du Québec a révélé les avantages de cette façon de faire. En effet, lorsque le gouvernement s'est doté d'objectifs ambitieux et clairs, il a déposé une stratégie gouvernementale et un plan d'action. On peut penser à la lutte contre la pauvreté ou encore à la lutte contre les changements climatiques.

Ainsi, officialiser l'objectif d'enrichissement collectif dans un plan d'action étoffé aurait le mérite de montrer l'importance de cet objectif aux yeux du gouvernement. En outre, une telle stratégie permettrait de définir une série d'actions à entreprendre, budgétaires, fiscales et réglementaires, formant un tout cohérent et s'étalant sur quelques années pour ultimement permettre au Québec d'atteindre l'objectif souhaité.

Serait-il possible d'aller encore plus loin ? L'analyse a montré que dans certaines situations, pensons à l'équilibre budgétaire, à la réduction de la dette ou à la lutte contre la pauvreté, le Québec est allé plus loin en optant pour un encadrement légal. Il a été mis en évidence des résultats positifs allant dans le sens de l'atteinte de ces objectifs. Encore récemment, il empruntait cette voie en matière de lutte contre les changements climatiques. L'avenir nous permettra de juger de la portée de ce choix quant aux changements climatiques.

Si jamais, le gouvernement devait opter pour la mise en place d'une loi encadrant l'objectif gouvernemental d'enrichissement collectif et d'un plan d'action s'y rattachant, l'analyse en cerne les grandes lignes et en fait ressortir quelques avantages, notamment en matière d'imputabilité.

La pertinence d'un encadrement légal incluant le plan d'action dépend du choix de la cible. Les précédentes réflexions ont notamment fait ressortir la nécessité de s'assurer que les différentes composantes de ces cibles soient revues :

- Choix de l'indicateur : le PIB réel par habitant seul ou appuyé d'autres variables ou encore le recours à un indicateur composite permettant de prendre en compte les autres facettes du développement ;

- Choix de la juridiction de comparaison : la comparaison avec l'Ontario ou plutôt se comparer au reste du Canada ou à une combinaison de juridictions, par exemple, la moyenne de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.
- Quantification des cibles : sur la base du PIB réel par habitant avec l'Ontario, les actuelles cibles chiffrées de 10 % en 2026 et de 0 % en 2036 semblent possiblement trop ambitieuses. Il pourrait être pertinent de réévaluer ces dernières.

La prise en compte de ces considérations pourrait favoriser la pertinence d'opter pour un encadrement légal.

Si le gouvernent a pu, il y a deux décennies, en vue de mettre au cœur de ses priorités la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, légiférer la loi anti-pauvreté, pourquoi ne pourrait-il pas faire de même en matière d'enrichissement collectif ?

6. La fiscalité comme un des moyens d'interventions

Maintenant, que devrait contenir un plan d'action visant l'enrichissement collectif, qu'il soit ou non inclus dans une loi ? Volontairement, la présente analyse s'intéresse davantage à la forme du cadre formel qu'à son contenu, elle ne détaille pas spécifiquement de pistes de solution pour combler les écarts de richesse avec l'Ontario ou pour augmenter la croissance économique potentielle du Québec. De nouvelles mesures pour aller dans ce sens n'ont pas été élaborées.

Rappelons toutefois que, étant donné les changements démographiques que connaît actuellement le Québec, agir sur le déterminant de la croissance économique que sont le bassin des travailleurs potentiels ou l'intensité du travail est bien sûr possible (incitation des travailleurs), quoique de façon limitée. Sur cette base et tel que noté plus haut, le déterminant le plus susceptible de contribuer à combler l'écart de richesse avec l'Ontario reste la productivité. Évidemment, la fiscalité, sous forme de crédits d'impôt ou autres, peut contribuer à stimuler la productivité. En outre, elle offre déjà une série de crédits d'impôt qui soutient la productivité et la compétitivité des entreprises, par exemple, la déduction incitative pour la commercialisation des innovations (DICI) ou le crédit d'impôt à l'investissement et à l'innovation (C3i), pour ne nommer que ces deux-là.

