

# Propositions de mesures pour relever le PIB per capita et le niveau de vie au Québec

Jean-François Perrault<sup>1</sup>, René Lalonde<sup>2</sup>, Patrick Perrier<sup>3</sup>

Études économiques de la Banque Scotia

## Contexte et introduction

Le gouvernement du Québec a amorcé une consultation au printemps 2023 afin d'examiner les options pour accroître le niveau de vie des Québécoises et Québécois et combler de manière soutenue l'écart que le Québec affiche par rapport à ses principaux partenaires économiques, notamment l'Ontario.

Des constats sur la performance du Québec en termes de niveau de vie et ses déterminants ont été présentés au ministre des Finances du Québec à la première phase de cette consultation, notamment par Études économiques de la Banque Scotia. Le présent rapport propose des principes sur lesquels devraient se fonder un cadre de mesures visant à accroître le niveau de vie des habitants du Québec ainsi que des mesures spécifiques.

Étant donné le grand nombre de facteurs agissant en interaction sur le niveau de vie et le PIB per capita, plusieurs dimensions doivent être considérées, et c'est ce que ce rapport propose. Il est important que ces mesures soient considérées dans un ensemble pour qu'elles soient cohérentes et génèrent la synergie nécessaire à l'atteinte de cet objectif. À notre avis, l'élaboration d'une politique industrielle axée sur l'investissement en capital humain (main d'œuvre) et en capital tangible et intangible supporterait cette cohérence. Les mesures proposées dans ce rapport devraient viser de façon dominante les secteurs identifiés par une politique industrielle, mais aussi faire place au marché pour décider des projets prometteurs.

## Résumé des constats d'Études économiques Banque Scotia sur la performance du niveau de vie du Québec

En 2018, le Québec affichait un écart du PIB potentiel par habitant—un déterminant clé du niveau de vie—par rapport à l'Ontario. Cet écart s'est rétréci quelque peu ensuite mais il demeure important. La réduction de cet écart depuis 2018 s'explique principalement par une meilleure performance de la tendance de la productivité de la main d'œuvre québécoise relativement à celle de l'Ontario et, dans une moindre mesure, par une baisse modestement plus rapide du taux de chômage tendanciel du Québec. Cette réduction d'écart a toutefois été ralentie par un déclin plus rapide de la tendance du taux d'activité québécois en comparaison à celui de l'Ontario. Le vieillissement plus rapide de la population québécoise relativement à celle de l'Ontario (et d'autres économies) dans les prochaines années accentuera cet écart défavorable du taux d'activité du Québec, limitant la réduction future de l'écart du PIB potentiel per capita Québec-Ontario, ou pourrait même inverser les gains passés.

---

<sup>1</sup> Premier vice-président et économiste en chef.

<sup>2</sup> Premier directeur, Modélisation et prévisions économiques.

<sup>3</sup> Premier directeur, Prévisions économiques.

Il est donc important que le gouvernement du Québec s'assure que l'avantage au chapitre de la croissance de la productivité de la main d'œuvre québécoise s'accroît afin de plus que compenser les effets négatifs du vieillissement plus rapide sur son niveau de vie et poursuivre la réduction de l'écart du PIB per capita observée au cours des deux dernières décennies.

Les déterminants de la productivité de la main d'œuvre sont l'intensité—ratio—de capital par unité de travail et l'efficacité avec laquelle les facteurs de production sont utilisés, soit la productivité multifactorielle. Le présent rapport propose donc des mesures spécifiques pour accroître le niveau de vie des habitants du Québec et diminuer l'impact négatif du vieillissement sur le taux d'activité de la population. Étant donné l'importance et la portée de l'objectif, et en raison de la multitude de facteurs affectant le niveau de vie et le PIB per capita, un ensemble de mesures doivent être considérées et mises en place.

### **Établissement d'une politique industrielle**

À notre avis, l'élaboration de mesures visant l'accroissement du PIB per capita et le niveau de vie du Québec doit se faire dans un cadre plus large d'une politique industrielle pour le Québec. Il est essentiel que le gouvernement identifie les secteurs économiques ayant un haut potentiel de productivité et de synergie avec l'ensemble de l'économie afin de maximiser l'impact des mesures pour hausser le PIB du Québec tout en minimisant l'effet sur les finances publiques. Les secteurs—et investissement—liés à la transition vers les énergies propres doivent faire partie de cette liste ainsi que ceux liés à la santé et biotechnologie en raison du vieillissement de la population dans de nombreux pays. Le secteur aérospatial doit aussi faire partie de cette liste.

