

Février 2022

# BÂTIR L'AVENIR

## CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2022-2023



Finances publiques

# Table des matières

---

En bref.....	3
Un budget tourné vers l'avenir.....	6
Le contexte économique.....	8
Après la récupération, la croissance.....	8
Des pistes pour assurer la pérennité des finances publiques.....	18
1- Un recalibrage postpandémique.....	18
2- Le défi de la santé.....	19
3- Gérer les risques liés aux changements climatiques.....	21
Des pistes pour créer de la richesse.....	24
1. Développer une vision intégrée et cohérente des enjeux de main-d'œuvre.....	28
2. Miser sur les talents.....	29
3. Immigration : rattrapage, intégration et régionalisation.....	31
4. Revoir l'organisation du travail.....	32
5. Encourager le maintien à l'emploi des travailleurs âgés.....	33
Agir sur les autres déterminants de la productivité.....	35
Annexe 1 : Taux de récupération du PIB.....	40

# En bref

À l'occasion des consultations prébudgétaires 2022-2023, l'Institut du Québec fait les recommandations suivantes :

## Pour assurer la pérennité des finances publiques

### 1. Assurer un recalibrage postpandémique des finances publiques :

- La *Loi sur l'équilibre budgétaire* constitue un signal de l'engagement politique à l'égard de l'équilibre budgétaire et elle devrait être conservée;
- Les versements au Fonds des générations devraient se poursuivre même en période déficitaire, sous condition de la mise en place d'un plafond à la taille du Fonds des générations;
- La *Loi sur le remboursement de la dette et instituant le Fonds des générations* a eu des impacts positifs sur la réduction de l'endettement du Québec avant la pandémie et elle envoie aussi un message sur l'importance des enjeux à long terme, notamment l'équité intergénérationnelle;
- La Loi devrait être modifiée afin d'établir l'obligation pour le gouvernement du Québec de fixer une fourchette cible d'endettement à atteindre (en utilisant le concept de dette nette) en se basant sur les trois objectifs suivants :
  - Que les finances publiques demeurent soutenables;
  - Que le service de la dette demeure soutenable;
  - Que le niveau d'endettement ne dépasse pas celui de la moyenne des provinces canadiennes.
- Lorsque la dette aura atteint la fourchette cible, le gouvernement pourrait revoir l'allocation des versements au Fonds des générations selon diverses modalités, mais pour des priorités gouvernementales en lien avec l'équité intergénérationnelle, notamment l'adaptation du parc d'infrastructures publiques aux impacts des changements climatiques.

### 2. Relever le défi de la santé :

- Une réflexion plus approfondie s'impose dorénavant sur les causes de l'inadéquation entre les ressources très importantes consacrées à la santé et les résultats mitigés que ces investissements collectifs ont procurés.
- Le ministère des Finances devrait être un acteur central de cette réflexion car la santé accapare une part majeure et en forte croissance des fonds publics.

### **3. Gérer les risques liés aux changements climatiques :**

Afin de miser sur la position avantageuse du Québec tant sur les plans de la saine gestion des finances publiques que des atouts environnementaux, l'IDQ propose au MFQ de développer une nouvelle façon de penser les finances publiques pour qu'elles tiennent compte des risques financiers provenant des transformations imposées par les mesures de décarbonisation de l'économie et des impacts du réchauffement climatique, notamment sur les infrastructures.

## **Pour développer une vision intégrée et cohérente des enjeux de main-d'œuvre**

### **1. Développer une vision intégrée et cohérente des enjeux de main-d'œuvre :**

- Remplacer l'objectif de création d'emplois par celui de transformation de l'emploi
- Intégrer les enjeux de main-d'œuvre aux décisions économiques
- Briser les silos entre les ministères et les intervenants gouvernementaux sur les questions de main-d'œuvre

### **2. Miser sur les talents :**

- Mettre l'éducation au cœur des stratégies de développement
- Prioriser les professions et les secteurs les plus stratégiques
- Mettre en place des incitatifs pour la formation continue en entreprises

### **3. Rattraper les retards d'accueil et améliorer l'intégration des immigrants :**

- Atteindre les seuils d'immigration préalablement fixés et les reports annoncés
- Réduire de façon urgente les délais d'admission
- Faciliter la reconnaissance des compétences

### **4. Revoir l'organisation du travail :**

- Mettre en place des outils fiscaux afin de soutenir les exercices de gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre dans les entreprises (crédit d'impôt, baisse des taxes sur la masse salariale, etc.), pour inciter celles-ci à s'en prévaloir rapidement.

### **5. Encourager le maintien à l'emploi des travailleurs âgés :**

- Adapter les milieux d'emploi et réorganiser le travail.
- Ajuster la fiscalité et surtout simplifier et mieux faire connaître les incitatifs mis en place au cours des dernières années.

## Pour agir sur les autres déterminants de la productivité

### **Miser sur une main-d'œuvre plus qualifiée pour combler les retards de productivité des entreprises**

- Plutôt que de percevoir l'investissement en machinerie et équipement des entreprises comme le déclencheur d'un processus qui mènera à faire appel à un personnel plus qualifié et d'accroître la productivité des entreprises, il est temps d'explorer le potentiel d'un processus où c'est le développement des compétences des travailleurs qui stimulerait la croissance de la productivité.
- La piste de la formation continue en entreprise pourrait être mise à profit pour explorer un autre enjeu qui lui est intimement lié, soit la transition numérique des entreprises.

# Un budget tourné vers l'avenir

Le Québec, comme le reste du monde, a traversé deux années éprouvantes, dominées par les ravages de la pandémie de COVID-19. L'année 2020 a été marquée par une profonde récession et une très forte hausse du chômage en raison des contraintes sanitaires et d'une interruption forcée de plusieurs secteurs de l'activité économique. Mais déjà, dans la deuxième moitié de 2020 et tout au long de 2021, la plupart des économies ont montré une forte résilience et ont réussi à reprendre rapidement une bonne partie du terrain perdu pendant la crise pandémique.

À cet égard, le Québec s'est distingué par la vigueur de sa reprise qui lui a permis, dès l'automne 2021, de récupérer les emplois perdus, de s'approcher du taux de chômage pré-pandémique et de retrouver le niveau antérieur de son PIB, quoique cela se soit fait de façon inégale. En effet, pendant que plusieurs industries renouaient avec une forte croissance, certains secteurs et plusieurs catégories de travailleurs, notamment là où les contraintes sanitaires restaient en vigueur, restaient très affectés.

L'expérience des deux dernières années, qui a montré la capacité des économies à résister aux chocs pandémiques, ainsi qu'une meilleure connaissance du coronavirus et le développement des outils permettant de le combattre, notamment la vaccination, permettent de croire, même s'il faut faire preuve de prudence, que les économies, y compris celle du Québec, seront en mesure de composer avec d'autres manifestations de la pandémie.

Les prévisions économiques dont nous disposons, malgré le degré d'incertitude qu'impose la pandémie, indiquent d'ailleurs que l'économie du Québec, après avoir récupéré le terrain perdu, connaîtra une croissance solide et que son marché du travail sera vigoureux.

Ces considérations, même s'il faut faire preuve de prudence et se préparer à des chocs imprévus, suggèrent que le gouvernement du Québec, à travers le budget qu'il déposera pour l'année 2022-2023, n'aura pas à consacrer autant de ressources et d'énergie pour réagir aux effets de la pandémie et soutenir ses victimes, comme il a dû le faire l'an dernier. **Il pourra se désengager d'approches de stimulation de la consommation par des mesures de soutien aux revenus « passives » et redéployer ses énergies vers des investissements structurants qui vont stimuler le potentiel de croissance et répondre aux grands défis de la relance.**

Le moment est donc bien choisi pour penser surtout à l'avenir, et profiter de ce contexte inédit pour réaliser les changements qui s'imposent pour bâtir le Québec de demain en visant le plus long terme.

Ce regard vers l'avenir est d'autant plus approprié que ce budget sera le dernier du gouvernement actuel avant le déclenchement des élections générales prévues à l'automne prochain. Pour cette raison, ce budget sera inévitablement qualifié de budget électoral. Cette expression peut toutefois être interprétée dans le sens noble du terme, dénué de considérations partisans. Les élections sont le moment où un gouvernement sortant présente un bilan de son action et propose le chemin qu'il compte suivre dans le nouveau mandat qu'il sollicite. De la même façon, les partis d'opposition proposeront leur propre vision. En ce sens, ce contexte électoral reste un moment privilégié pour redéfinir les priorités et aborder les enjeux portant sur un horizon plus large.

C'est dans cet esprit que l'Institut du Québec, dans ce mémoire prébudgétaire, propose des recommandations qui permettraient de bâtir cet avenir pour le Québec, en concentrant son attention sur les actions qui pourraient soutenir les grandes priorités économiques que le gouvernement a fait siennes, à savoir favoriser une création de richesse qui permettrait au Québec de rattraper les écarts de niveau de vie par rapport à des sociétés comparables, notamment l'Ontario, dans une stratégie économique capable d'intégrer ses valeurs sociales et environnementales.

Ce grand objectif ne pourra être atteint que si les efforts du Québec pour augmenter sa productivité sont couronnés de succès, et c'est pour cette raison que la plupart de nos recommandations portent sur les diverses facettes de cette problématique complexe, et plus particulièrement les volets qui concernent les politiques de main-d'œuvre.