Toujours en matière de fiscalité, il est possible de s'inspirer de certaines propositions antérieures de la CFFP. Le gouvernement du Québec a tenu plusieurs consultations, que ce soit avant les budgets ou autrement auprès des chercheurs et économistes universitaires. Or, ces diverses consultations avaient comme thème commun l'accroissement du potentiel économique du Québec. Ainsi, un plan d'action visant la réduction des écarts de niveau de vie avec l'Ontario pourrait certainement s'inspirer de propositions déjà reçues dans une perspective de moyen et plus long terme. La CFFP a participé à ces nombreuses consultations. Elle a, dans certains cas, proposé des modifications à des mesures fiscales existantes touchant les entreprises pour les rendre plus efficientes, que l'on pense à la déduction pour petite entreprise ou encore au crédit production de titres multimédia[28]. La notion de redosage de la structure fiscale a également été abordée pour stimuler

[28] Luc GODBOUT et Michaël ROBERT-ANGERS (2022), *Déduction pour petite entreprise : pistes de réforme pour contribuer à l'accroissement du potentiel économique du Québec*, Cahier de recherche 2022/02, CFFP, 25 p. ; Michaël ROBERT-ANGERS et Luc GODBOUT (2023), *Pour une révision adaptée du crédit d'impôt remboursable pour la production de titres multimédias*, Cahier de recherche n° 2023-05, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 50 p.

la croissance économique[29]. Évidemment, il y a de multiples façons de procéder à un redosage de la structure fiscale. Si le plus commun reste le redosage de l'impôt sur le revenu vers la TVQ, d'autres pistes sont susceptibles d'agir sur la croissance économique (taxe environnementale, tarification, révision de dépenses fiscales).

7. La nécessité d'obtenir l'incontournable et nécessaire acceptabilité sociale

Obtenir l'adhésion sociale, notamment quant au choix de la cible ou à la manière de mesurer l'écart de niveau de vie, est fondamental. En outre, le gouvernement doit bien expliquer le choix de l'objectif ; il ne s'agit pas de s'enrichir pour s'enrichir, mais illustrer clairement que l'enrichissement collectif contribuera au mieux-être de tous.

Ainsi, pour favoriser l'acceptabilité sociale, le gouvernement devra exposer sa vision. Quelle est la meilleure façon de favoriser un débat utile et éclairé sur le niveau de vie ? Le dépôt d'un document de consultation suivi d'une consultation publique sur le thème de l'amélioration de la performance économique semble indiqué avant le dépôt d'une loi ou d'un plan d'action.

Le gouvernement doit bien expliquer que l'enrichissement collectif qu'il propose contribuera non seulement à la croissance économique, mais parallèlement à l'amélioration de divers indicateurs de mieux-être. Par exemple, une cartographie doit illustrer que certaines actions mises en place pour lutter contre les changements climatiques contribueront à l'enrichissement collectif, que l'enrichissement collectif, par les retombées fiscales qui en découleront, facilitera des initiatives supplémentaires de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Loin de s'opposer, ces priorités gouvernementales doivent converger vers un bien-être collectif.

Il faut que soit également démontré, de façon convaincante, qu'il ne s'agit pas d'un choix hermétique, ou mutuellement exclusif, entre lutter contre la pauvreté ou contre les changements climatiques ou favoriser l'enrichissement collectif, que l'un ne se fait pas au détriment de l'autre, au contraire. Pour ce faire, le gouvernement devra exposer, de manière non équivoque, de quelle manière son plan s'arrime aux autres priorités de la société québécoise, telles la réduction des inégalités et de la pauvreté ou les préoccupations liées aux changements climatiques. Il devra expliquer de quelle façon les actions qu'il entend déployer favoriseront l'enrichissement collectif et concourront, de manière coordonnée, à l'atteinte d'autres importants objectifs gouvernementaux et sociétaux.