L'élaboration d'une politique industrielle permettrait de guider l'allocation des ressources limitées du gouvernement vers les secteurs les plus prometteurs. Un suivi continu sera toutefois nécessaire afin d'identifier des secteurs qui en, raison des forces du marché, pourraient devenir prometteurs et d'autres qui pourraient cesser de l'être.

### **Stimuler la productivité multifactorielle**

Une hausse de la productivité multifactorielle contribue à relever la productivité de la main-d'œuvre directement en haussant l'efficacité avec laquelle sont utilisés les facteurs de production et indirectement en augmentant le rendement et la demande de capital productif. La hausse de ce dernier contribue à son tour à accroître davantage la productivité de la main d'œuvre. Il est donc primordial que le gouvernement considère des mesures agissant sur les déterminants de la productivité multifactorielle. Les principaux déterminants sont :

- Le niveau de formation, compétence et d'expérience des travailleurs;
- Le niveau de la technologie;
- L'adéquation entre le capital et les tâches des travailleurs;
- Structure organisationnelle, notamment efficacité et fluidité des processus de gestion et d'opération;
- Rapidité d'adaptation aux changements;
- Efficacité de la bureaucratie.

## *Éducation et formation*

Le facteur éducation-formation peut plus directement être influencé par le gouvernement alors que les autres sont plus indirectement affectés par diverses mesures. Le capital humain est fondamental dans une économie de service et de plus en plus spécialisée en raison de sa plus grande interaction—complémentarité—avec le capital tangible et intangible, soit l'équipement et la machinerie et les progiciels/logiciels. Une meilleure concordance entre la formation et les besoins du marché du travail, permet aussi une plus grande flexibilité de la main d'œuvre pour une réallocation rapide des ressources lorsque nécessaire.

Pour ces raisons, promouvoir la hausse du capital humain est aussi important que pour le capital tangible et intangible. Des mesures visant le développement du capital humain alignées avec les besoins établis dans le cadre d'une politique industrielle devraient avoir une place importante dans le plan d'amélioration du PIB potentiel. L'accès à un large bassin de travailleurs bien formés et flexibles est aussi un incitatif important pour le développement et l'attrait de capital productif.

Des mesures affectant la formation des travailleurs doivent être considérées à tous les niveaux à partir des études secondaires, collégiales et universitaires, ainsi que la formation en entreprise. Les mesures suivantes supportent cet objectif de formation et incitation à la formation de la main d'œuvre actuelle et future, incluant l'augmentation du bassin de travailleurs:

- **Accroissement des compétences en mathématiques et sciences** au niveau secondaire afin de maximiser l'attrait pour et le taux de succès des études collégiales et universitaires dans les formations liées à la science et technologie.
- Valoriser davantage **la formation professionnelle au secondaire** en sensibilisant les élèves aux opportunités d'emploi et bénéfiques financiers futurs pour les métiers en demande.
- **Bonification de l'aide financière** aux études collégiales et universitaires pour les occupations liées aux secteurs identifiés par la politique industrielle.
- **Contingentement de l'admission** dans les programmes pour occupations moins alignées avec la politique industrielle. Ces propositions devront toutefois être accompagnées d'une révision de la structure de financement des universités.
- **Subventions ou crédits d'impôt aux sociétés pour formation de la main d'œuvre en entreprise.** Les employeurs sont bien placés pour identifier les besoins spécifiques de formation mais, en plus d'un coût financier potentiel, la formation a un impact négatif à court terme sur la productivité et la rentabilité. Il y a aussi une possible externalité négative à investir dans cette formation en raison du risque qu'elle bénéficie aux compétiteurs avec le roulement de la main d'œuvre. Des crédits d'impôt ou subventions aideraient à réduire ces coûts de formation au niveau des entreprises et cette possible externalité négative.
- **Revenu minimum garanti**—au-delà du seuil de pauvreté—**pour des personnes** dans des occupations à revenu modeste **suivant des programmes de formation** pour obtenir un emploi dans des occupations/métiers en demande et mieux rémunérés. Une aide financière à la formation pourrait bonifier cet incitatif. Un projet pilote pourrait être mis en place dans les régions faisant face à une plus grande pénurie de main d'œuvre.
- **Accroissement des subventions et bourses universitaires pour la recherche scientifique fondamentale et bonification des subventions et crédits d'impôt à la recherche en entreprise.** Étant donné son niveau de risque et sa rentabilité incertaine, indirecte et à plus long terme, ce

type d'investissement doit être largement supporté par le gouvernement. Un soutien gouvernemental stable contribuerait à attirer de l'investissement par des entreprises de haute-technologie pour lesquelles la recherche plus fondamentale est un facteur de production important et qui ont généralement des hauts niveaux de productivité et de salaires.