# Le contexte économique

## Après la récupération, la croissance

### Une reprise vigoureuse

Après le choc pandémique qui a ébranlé l'économie québécoise au début de 2020, la reprise a été vigoureuse dans la deuxième moitié de 2020 et surtout en 2021. La croissance du PIB réel, estimée à 6,1 % en 2021, a permis à l'économie québécoise de retrouver, au troisième trimestre, le niveau qu'elle avait à la fin de 2019.

Le recul de l'économie, à -5,5 % en 2020, a été légèrement plus marqué au Québec qu'en Ontario (-5,1 %) et dans le Canada dans son ensemble (-5,2 %).

Cependant, selon les plus récentes prévisions du secteur privé, la croissance serait nettement plus forte au Québec en 2021, soit 6,1 %, contre 4,2 % en Ontario et 4,5 % au Canada. Ce revirement économique remarquable a dépassé les attentes, notamment celles du ministère des Finances, dont le scénario moyen de croissance du PIB réel retenu pour l'établissement de son dernier budget était de 4,2 %.

Ce rebondissement a largement reposé sur la vigueur de la consommation, les mises en chantier records, le succès de certaines industries exportatrices et les stimuli des dépenses publiques. La contribution de l'investissement privé à la vigueur de la reprise a toutefois été plus décevante.

Pour 2022, les prévisionnistes du secteur privé recensés dans ce rapport s'attendent à une croissance que l'on peut qualifier de forte, soit 3,1 %. Cela démontre que le Québec, après avoir quitté le terrain du rattrapage, poursuit sur une lancée solide. Pour 2023, il est prévu que cette croissance ralentisse à 2,4 %.

### Tableau 1

#### Les prévisionnistes estiment à 3,1 % la croissance du PIB en 2022

#### Croissance du PIB réel, données historiques, prévisions du secteur privé

	2020	2021 <sub>p</sub>	2022 <sub>p</sub>	2023 <sub>p</sub>
Québec	-5,5	6,1	3,1	2,4
Ontario	-5,1	4,2	4,2	3,0
Canada	-5,2	4,5	3,9	3,1

*P: prévisions*

*Source : compilation de l'Institut du Québec*



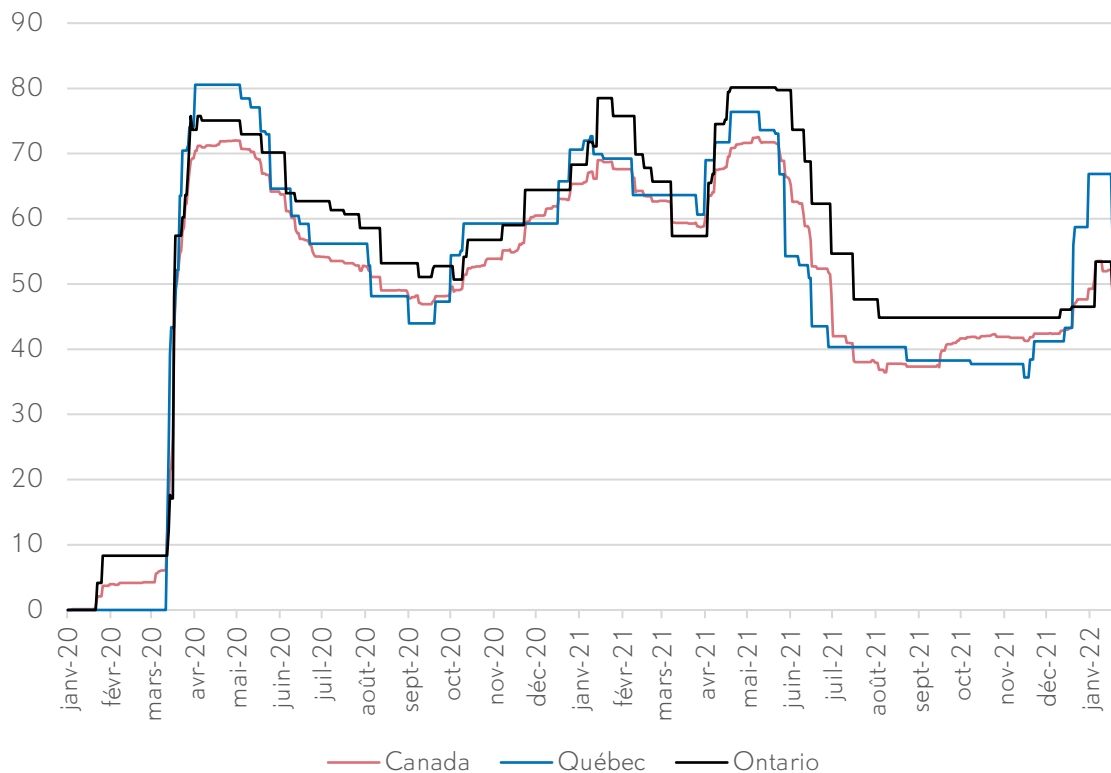
La croissance sera cependant inférieure à celle de l'Ontario, ce qui reflète en partie un décalage dans le cycle de la récupération, qui est plus marqué au Québec en 2022. Cet écart s'explique aussi par les mesures sanitaires plus sévères instaurées au Québec à la suite de l'arrivée du variant Omicron sur le radar de la santé publique. L'Indice de rigueur des mesures sanitaires liées à la COVID-19, préparé par la Banque du Canada, permet de comparer la sévérité des mesures d'une province à l'autre. Le rapprochement de la courbe du Québec (en bleu sur le graphique ci-contre) de celles du Canada et de l'Ontario à partir du 17 janvier tient principalement au retrait du couvre-feu. Néanmoins, il s'agissait seulement de la deuxième fois où le Québec imposait des mesures plus strictes que l'Ontario et la moyenne canadienne.

### Graphique 1

## Le Québec a imposé des mesures sanitaires nettement plus sévères que dans le reste du Canada en ce début d'année 2022

Indice de rigueur des mesures sanitaires liées à la COVID-19

(Indice de sévérité des mesures sur une échelle croissante de 0 à 100, basé sur des données journalières)



Source : Banque du Canada (données jusqu'au 19 janvier 2022).

Il est à noter qu'au début de 2022, plusieurs prévisionnistes ont révisé leurs prévisions à la baisse pour tenir compte des mesures de confinement sévères imposées par le Québec pour combattre les effets du variant Omicron. Cela a eu pour effet pour faire passer les prévisions de croissance pour 2022 de 3,5 % à 3,1 %.

Ce portrait macroéconomique masque cependant des inégalités encore importantes dans la performance des divers secteurs de l'économie, notamment en raison du degré de contraintes sanitaires qui leur sont imposées.

De nombreuses industries, en septembre 2021 (dernier mois où des données sont disponibles), avaient dépassé leur niveau d'activité prépandémique de 2019, parfois de façon importante. Notamment le commerce en ligne, la construction, les finances et assurances ainsi que les services professionnels dont le PIB a dépassé les 100 % de **récupération** (voir graphique ci-après). Ces secteurs représentent une part importante (69,5 %) de l'économie québécoise.

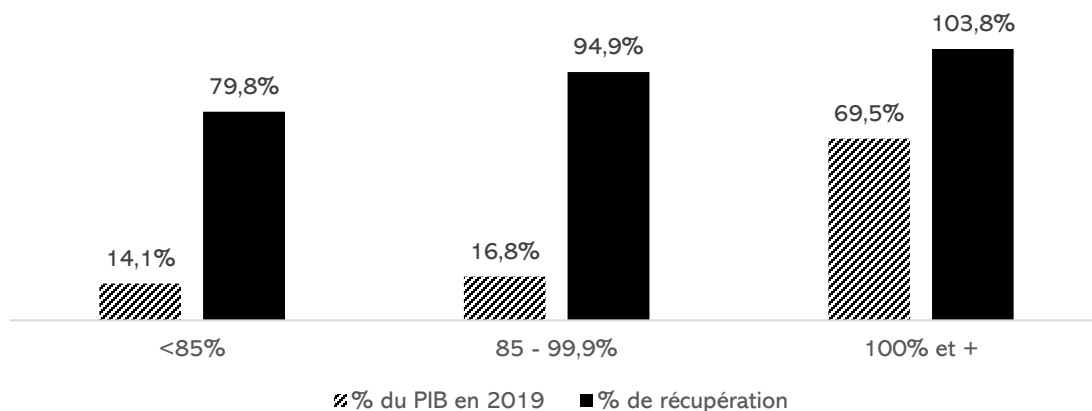
Pour plusieurs autres cependant, la récupération demeure incomplète. Parmi les secteurs qui sont en deçà de leur niveau prépandémique, on retrouve bien sûr les secteurs frappés par les mesures sanitaires, comme les services d'hébergement et de restauration, les transports et l'entreposage et les arts et spectacles. Il est à noter que malgré la vigueur de la consommation de biens, le secteur de la fabrication dans son ensemble n'a pas retrouvé son niveau de PIB de 2019 (les détails pour l'ensemble des secteurs sont en annexe).

## Graphique 2

### La reprise est inégale dans l'économie québécoise

Récupération du produit intérieur brut réel aux prix de base par industrie, selon le % de récupération, au Québec

(En %, selon le poids des industries dans l'économie du Québec et le % de récupération en octobre 2019 par rapport au niveau de 2019, Données désaisonnalisées et annualisées, en millions de dollars enchaînés [2012], Québec, octobre 2021, 2019=100)



Source : Institut de la Statistique du Québec, Comptes économiques, calculs de l'IDQ.