En bref, il faut montrer qu'il s'agit d'une occasion de mettre l'enrichissement collectif au service du bien commun.

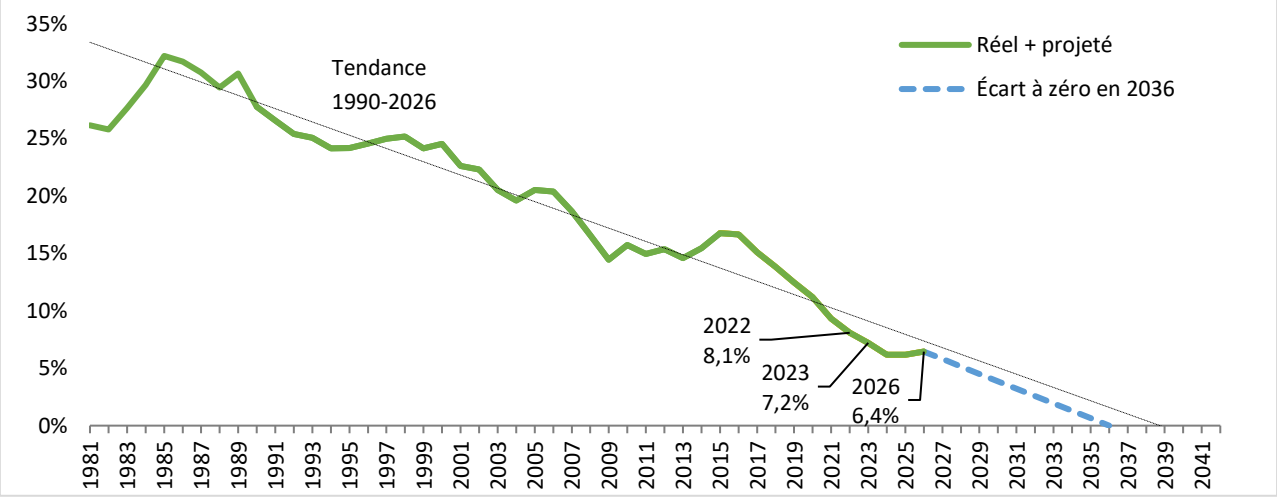
[29] Bertrand ACHOU, Yann DECARIE, Luc GODBOUT, Pierre-Carl MICHAUD, Julien NAVAUX et Suzie ST-CERNY (2021), *Mitiger les impacts économiques du vieillissement sur la croissance et les recettes publiques : la piste du redosage fiscal*, Cahier de recherche 2021-02, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke ; Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2022), *Croissance économique et structure fiscale : rappel des principaux constats*, Cahier de recherche 2022/03, CFFP, 18 p. ; Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2022), Conjuguer santé financière et croissance économique : réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité, Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2022-2023 (autres propositions également).

ANNEXE 1. ÉCART DE NIVEAU DE VIE SUR LA BASE DU RIB RÉEL PAR HABITANT ENTRE L'ONTARIO ET LE QUÉBEC

L'annexe reprend l'analyse de l'écart du niveau de vie avec l'Ontario pour différents scénarios d'évolution de l'indicateur. La figure trace cette fois l'écart de niveau de vie entre l'Ontario et le Québec, sur la base du RIB réel par habitant, de 1981 à 2026[30]. Rappelons que le RIB correspond au PIB nominal ramené en dollars réels par l'indice implicite des prix de la demande intérieure finale, puis divisé par la population. En 2023, l'écart atteint ainsi 7,3 %.

Comme l'indique Fortin (2023), les tendances récentes de l'indicateur construit avec le RIB, qui sont plus avantageuses que les tendances de l'écart de PIB réel par habitant, résultent *d'une évolution des « termes de l'échange », c.-à-d. du rapport entre les prix à l'exportation et les prix à l'importation, plus avantageuse pour le Québec que pour l'Ontario*. Comme le précise Fortin, il faudra comprendre quelles sont les sources d'explication à cet avantage pour le Québec.