### *Promouvoir la fluidité de l'allocation des ressources productives*

Les économies sont constamment soumises à des chocs qui exigent souvent une réallocation des ressources entre les secteurs/régions économiques. Plusieurs facteurs peuvent influencer sur la vitesse de cette réallocation, et donc sur la performance de la productivité et du niveau de vie. Parmi ceux-ci on trouve notamment la flexibilité et la mobilité de la main d'œuvre. L'éducation et la formation peuvent accroître cette flexibilité ainsi qu'une bureaucratie plus agile. Des études mentionnent aussi que des marchés du logement inabordables peuvent freiner la réallocation de la main d'œuvre et des ressources. Par conséquent, des mesures visant à améliorer les conditions d'abordabilité de l'habitation doivent aussi être considérées.

### **Accroître le capital productif des entreprises**

La demande de capital productif – tangible et intangible – des entreprises est affectée par l'anticipation de revenus additionnels générés par cet ajout de capital relativement aux coûts actuels et futurs liés à ce capital, incluant l'achat, le financement, l'utilisation et la dépréciation. Plus grand est l'écart entre les revenus et les coûts espérés, soit la rentabilité anticipée nette d'impôt, plus forte sera la demande pour ce capital. Le gouvernement influence sur la demande de capital productif via des mesures qui affectent la rentabilité anticipée du capital.

### *Mesures affectant directement la rentabilité de projets d'investissement*

Les mesures suivantes agissent directement sur le rendement net anticipé de projets d'investissement.

- **Réduction/maintien du taux d'imposition des sociétés à des niveaux bas**
- **Subventions directes** à l'achat et au maintien et modernisation du capital dans les secteurs visés par la politique industrielle.
- **Crédits d'impôt** à l'investissement en capital
- **Généraliser le crédit d'impôt pour grands projets d'investissement à tous les projets** sans égard à leur taille. Bonifier ce crédit pour les secteurs identifiés dans la politique industrielle.
- Imposer à la Caisse de dépôt et placement du Québec un **ratio minimum d'investissement au Québec**.

Une réduction du taux d'imposition des sociétés a l'avantage de laisser le marché identifier les secteurs et projets d'investissement rentables. Toutefois, l'effet de ce type de mesures peut être réduit par la possibilité que la réduction d'impôt serve à d'autres fins que l'accroissement du niveau de capital productif au Québec. L'ajout de capital pourrait aussi subvenir pour des projets ou secteurs générant moins d'externalités positives—ou de synergie—pour le reste de l'économie. Un autre désavantage d'une telle mesure est une compétition fiscale continue avec d'autres juridictions nécessitant un suivi et des ajustements fréquents de la fiscalité des sociétés. Les subventions directes à l'investissement sont des

mesures plus ciblées avec moins de potentiel de fuite vers d'autres usages que l'ajout de capital, mais elles exigent généralement que le gouvernement décide des secteurs et projets prometteurs plutôt que le marché. Il y a donc un risque plus grand que des projets moins prometteurs et possédant une moindre synergie avec l'ensemble de l'économie soient sélectionnés.

Des crédits d'impôt déterminés dans le cadre d'une politique industrielle se situeraient entre les deux précédents types de mesures et devraient être favorisés à notre avis. La politique identifierait les secteurs les plus prometteurs, soit ceux à haute productivité ayant aussi un potentiel élevé d'externalités bénéfiques pour l'ensemble de l'économie et pour lesquels le Québec a un avantage comparé en termes de ressources pour soutenir leur croissance. Le marché déciderait ensuite des projets plus rentables, et assumerait aussi une part plus importante du risque que dans le cas de subventions directes puisque le crédit d'impôt est encaissé une fois les dépenses d'investissement engagées. En raison de cette plus grande participation du marché au risque, les projets parmi les plus rentables et soutenables seraient plus vraisemblablement sélectionnés.