### Un marché du travail vigoureux

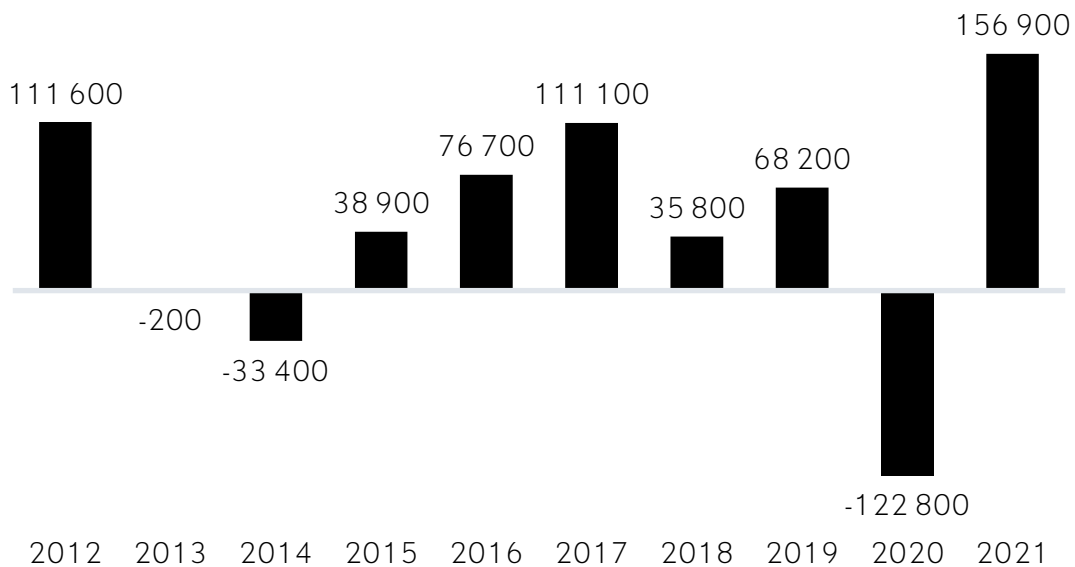
Au cours de 2021, le marché du travail a poursuivi une évolution que l'on peut qualifier de vigoureuse. Entre décembre 2020 et décembre 2021, il y a eu une création nette de 156 900 emplois alors que l'année précédente avait vu une perte nette de 122 800 emplois. Le niveau d'emploi en décembre 2021 (4 360 400) est donc supérieur à celui de décembre 2019 (4 326 340). Ainsi, on peut conclure que les pertes d'emplois de la pandémie ont été plus que récupérées.

#### Graphique 3

### Les pertes d'emplois de la pandémie ont été plus que récupérées

Variation annuelle de l'emploi (décembre à décembre) au Québec

(Données mensuelles désaisonnalisées; 15 ans et plus)



Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0287-01

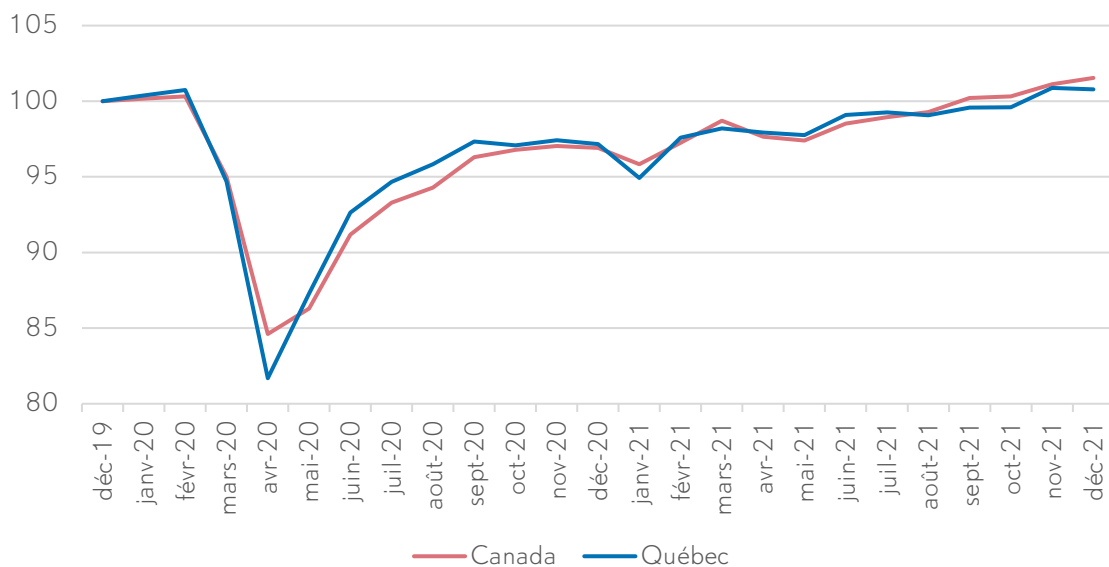
Dans notre [Bilan de l'emploi 2020](#), nous notions que le Québec avait connu une récupération de l'emploi plus rapide en 2020. Force est de constater qu'à partir du début de 2021, la récupération des emplois perdus est maintenant comparable au Québec et au Canada. Notons cependant que plusieurs indicateurs, notamment le taux d'activité du principal groupe d'âge semblent être plus favorables au Québec (voir plus bas).

#### Graphique 4

### Le Québec perd son avance

Récupération de l'emploi par rapport à décembre 2019

(Données mensuelles désaisonnalisées; décembre 2019=100; 15 ans et plus)



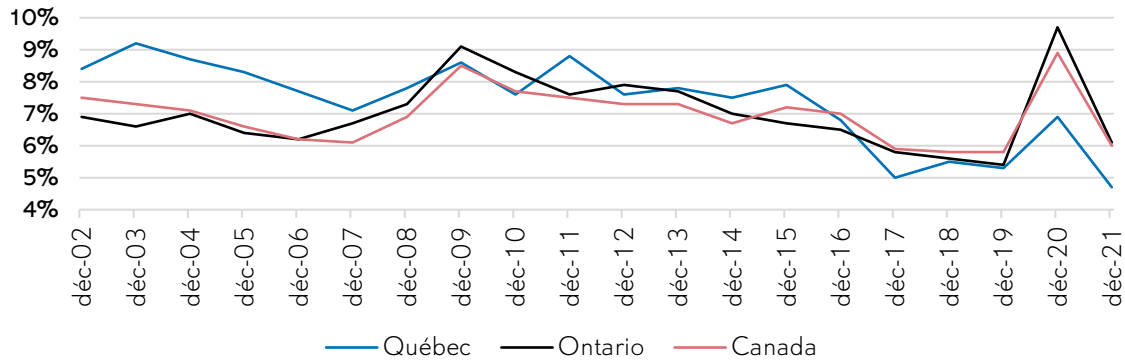
Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0287-01

Le taux de chômage du Québec a poursuivi sa descente après le sommet de 17,5 % enregistré en avril 2020, pour terminer l'année 2021 à 4,7 %, le plus bas au Canada. Pour l'ensemble de 2021, le taux moyen s'établit 6,1 %. À cet égard, le Québec poursuit sa remarquable tendance amorcée en 2016, alors que son taux de chômage, historiquement supérieur à ceux du Canada et de l'Ontario, est devenu le plus bas.

## Graphique 5

**Le taux de chômage québécois reste en dessous du niveau ontarien et canadien**

Taux de chômage au Québec, en Ontario et au Canada

*(Données mensuelles désaisonnalisées; 15 ans et plus; décembre de chaque année)***Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0287-01**

Selon les prévisionnistes du secteur privé, ce taux devrait s'établir à 4,9 % pour l'ensemble de l'année 2022, soit légèrement plus élevé que le niveau enregistré en fin d'année 2021, mais inférieur à celui qui prévalait en 2019. Cette baisse devrait se poursuivre en 2023 pour atteindre 4,7 %. Ces prévisions indiquent également que le marché du travail, que l'on pouvait qualifier de vigoureux en 2021, poursuivra sur sa lancée en 2022.

## Tableau 2

**Les prévisionnistes estiment à 4,9 % le taux de chômage en 2022**

Taux de chômage, données historiques et prévisions du secteur privé au Québec, en Ontario et au Canada

	2020	2021	2022 <sub>p</sub>	2023 <sub>p</sub>
Québec	8,9 %	6,1 %	4,9 %	4,7 %
Ontario	9,6 %	8 %	5,9 %	5,4 %
Canada	9,6 %	7,2 %	5,6 %	5,2 %

**P : prévisions****Source : compilation de l'Institut du Québec**

Ces résultats, rappelons-le, s'expliquent en partie par la performance économique du Québec et les particularités démographiques de la province, une baisse de la population en âge de travailler exerçant un resserrement du marché du travail. Nous aborderons cela plus en détail plus loin dans ce texte.