Figure A1 Écart de niveau de vie sur la base du RIB réel par habitant entre l'Ontario et le Québec, en pourcentage



Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0222-01, 36-10-0223-01 et 17-10-0005-01.
https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/comptes-economiques-du-quebec-premier-trimestre-2023.pdf et
https://www.ontario.ca/fr/page/comptes-economiques-de-lontario

Dans le cas du RIB réel par habitant, si la courbe de tendance (1990-2026) se poursuit, l'écart en 2026 serait de 7,5 % et de 1,7 % en 2036. La projection tendancielle illustre que l'écart de RIB réel par habitant entre le Québec et l'Ontario serait nul en 2039, soit 3 ans après la date ciblée par le gouvernement. Ici, la meilleure performance **projetée** du Québec en matière de RIB réel par habitant par rapport au PIB réel par habitant suppose donc que le rapport entre les termes de l'échange du Québec et ceux de l'Ontario continuera de s'améliorer dans l'avenir au même rythme tendanciel que dans le passé, ce qui n'est évidemment pas assuré.

Le scénario 1 représente, comme pour l'indicateur du PIB réel par habitant, le **scénario de référence** en utilisant la projection du PIB nominal de la CFFP pour le Québec (2028 et après) et celle du DPB pour l'Ontario

[30] Une analyse de l'évolution 2000-2019 de l'Indice implicite du PIB, de la demande intérieure finale et de l'IPC, ainsi que les prévisions de croissance de l'IPC des budgets ont permis de projeter la croissance de l'Indice implicite de la demande intérieure finale. La tendance de long terme utilisée est de 1,7 % au Québec et de 1,8 % en Ontario.

(2027 et après)[31]. Dans ce cas, l'écart de richesse du Québec par rapport à l'Ontario est réduit progressivement de 7,2 % en 2023 à 6,2 % en 2036. Les scénarios 2 et 3 sont plus optimistes. Dans un premier temps, une politique visant à accroître la productivité est ajoutée. Ensuite, en plus de la politique de productivité, l'effet d'une politique visant à faire croître les taux d'emploi du Québec. Dans les deux cas, malgré une croissance de la productivité ou des taux d'emploi, un écart de niveau de vie reste toujours présent en 2036.

Tableau A1 Évolution de l'écart de niveau de vie sur la base du RIB réel par habitant du Québec par rapport à l'Ontario selon différents scénarios (écart Ontario-Québec en pourcentage)

		2023	2026	2036
Scénario 1 :	Projections de PIB nominal de la CFFP pour le Québec 2028-2036 et du DPB pour l'Ontario 2027-2036	7,2 %	6,4 %	6,2 %
Scénario 2 :	Scénario 1 **+** augmentation de la croissance annuelle de la productivité projetée de 20 % progressivement entre 2023 et 2028 et maintien jusqu'en 2036	7,2 %	6,2 %	3,9 %
Scénario 3 :	Scénario 2 + les taux d'emploi rejoignent progressivement ceux des pays de l'OCDE ayant les plus forts taux d'emploi, dans les cohortes ayant des taux plus faibles[32]	7,2 %	6,2 %	3,3 %

Sans émettre d'opinion sur le choix du meilleur indicateur d'enrichissement collectif, il convient de noter que si le gouvernement du Québec décide de revoir son objectif d'enrichissement en optant pour l'indicateur du RIB réel par habitant plutôt que le PIB réel par habitant, il devra également identifier une cible adaptée pour 2026 alors que la cible de zéro écart peut être maintenue pour 2036.

[31] Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2023. Un portrait différen*t. Cahier de recherche 2023/13, CFFP et BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET (2023). *Rapport sur la viabilité financière de 2023*.

[32] Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023). *Op. cit.*