Bien que du point de vue économique nous favorisons les crédits d'impôt établis dans le cadre d'une politique industrielle, le gouvernement devrait aussi considérer des crédits d'impôt et subventions directes pour l'ensemble des secteurs étant donné l'incertitude sur les effets attendus des diverses mesures et dans une perspective de gestion du risque. L'importance des mesures visant les secteurs identifiés par la politique industrielle devrait cependant être dominante.

Le gouvernement du Québec devrait également allouer un rôle important à la Caisse de dépôt et placement pour l'atteinte de cet objectif de relèvement du niveau de vie. En raison de la taille de son capital et de son expertise pour identifier les secteurs et projets prometteurs, la Caisse aurait un impact important sur le PIB et niveau de vie au Québec. Ce rôle est d'ailleurs en lien avec son mandat de contribuer au développement économique du Québec.

#### *Mesures avec effets indirects sur l'investissement*

Des mesures indirectes pour accroître le capital productif doivent également être considérées. Ces mesures peuvent affecter la demande de capital productif par les sociétés en influant indirectement sur son rendement anticipé. Par exemple:

**Investissement en infrastructures publiques** favorisant une circulation plus efficace des biens et services produits au Québec et transigés domestiquement et à l'étranger. Étant donné l'intégration des chaînes de valeur, une meilleure circulation des intrants à la production permettrait aussi de réduire les coûts de production au Québec et d'augmenter le rendement des projets d'investissement privés, donc la demande de capital productif.

**Hausse de la production et modulation des prix de l'électricité** pour réduire le coût d'un intrant essentiel à la production de biens et services. Dans le contexte de pressions croissantes de la demande sur l'offre d'énergie, l'accroissement des capacités de production d'électricité—avec une combinaison d'hydroélectricité, d'éolien et de nucléaire—devient nécessaire pour que cet outil de modulation des prix conserve sa puissance. L'exportation d'une portion de cette capacité additionnelle générerait aussi

des revenus au gouvernement du Québec pouvant servir à financer les diverses mesures d'accroissement du PIB potentiel et niveau de vie du Québec, limitant leur impact sur les finances publiques et le fardeau fiscal des particuliers et entreprises du Québec.

### **Promouvoir le taux d'activité des travailleurs plus âgés**

Avec le vieillissement plus rapide au Québec, l'écart de taux d'activité de sa population en âge de travailler par rapport à celle de l'Ontario continuera de se creuser dans les années à venir. Il y a même risque que l'écart du PIB potentiel per capita Québec-Ontario recommence à se détériorer de façon continue sans amélioration notable de la performance du Québec relativement à l'Ontario en termes de productivité de la main d'œuvre. Le gouvernement pourrait limiter les impacts du vieillissement de la population sur le niveau de vie (et les finances publiques) avec des incitatifs pour augmenter le taux d'activité de la population plus âgée. L'âge effectif de la retraite serait ainsi augmenté. Bien que le taux d'activité des personnes de 55 et plus du Québec ait augmenté de près de 15 points de pourcentage depuis la seconde moitié des années 1990, et que son écart par rapport à celui de l'Ontario s'est rétréci au cours de la dernière décennie, il demeurerait inférieur à ce dernier de près de 4 points de pourcentage en moyenne en 2022. Des gains additionnels sont donc possibles et nécessaires.

Les mesures pour hausser le taux d'activité des personnes plus âgées peuvent inclure des **crédits d'impôt dédiés ou bonification de crédits d'impôt actuels pour aînés** qui choisissent de continuer à travailler. Une autre possibilité serait de **baissier le taux d'imposition des aînés qui travaillent**. Le gouvernement doit aussi s'assurer que l'interaction avec d'autres programmes de soutien du revenu aux personnes âgées ne viennent pas réduire le bénéfice de ces nouvelles mesures visant à accroître leur taux d'activité. Une autre option serait de **hausser les prestations de la RRQ pour les années travaillées après 60 ans** (l'âge minimal d'éligibilité), soit en haussant directement le taux des prestations ou en modifiant les paramètres de calcul du revenu de pension.

Une façon indirecte de relever l'offre de travail des personnes plus âgées serait d'**accroître la littératie financière**, avec emphase sur les conséquences des décisions liées au travail sur le revenu de retraite. Inclure les **cours d'économie et finance personnelle dans le tronc obligatoire à la fin du secondaire et au niveau collégial** serait aussi bénéfique à plus long terme pour l'atteinte de cet objectif. Plus de **communications du gouvernement visant la population en général** à ce sujet pourrait aussi aider.