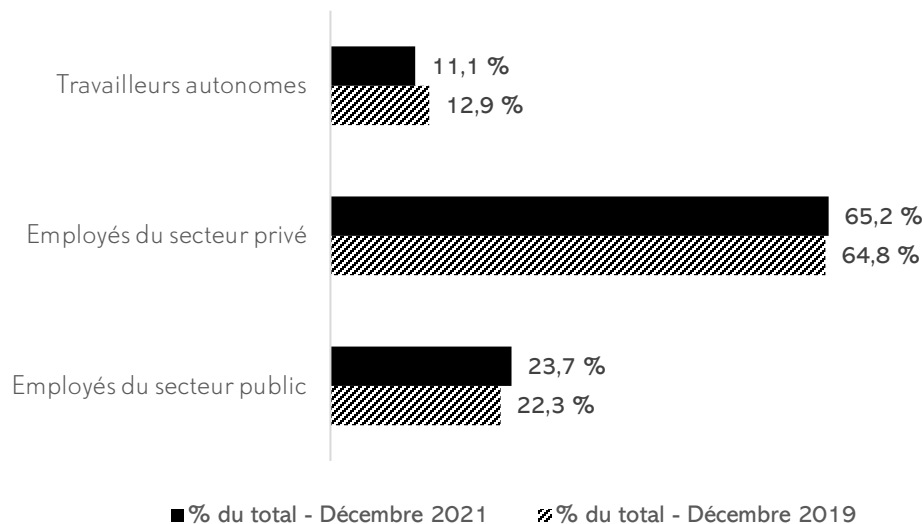
Il faut cependant noter que les progrès sur le front du marché du travail sont inégaux et qu'il existe des catégories d'emploi et des secteurs économiques où l'impact de la pandémie se fait encore sentir et qui méritent à ce titre une attention particulière.

La récupération de l'emploi a profité au secteur public, qui représente maintenant 23,7 % de l'emploi total au Québec (contre 22,3 % en décembre 2019). Les travailleurs autonomes semblent quant à eux s'être replacés auprès d'employeurs, notamment du secteur public. Ils ne représentent plus que 11,1 % de l'emploi (contre 12,9 % en décembre 2019).

### Graphique 6

#### Proportion de l'emploi total selon le type d'emploi au Québec

(Données mensuelles désaisonnalisées; en %; 15 ans et plus; décembre de chaque année)



Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0288-01

Dans son [Bilan de l'emploi 2020](#), l'IDQ notait qu'il faudrait porter une attention particulière à certains groupes de travailleurs particulièrement vulnérables aux impacts de la pandémie au cours de l'année : les chômeurs de longue durée, les jeunes – en particulier les jeunes hommes, les travailleuses de plus de 55 ans et les immigrants. La vigueur de la reprise, conjuguée au resserrement du marché du travail, semble avoir bénéficié aux groupes les plus touchés par les premières vagues de la pandémie, mais certains demeurent encore touchés et à surveiller en 2022 :

- Les immigrants ont été davantage affectés au cours des premiers mois de la crise sanitaire. Or, leur situation semble s'être améliorée depuis. En décembre 2021, le taux d'emploi des immigrants de 25 à 54 ans était supérieur (82,9 %) à celui observé en décembre 2019 (78,4 %). L'écart du taux d'emploi entre les immigrants et les natifs du même groupe d'âge a continué à se résorber malgré la brève remontée observée lors de la 1<sup>re</sup> vague;
- Les jeunes (15-24 ans), dont le taux d'emploi avait plongé au début 2020, ont partiellement récupéré leur terrain perdu. Ce sont les jeunes femmes qui sont responsables de cette récupération et qui enregistrent un taux d'emploi supérieur (68,1 %) à leurs homologues masculins (61,9 %);
- Pour les travailleurs expérimentés (55 ans et plus), la récupération n'est toujours pas complétée. Leur taux d'emploi demeure inférieur à ce qui était observé en 2019, en particulier pour les femmes;
- En décembre 2021, on comptait au Québec 36 500 personnes qui étaient sans emploi depuis plus de 27 semaines, et donc considérées comme chômeurs de longue durée. Après une hausse marquée en décembre 2020, force est de constater qu'un bon nombre de ces « chômeurs pandémiques » a réussi à se replacer. Bien qu'il reste plus de chômeurs de longue durée qu'à la veille de la pandémie en décembre 2019, on en dénombrait 56 000 avant le début du resserrement du marché du travail (avant 2015).

### Un contexte toujours incertain

Il importe également de noter que les perspectives économiques, au Québec et ailleurs dans le monde, demeurent tributaires d'un degré élevé d'incertitude, notamment pour les raisons suivantes :

- L'évolution de la pandémie, qui laisse présager l'arrivée possible de nouveaux variants plus difficiles à combattre pour les systèmes de santé;
- Les menaces inflationnistes sur lesquelles il n'existe pas de consensus auprès des économistes ou des banques centrales. Notons à cet égard que les neuf prévisionnistes du secteur privé consultés pour ce rapport estiment que l'inflation, qui était élevée en 2021 à 3,8 %, diminuera légèrement en 2022 à 3,6 %, pour retrouver un niveau à l'intérieur de la fourchette cible de la banque centrale en 2023 à 2,4 %. Ils ont donc confiance que l'inflation va demeurer sous contrôle à plus long terme;
- La période qui sera nécessaire pour assurer un retour à la normale des chaînes d'approvisionnement, d'autant qu'il n'est toujours pas clair si ces dernières seront modifiées de façon importante afin de privilégier leur résilience au détriment de leur efficacité;
- La croissance du commerce mondial, en raison des effets inégaux de la pandémie sur les pays en voie de développement, des pressions protectionnistes et des tensions entre la Chine et les États-Unis;
- L'endettement des gouvernements et la pérennité des finances publiques de plusieurs pays en raison de la récession et des investissements massifs pour combattre le coronavirus et soutenir l'économie.

### Le monde et l'économie en pleine mutation

À l'incertitude du contexte s'ajoutent des tendances lourdes, d'importants changements économiques, sociaux et environnementaux qui affectent le potentiel de développement au Québec et ailleurs dans le monde. Certains se sont amorcés depuis plusieurs années, d'autres ont été amplifiés ou exacerbés par la pandémie.

La **triple transition démographique, numérique et écologique** que nous traversons s'avère assez importante pour modifier en profondeur nos économies, nos sociétés et nos quotidiens.

Un de ces changements fondamentaux, la transition numérique, avec notamment le développement de l'intelligence artificielle, les activités en ligne et la transformation des procédés industriels comme l'industrie 4.0, était déjà bien amorcé. La pandémie a toutefois accéléré le processus, notamment avec un développement plus poussé du commerce en ligne et les efforts de plusieurs économies pour améliorer leur compétitivité à travers les progrès technologiques. Ces changements exerceront des pressions importantes sur l'économie du Québec pour éviter d'être déclassé.



Par ailleurs, plusieurs économies doivent composer avec une rareté de main-d'œuvre de plus en plus répandue. L'importance de ces pressions variera selon la composition démographique des pays. Elles sont ainsi particulièrement marquées au Québec en raison de son vieillissement plus rapide que dans plusieurs économies avancées. Ce phénomène est amorcé depuis plusieurs années. Mais il a fallu qu'il soit exacerbé par les perturbations de la pandémie pour être perçu comme une priorité.

En outre, des considérations qui relevaient auparavant de la sphère politique et sociale doivent maintenant être intégrées aux processus de décision économique, car on ne peut plus aborder les enjeux de croissance économique sans tenir compte du partage de ses fruits. Cette approche plus équilibrée et inclusive du développement s'exprime déjà à travers plusieurs initiatives, par exemple la démarche de partenaires syndicaux, patronaux et environnementaux, à travers le G15+, pour développer les [\*Indicateurs du bien-être au Québec\*](#).

Enfin, les engagements des pays à réduire significativement leur empreinte carbone, une démarche dans laquelle le gouvernement du Québec s'inscrit, font non seulement en sorte qu'il n'est plus possible de concevoir la croissance sans tenir compte des considérations environnementales, mais également que des contraintes et des obligations auront un impact profond sur la façon de planifier le développement.

Dans ses efforts pour atteindre son objectif économique de créer de la richesse et d'élever le niveau de vie de ses citoyens, le gouvernement du Québec est ainsi confronté à de nouveaux défis, qui le contraindra à moderniser ses politiques de développement économique.

On peut voir ces éléments comme des menaces, mais on peut aussi les considérer comme de nouvelles opportunités pour le Québec, qui nous aideront à concevoir autrement les stratégies économiques.

# Des pistes pour assurer la pérennité des finances publiques

Un budget joue un rôle central pour définir les paramètres qui guideront l'État dans la gestion des finances publiques. L'IDQ souhaite aborder, à ce chapitre, trois éléments nouveaux imposés par les grandes transformations qui confrontent les sociétés industrialisées : le rétablissement des équilibres budgétaires après la pandémie, les effets combinés de la pandémie et du vieillissement sur ce qui constitue, de loin, le principal poste budgétaire au Québec, soit la santé, et enfin, l'impact sur l'économie et sur les équilibres budgétaires des enjeux liés au réchauffement climatique.

## 1- Un recalibrage postpandémique

La pandémie, en raison de la récession qu'elle a provoquée et des besoins qu'elle a générés, a forcé le Québec à enregistrer des déficits budgétaires importants. Ceux-ci ont été relativement modestes, en comparaison de ceux d'autres sociétés, notamment grâce à la santé financière du Québec avant le déclenchement de la crise sanitaire. Il n'en reste pas moins que cette situation nouvelle force le Québec à faire le point sur les grands paramètres qui encadrent l'établissement de ses politiques budgétaires.

À cet égard, l'IDQ, qui suit de près l'évolution des finances publiques, tient à rappeler qu'elle appuie les grandes conclusions d'un groupe d'experts dont elle faisait partie, avec la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, le CIRANO et l'Association des économistes québécois, en réponse à une demande du ministère des Finances : [Les règles budgétaires du Québec : réflexions d'un panel d'experts](#).

Cette table ronde a permis de dégager un large consensus quant au fait que la mise en place de la **Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations a permis d'améliorer l'état des finances publiques au Québec. Non seulement il existe un consensus sur leur pertinence passée, mais il prévaut encore aujourd'hui sur leur pertinence pour encadrer les finances publiques postpandémiques.** Même si ces deux lois, chacune à leur manière, s'avèrent bénéfiques, diverses pistes d'amélioration ressortent, notamment :

- Les versements au Fonds des générations devraient se poursuivre même en période déficitaire, sous condition de la mise en place d'un plafond à la taille du Fonds des générations.

- La [Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations](#) a eu des impacts positifs sur la réduction de l'endettement du Québec avant la pandémie et elle envoie aussi un message sur l'importance des enjeux à long terme, notamment l'équité intergénérationnelle.
- Cette dernière devrait par ailleurs être modifiée afin d'établir l'obligation pour le gouvernement du Québec de fixer une fourchette cible d'endettement (à partir du concept de dette nette) à atteindre en se basant sur les trois objectifs suivants :
  - Que les finances publiques demeurent soutenables;
  - Que le service de la dette demeure soutenable;
  - Que le niveau d'endettement ne dépasse pas celui de la moyenne des provinces canadiennes.
- Lorsque la dette aura atteint la fourchette cible, le gouvernement pourrait revoir l'allocation des versements au Fonds des générations selon diverses modalités, mais pour des priorités gouvernementales en lien avec l'équité intergénérationnelle, notamment l'adaptation du parc d'infrastructures publiques aux impacts des changements climatiques.

## 2- Le défi de la santé

La crise a révélé de graves carences de notre système de santé, tant en ce qui a trait aux ressources disponibles, à l'efficacité de ses politiques de main-d'œuvre en matière d'attraction et de rétention du personnel, à sa capacité d'intégrer l'innovation, aux carences graves de ses systèmes d'information, ainsi qu'aux faiblesses de ses structures administratives, de ses processus de décision et de sa reddition de comptes.

Ces carences semblent suggérer que le Québec devra consacrer des ressources additionnelles à son réseau de santé pour le remettre à niveau, même si celui-ci occupe déjà une part importante des dépenses publiques, d'ailleurs appelée à augmenter dans les années à venir. Ces obligations s'ajouteront à celles qu'imposera le vieillissement de la population, auquel le Québec s'est mal préparé et qui exercera une pression importante sur les dépenses de santé.

[Des projections de l'IDQ](#) montrent que les dépenses de santé occuperont une part croissante des dépenses budgétaires et que leur taux de croissance prévu poussera à la hausse celui de l'ensemble des dépenses.

L'IDQ, sans se prononcer sur la gestion du système de santé, note cependant que **cet investissement à venir en santé, ainsi que les exigences de reconstruction de ce système, reconnues par le gouvernement, ne pourra pas se faire sans une réflexion plus approfondie sur les causes de l'inadéquation entre les ressources très importantes consacrées à la santé et les résultats mitigés que ces investissements collectifs ont procurés.**

À titre d'exemple, [une étude de l'IDQ](#) portant sur les politiques de soutien à l'autonomie des personnes âgées et les soins à domicile, a mesuré que les dépenses consacrées aux soins à domicile étaient loin de combler les besoins. Or, elle a aussi démontré que cette approche des soins à domicile était, dans de très nombreux cas, plus à même de combler les besoins tout en étant moins coûteuse que la solution de rechange qu'est l'institutionnalisation. Ce paradoxe illustre, dans le système de santé, des résistances institutionnelles ainsi que des mécanismes imparfaits d'allocation des ressources.

Cette vaste et incontournable réflexion sur le système de santé ne peut pas se faire, à notre avis, uniquement au sein du réseau de la santé. Elle doit également impliquer le bras économique et financier de l'État québécois, d'abord parce que cet exercice de reconstruction aura des conséquences importantes pour la gestion des finances publiques, puisque les dépenses de santé s'approcheront, à la fin de la décennie, d'un seuil de 50 % des revenus budgétaires. De plus, cette réflexion devra faire appel à des connaissances et des pratiques mieux maîtrisées par le ministère des Finances ou le Conseil du Trésor que par le ministère de la Santé et des Services sociaux, notamment l'établissement de mesures de performance, la gestion sur la base de données probantes, les mécanismes optimaux d'allocation de ressources, l'étalonnage (*benchmarking*) national et international, ainsi que la planification à long terme.

Nous notons d'ailleurs que plusieurs études pertinentes et utiles sur le système de santé ont été produites par des chercheurs issus du monde économique, que ce soit l'IDQ, le CIRANO, la Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels de HEC ou le Pôle santé HEC Montréal. Or, ces recherches économiques, par leur fondement même, n'ont pas pour objectif de réaliser des économies, mais de mettre au service de la santé une allocation optimale des ressources. Ce faisant, elles visent à améliorer, en quantité et en qualité, les services de santé procurés avec des ressources données.

Pour ces raisons, il nous apparaît essentiel que le ministre des Finances puisse jouer un rôle important dans cette réflexion et qu'il fasse de l'avenir du système de santé l'une de ses priorités.

### 3- Gérer les risques liés aux changements climatiques

La lutte et l'adaptation aux changements climatiques représentent des défis d'envergure que le Québec peut relever. Il s'agit également d'enjeux pour le gouvernement, notamment pour le ministère des Finances. Ces grandes transformations auront non seulement des impacts quantitatifs sur l'activité économique, et donc sur les finances publiques du Québec, mais elles comportent aussi des risques que la comptabilité traditionnelle ne réussit pas à saisir.

Pour s'adapter à ces nouvelles réalités, le gouvernement du Québec peut être précurseur et développer une nouvelle façon de penser les finances publiques, afin qu'elles soient résilientes et qu'elles tiennent compte des risques financiers directs, indirects et induits par la lutte et l'adaptation aux changements climatiques. Ces risques peuvent provenir des impacts économiques des transformations de l'activité économique imposées par les mesures de décarbonisation, ou encore des répercussions du réchauffement climatique, notamment sur les infrastructures.

Dans un premier temps, la hausse progressive anticipée du prix du carbone ainsi que les transformations des activités économiques imposées par les mesures de réduction de GES auront des effets qui affecteront le potentiel de croissance. **La transition énergétique et la lutte au réchauffement climatique engendrent des pressions qui ne seront pas toujours compensées par les gains provenant du développement d'activités stimulées par celles-ci, comme l'électrification des transports. Tout cela a un coût et la décarbonisation entraînera une transformation profonde de l'économie.**

Le graphique suivant décrit l'évolution de l'intensité carbone du Québec. On y voit qu'en 2019, le Québec affichait une intensité carbone de 205 t CO<sub>2</sub>/M\$ PIB. Il s'agit d'une baisse significative par rapport aux 308 t CO<sub>2</sub>/M\$ PIB affichés 20 ans plus tôt. Toutefois, pour atteindre l'objectif de réduction de GES du *Plan pour une économie verte*, tout en maintenant une croissance économique annuelle de 2 %, l'intensité carbone devra passer à 106 t CO<sub>2</sub>/M\$ PIB en 2030. Si la croissance annuelle était plutôt de 1,5 %, le résultat à atteindre ne varierait pas significativement, soit 112 t CO<sub>2</sub>/M\$ PIB (le graphique affiche la projection avec une croissance économique annuelle de 2,0 %). Exprimé autrement, cela signifie que d'ici 2030, le Québec devra réduire ses émissions d'environ 100 t CO<sub>2</sub>/M\$ PIB, ce qui représentera une baisse annuelle moyenne de 10 t CO<sub>2</sub>/M\$ PIB. Le défi est énorme, sachant que le rythme annuel moyen a été de 6 t CO<sub>2</sub>/M\$ PIB entre 1990 et 2019. Aussi, l'ampleur de ce défi nous amène à constater

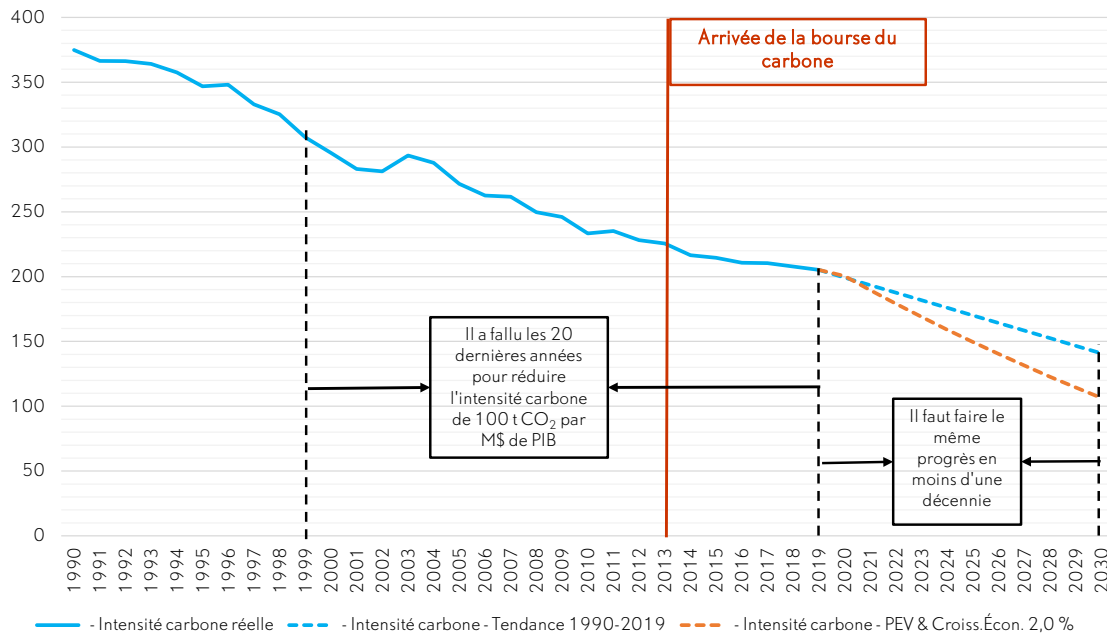
la nécessité de trouver de nouveaux outils de politiques publiques afin d'accélérer nettement la transition qui permettra le découplage entre les émissions de GES et la croissance économique.

### Graphique 7

#### Des défis pour assurer la transition

Intensité carbone au Québec, réelle (1990-2019) et projetée (2020-2030)

(tonnes de CO<sub>2</sub> par millions de dollars enchaînés 2012 de PIB)



**Sources : Statistique Canada, tableaux 17-10-0005-01 et 36-10-0222-01, Environnement et changement climatique Canada, Inventaire officiel des gaz à effet de serre du Canada et calculs de l'IDQ**

L'autre défi pour les finances publiques est lié aux risques économiques et financiers reliés aux changements climatiques. Qu'il s'agisse des inondations résidentielles, des hospitalisations à la hausse en période de chaleur accablante ou des pertes de récoltes agricoles, les conséquences des changements climatiques se font déjà sentir.

Dans [une recherche réalisée](#) à la demande du ministère des Finances du Québec (MFQ), **l'IDQ a proposé une feuille de route à adopter, en s'inspirant des meilleures pratiques dans le monde.** À cet effet, au cours des dernières années, les organisations internationales comme le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économique ont entrepris des travaux importants pour inciter les États à intégrer les risques climatiques dans la gestion de leurs finances publiques. La feuille de route offerte par l'IDQ offre une synthèse des meilleures de ces pratiques.

Une telle démarche aiderait à mieux planifier les moyens et les ressources à mettre en place pour réussir la transition. Par exemple, il est nécessaire de mieux prévoir la trajectoire de la tarification du carbone et son impact sur les finances publiques et l'économie. Une fois ces étapes effectuées, nous pourrions alors déterminer si la mise en place de nouvelles mesures législatives et financières est nécessaire, ou encore modifier les paramètres d'un outil comme le Fonds des générations, afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques, l'équité intergénérationnelle et la résilience des finances publiques face aux changements climatiques.

# Des pistes pour créer de la richesse

Pour améliorer le niveau de vie de ses citoyens, le Québec doit travailler sur les déterminants du niveau de vie. L'un de ces socles est lié au marché du travail, comme le taux d'emploi et l'intensité du travail. L'autre incontournable est celui de la productivité, car c'est par une hausse à cet égard que le Québec peut espérer réaliser les plus grands gains en matière de niveau de vie.

Cet impératif de croissance de la productivité est difficile à exprimer comme objectif de politique économique dans le débat public. Le gouvernement du Québec y est parvenu indirectement dans sa volonté d'encourager la création d'emplois payants.

On constate cependant que l'atteinte de cet objectif essentiel est plus lente que prévu. **Le Québec accuse toujours un retard important sur le plan de sa productivité**, et occupe le sixième rang des provinces canadiennes. L'écart est encore plus frappant lorsqu'on compare la productivité du travail du Québec à celle de pays membres de l'OCDE. **Cela suggère que les approches traditionnelles n'ont pas donné les résultats escomptés.**

Si la productivité dépend de facteurs comme l'investissement, elle relève aussi d'éléments liés directement et indirectement au marché du travail et aux ressources humaines, comme le niveau d'éducation et l'innovation. Pour cette raison, l'Institut du Québec estime que la clé pour que le Québec réussisse à combler son retard de productivité repose en grande partie sur des politiques de main-d'œuvre. Cet effort permettra à la fois d'atténuer les effets des pénuries qui compromettent le potentiel de croissance, de combler les besoins de la transition numérique, et de stimuler l'innovation et les investissements dans les nouvelles technologies. C'est dans cet esprit que l'essentiel des recommandations de l'IDQ porte sur les politiques de main-d'œuvre prises dans un sens large.

## **Les défis de la main-d'œuvre : vieillissement, rareté, mutations**

Les impacts de la transition démographique interfèrent déjà sur notre quotidien, et cette réalité perdurera tout au long de la prochaine décennie. Actuellement, la manifestation la plus criante du vieillissement de la population se traduit par la pénurie de main-d'œuvre, un processus amorcé depuis plusieurs années et prévisible depuis longtemps, et dont les effets, contre toute attente, ont été exacerbés par la pandémie. Le nombre de postes vacants, à 238 050, a augmenté de manière importante entre le troisième trimestre de 2019, avant la pandémie, et le troisième trimestre de 2021. Le Québec est la province où le taux de postes vacants, à 6,1 %, est le plus élevé, après la Colombie-Britannique.



Cela dit, le vieillissement de la population génère aussi une hausse sans précédent de la demande insatisfaite de main-d'œuvre, une baisse du bassin de travailleurs potentiels très marquée dans certaines régions, une augmentation du ratio de personnes âgées par travailleur, une demande accrue de services et de personnel en santé et une pression additionnelle sur les finances publiques.

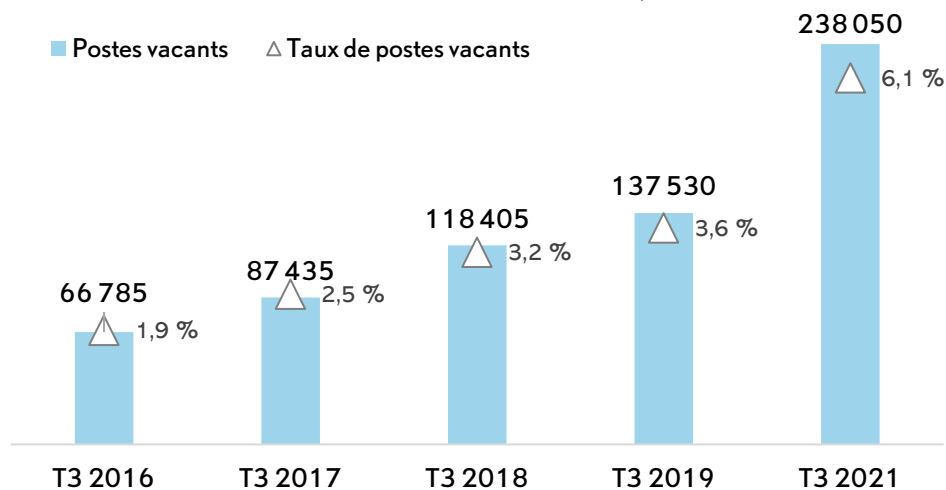
Sans être la seule cause de la pénurie de main-d'œuvre, le vieillissement de la population est un facteur explicatif important du resserrement actuel du marché de l'emploi. Selon les dernières projections de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ), le bassin des 20-64 ans va continuellement diminuer jusqu'en 2030. Pendant ce temps, en présence d'une augmentation de la population de 65 ans et plus de l'ordre de 3 % en moyenne par année, les besoins en main-d'œuvre ne s'estomperont pas. Selon les prévisions d'Emploi-Québec, 1,4 million d'emplois seraient à pourvoir au Québec entre 2019 et 2028. La grande majorité (81 %) visera à remplacer près de 1,2 million de postes laissés vacants, notamment en raison du départ plus massif des baby-boomers vers la retraite.

### Graphique 8

#### Le nombre et le taux de postes vacants sont à la hausse

Nombre et taux de postes vacants au Québec

(Données trimestrielles non désaisonnalisées; en nombre et %)



Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0325-01

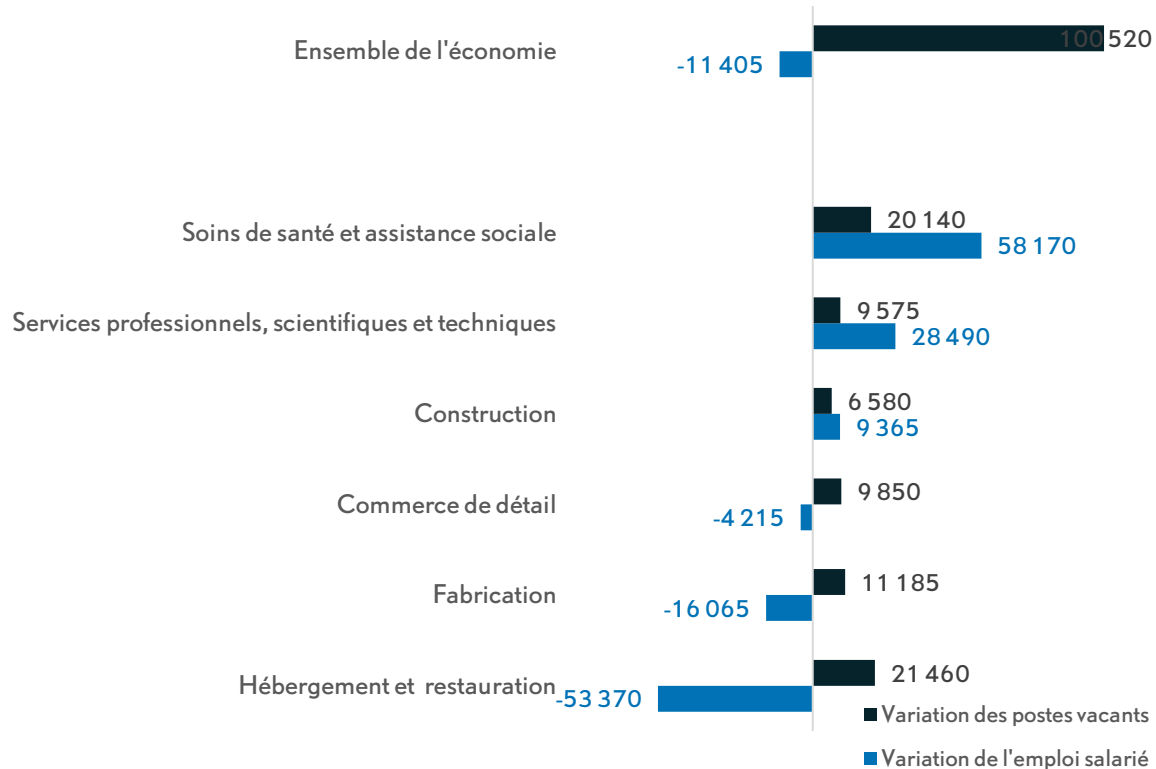
De nombreux facteurs entrent aussi en jeu, affectant soit la taille du bassin de travailleurs disponibles, soit l'adéquation entre les compétences des travailleurs aux besoins du marché du travail. C'est le cas des migrations intraprovinciales qui altèrent le bassin de travailleurs de plusieurs régions, de l'évolution technologique et des transformations de la structure industrielle qui créent de nouveaux besoins en personnel que le marché du travail ne peut combler, de la sous-utilisation de certains groupes de la population (personnes âgées, autochtones), des carences du système d'éducation et des mécanismes de formation pour améliorer le niveau de compétences.

À cela s'ajoutent les problèmes créés par la pandémie. Si le marché de l'emploi a été très résilient au Québec, certains défis persistent, notamment la stagnation d'un nombre plus élevé de chômeurs de longue durée qui sévit au même moment où les postes vacants connaissent une hausse marquée. On assiste également à des phénomènes nouveaux, comme les changements de comportement des travailleurs, suscités par la pandémie, qui les amène à délaisser certains secteurs d'activité, notamment la restauration et l'hébergement, ou à se tourner vers un emploi salarié plutôt que le travail autonome.

Entre le troisième trimestre de 2019 et le troisième trimestre de 2021, six secteurs ont été responsables de près de 80 % de la croissance des postes vacants. Dans trois secteurs durement touchés par la pandémie (services d'hébergement et de restauration, fabrication et commerce de détail), la présence de ces postes vacants coexiste avec un niveau d'emploi inférieur aux valeurs pré-pandémiques, ce qui suggère un phénomène de désertion. Les trois autres secteurs où l'augmentation des postes vacants est forte (construction, services professionnels, scientifiques et techniques, soins de santé et assistance sociale), la croissance des postes vacants décrit l'incapacité de ces secteurs à pourvoir les postes.

**Graphique 9**
**Pour certains secteurs les postes vacants augmentent plus vite que l'emploi**

Évolution de l'emploi salarié et des postes vacants pour six secteurs depuis deux ans  
 (Variation en nombre de l'emploi salarié et des postes vacants du 3<sup>e</sup> trimestre de 2019 au 3<sup>e</sup> trimestre de 2021, données trimestrielles non désaisonnalisées)



**Source : Statistique Canada, tableaux 14-10-0326-01 et calculs de l'IDQ**

Ces déséquilibres importants, outre le fait qu'ils peuvent provoquer des ruptures de services, constituent un frein majeur à la croissance économique. S'ils avaient pu être pourvus, ces 238 050 postes vacants auraient pu contribuer à accroître les exportations et à livrer davantage de biens et services aux ménages et aux entreprises du Québec et d'ailleurs.

Cela dit, si les statistiques sur les postes vacants s'avèrent un indicateur utile, ils ne représentent qu'une part des besoins, car ils ne tiennent pas compte des besoins futurs ou des projets de création de postes qui ont été abandonnés faute de disponibilité de main-d'œuvre.

La multiplicité des facteurs qui influent sur les pénuries de main-d'œuvre et les déséquilibres du marché du travail montrent la nécessité de déployer un vaste ensemble de mesures pour s'attaquer aux divers volets de la problématique. Il faudra tenir compte du fait que les déséquilibres du marché de l'emploi se manifestent pour toutes sortes de professions, plusieurs requérant un diplôme bien précis alors que d'autres sont régies

par des réglementations. De natures différentes, ces pénuries exigeront donc des approches distinctes. Voilà pourquoi certains efforts pour réduire les déséquilibres du marché du travail et les pénuries de main-d'œuvre devront reposer sur le recours à un vaste éventail de leviers.

## 1. Développer une vision intégrée et cohérente des enjeux de main-d'œuvre

### 1.1. Remplacer l'objectif de création d'emplois par celui de transformation de l'emploi

Le défi central de l'économie québécoise n'est plus de créer des emplois, mais plutôt de trouver des travailleurs pour les postes disponibles. Il s'agit d'un renversement complet des priorités historiques. Le premier ministre François Legault, dans son discours d'ouverture de la nouvelle session parlementaire, a reconnu l'existence de ce changement de paradigme en parlant d'une « révolution du marché du travail ». Mais pour que cette reconnaissance se traduise par des résultats, le gouvernement devra imposer un changement de culture radical au sein de son appareil.

Un grand nombre de programmes gouvernementaux et de décisions pour l'octroi de subventions ou d'aide gouvernementale reposent encore et toujours sur des critères de création d'emplois. Or, **les mesures d'aide devraient être plutôt dirigées vers la formation, l'innovation, l'automatisation, la numérisation, l'efficacité énergétique et la réduction de l'empreinte carbone.**

La persistance de tels critères engendre des effets pervers. D'une part, comme le Québec est en situation de rareté de main-d'œuvre, les postes créés n'auront pas pour effet de créer de nouveaux emplois, mais seulement de déplacer des travailleurs embauchés ailleurs. D'autre part, ces mesures encouragent les entreprises à accroître leur personnel plutôt que leur productivité, qui s'avère pourtant le principal levier de croissance et de création de richesse. Pour ces deux raisons, le soutien gouvernemental à la création d'emplois aura pour conséquence d'aggraver les pénuries de main-d'œuvre.

La reconnaissance du changement de paradigme et son intégration aux politiques gouvernementales ne doivent donc pas demeurer à l'état de débat théorique. Elles doivent être au cœur des stratégies de développement économique.

## 1.2. Intégrer les enjeux de main-d'œuvre aux décisions économiques

Le corollaire de ce changement de paradigme est que les enjeux de main-d'œuvre ne doivent être considérés comme des externalités, mais comme une partie intégrante du processus de planification et de décision. Ainsi, tout nouvel investissement public ou programme majeur devrait **faire l'objet d'une analyse de l'impact sur la main-d'œuvre et d'une stratégie pour s'assurer de la disponibilité de celle-ci, notamment à partir des indicateurs du marché du travail révélant une rareté de main-d'œuvre dans le secteur ou les professions concernés**; des goulots d'étranglement relatifs à l'offre de main-d'œuvre (réglementation, durée de la formation, accès pour les travailleurs immigrants, contraintes salariales, conventions collectives, etc.), et des stratégies à déployer pour assurer la disponibilité de la main-d'œuvre.

## 1.3. Briser les silos entre les ministères et les intervenants gouvernementaux

L'autre corollaire de ce changement de paradigme doit porter sur la façon dont le gouvernement du Québec répartit les responsabilités économiques. Dans la structure actuelle, les politiques de main-d'œuvre sont prises en charge par un ministère dédié à cet enjeu, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), et par des organismes comme la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). D'un autre côté, les enjeux de développement économique relèvent plutôt de ministères et organismes voués au soutien des entreprises, comme le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) et Investissement Québec (IQ). Une telle division des responsabilités introduit inévitablement une logique de silos sur les enjeux de main-d'œuvre et empêche l'intégration de ces questions aux politiques de développement économique. **Les mesures liées au développement de la main-d'œuvre doivent pourtant aller de pair avec les priorités économiques et sociales d'un gouvernement, en particulier lorsque ces enjeux freinent la livraison de services essentiels à la population et risquent d'affecter le potentiel de l'économie.**

# 2. Miser sur les talents

Si les déséquilibres actuels du marché du travail s'expliquent en partie par des facteurs de nature quantitative, comme le ralentissement de la croissance de la population active, les grands défis du Québec sont de nature qualitative : développer les compétences qui seront nécessaires pour accompagner la transition numérique et répondre à des besoins de plus en plus complexes.

## 2.1 Mettre l'éducation au cœur des stratégies de développement

La réponse à ces enjeux doit reposer, dans un premier temps, sur la reconnaissance du fait que l'un des piliers incontournables des politiques de création de richesse, sinon le

plus important, c'est l'éducation, dans toutes les étapes du processus d'apprentissage et dans toutes ses facettes. Le lien entre l'éducation et la création de richesse est fortement établi. C'est l'éducation qui réduira les écarts sociaux, facilitera le développement des enfants pour déployer leur plein potentiel, permettra la formation de jeunes travailleurs qualifiés et de lutter contre le décrochage au secondaire, réduira les ravages de l'analphabétisme chez les adultes, aidera à augmenter le nombre de professionnels, de techniciens, de chercheurs et de gestionnaires. C'est aussi l'éducation, à travers la formation, qui permettra l'adaptation de la main-d'œuvre. **C'est donc l'éducation qui permettra d'encourager l'émergence des talents dont le Québec a besoin et de maximiser les compétences, la mobilité et les capacités d'adaptation de son bassin de main-d'œuvre.**

## 2.2. Prioriser les professions et les secteurs les plus stratégiques

Les besoins en main-d'œuvre sont tels qu'il ne sera peut-être pas possible de tout combler. **Sachant que les délais de formation sont longs, il est d'autant plus important de prévoir les besoins plutôt que de constamment réagir aux déséquilibres.** Dans cet esprit, il apparaît essentiel que la planification porte aussi sur des besoins qui ne sont pas nécessairement criants aujourd'hui, mais qui le deviendront avec le temps. C'est notamment le cas de la main-d'œuvre spécialisée qui sera requise pour mettre en œuvre le virage numérique déjà amorcé : certaines spécialités sont d'ailleurs déjà en déficit – comme celles liées aux technologies de l'information (TI) – alors que d'autres métiers et professions seront également en forte demande.

De la même façon, la transition environnementale, et les efforts que le Québec devra déployer pour réduire sa consommation énergétique, transformer ses procédés, réduire son empreinte carbone et exporter son savoir-faire, exigera la formation et le déploiement d'une main-d'œuvre spécialisée.

L'établissement de ces priorités devra aussi prendre en considération les industries stratégiques dans lesquelles le Québec détient un avantage concurrentiel grâce à la qualité de sa main-d'œuvre, ce qui lui permet entre autres d'attirer des investissements étrangers, d'autant qu'il pourrait perdre cet avantage s'il ne comble pas ses besoins en main-d'œuvre qualifiée.

## 2.3. Mettre en place des incitatifs pour la formation continue

Pour s'assurer que les travailleurs disposent des qualifications nécessaires pour répondre aux besoins du marché du travail et utiliser leur plein potentiel, **le Québec devra instaurer une approche de formation tout au long de la vie.** Mis en place par le gouvernement fédéral, le crédit canadien pour la formation est un pas dans la bonne direction pour favoriser la formation des travailleurs en emploi pour lesquels peu de programmes existent présentement. Cependant, le programme pourrait être plus efficace si les

montants accumulés pouvaient être augmentés (actuellement 250 \$ par année sous forme de crédits d'impôt), par exemple à travers un mécanisme de régime volontaire ou de contribution de l'employeur. Cette façon de faire permettrait aux titulaires de disposer de moyens financiers plus importants afin de s'adapter à la réalité des différentes formations (durée, mode de formation, etc.) et favoriserait une requalification ou un rehaussement significatif des compétences.

#### 2.4. Encourager davantage la formation en entreprise

Près de la moitié des petites et moyennes entreprises québécoises n'utilisent pas les mesures d'aide à la formation en raison de leur complexité administrative ou par méconnaissance. **Afin d'en simplifier l'accès et le processus pour les entreprises, les mécanismes d'accompagnement et de financement de la formation devraient plutôt être systématiquement intégrés à l'offre de service du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) et d'Investissement Québec (IQ).** De tels mécanismes seraient mieux ancrés dans la réalité du travail et du développement d'affaires des entreprises. Il faudrait également accroître la portée des programmes de formation des travailleurs offerts par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). Cet accompagnement permettrait aussi de développer le volet de la formation sur les lieux de travail, ce qui constituerait un incitatif puissant pour encourager les employés à se former et créer une culture de la formation au sein même des entreprises, dans un contexte où la main-d'œuvre est rare et où les travailleurs peuvent difficilement s'absenter pour se former.

## 3. Immigration : rattrapage, intégration et régionalisation

L'immigration continuera à jouer un rôle important pour aider le Québec à combler ses besoins de main-d'œuvre. Cette contribution comporte des éléments de nature quantitative, pour répondre aux besoins immédiats du marché du travail local. Mais l'immigration peut également fournir les compétences et les talents dont le Québec a besoin pour assurer son développement.

#### 3.1. Atteindre les seuils d'immigration préalablement fixés et les reports annoncés

Les flux d'immigration ont subi un choc lors de la pandémie en raison de la fermeture des frontières, ce qui a certainement contribué à exacerber les pressions actuelles. Le gouvernement du Québec a annoncé un rattrapage qui permettra d'accueillir, en plus des seuils établis, un nombre d'immigrants équivalent à ceux dont la pandémie a empêché la venue. **Rattraper ces retards par rapport à la cible est essentiel pour**

**l'économie québécoise**, pour deux raisons principales. D'une part, cette immigration a pour but de combler des besoins immédiats sur le marché du travail, et d'autre part, plusieurs personnes actuellement en sol québécois et en attente de l'octroi d'un statut de résidence permanente risquent de se décourager et de quitter le Québec, ou de perdre leur emploi si les délais ne se résorbent pas.

### 3.2. Réduire de façon urgente les délais d'admission

Les délais d'admission peuvent entraîner des conséquences importantes sur l'accueil des immigrants s'ils sont déraisonnablement plus élevés que dans le reste du Canada, comme ce l'est actuellement. Ils perturbent aussi les mécanismes d'accueil en retardant l'arrivée de travailleurs dont les compétences seraient bienvenues, ou encore en pénalisant ou en décourageant des candidats prometteurs. **Les politiques d'immigration souffrent des lourdeurs bureaucratiques et des délais qui sont démesurés pour les candidats**, mais provoquent également des conséquences pour les entreprises québécoises (particulièrement à l'extérieur de Montréal) qui cherchent à pourvoir des postes ou à investir davantage.

### 3.3. Faciliter la reconnaissance des compétences

Un dernier enjeu important réside dans l'utilisation optimale du potentiel des immigrants, en s'assurant que leur travail mettra pleinement à profit leurs talents, soit par la reconnaissance de leurs compétences et la réduction des barrières à leur embauche. À cette fin, **il faut accélérer la reconnaissance des compétences et des diplômes acquis à l'étranger pour les professions et les métiers de secteurs-clés comme la santé**. Pour ce faire, il faut poursuivre les efforts entrepris par les ordres professionnels et assurer la disponibilité de la formation nécessaire. Il faut notamment favoriser la transparence des démarches et amorcer le processus de reconnaissance dès le début du recrutement des immigrants potentiels.

## 4. Revoir l'organisation du travail

Il faudrait soutenir les exercices de gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre dans les entreprises en les rendant admissibles à des aides fiscales ou budgétaires (crédit d'impôt, baisse des taxes sur la masse salariale, etc.), pour les inciter ainsi à s'en prévaloir rapidement.

Il faudrait également intégrer un volet main-d'œuvre complémentaire à l'offre du MTESS et de la CPMT dans les programmes du MEI et d'IQ. Dans le cadre des programmes visant la transformation des entreprises (ex. : numérisation, automatisation, adoption de technologies vertes, productivité et innovation), Investissement Québec pourrait appuyer



financièrement la réalisation d'un diagnostic des besoins en main-d'œuvre de l'entreprise et la préparation d'un plan de gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre, et offrir un soutien pour la mise en œuvre des actions requises.

## 5. Encourager le maintien à l'emploi des travailleurs âgés

Comme une proportion grandissante des 60 ans et plus demeure dans la population active de plus en plus longtemps, les mesures devront porter sur les personnes qui sont les plus susceptibles de vouloir prolonger leur carrière et pour lesquelles des efforts accrus seront nécessaires. Dans cette décennie cruciale sur le plan démographique, si le Québec veut accélérer la croissance de ce bassin de main-d'œuvre et réduire son écart de taux d'emploi avec l'Ontario, il devra adopter des mesures plus musclées et mieux ciblées. Ce virage prendra toutefois du temps, car il exigera d'importants changements de nature organisationnelle, mais surtout une profonde transformation de sa culture, car il implique la confrontation de valeurs profondément enracinées. À plus court terme, certaines mesures pourraient aider à accroître le taux de participation des travailleurs de 60 ans et plus.

Deux avenues s'offrent au gouvernement pour améliorer ce bilan : revoir l'organisation du travail pour encourager l'employabilité et ajuster la fiscalité.

### 5.1. Adapter les milieux d'emploi et réorganiser le travail

La première mesure consiste à repousser l'âge de la retraite en prolongeant la période du maintien à l'emploi. Pour faciliter cette transition, on pourrait par exemple **adapter les conditions de travail grâce à une réduction progressive de la charge de travail**. Pour ce faire, il faudrait apporter certaines modifications aux conventions collectives et favoriser la collaboration entre les employeurs des secteurs public et privé et les syndicats. Un soutien aux PME pourrait aussi être nécessaire pour les accompagner dans leurs efforts de réorganisation du travail et l'adaptation de leurs politiques de ressources humaines.

Notons que ces efforts, outre l'augmentation de l'offre de travail, permettent de répondre à un autre impératif, soit celui du maintien et du transfert des compétences, surtout dans les segments d'emplois plus qualifiés.

**Dans les secteurs public et parapublic, une révision de la politique de formation du personnel devrait être effectuée** afin de mieux tenir compte des besoins des travailleurs expérimentés et du rôle qu'ils pourraient jouer dans l'encadrement des jeunes professionnels et techniciens, le transfert des compétences et le mentorat.

## 5.2. Ajuster la fiscalité

Le Québec pourrait aussi recourir à des incitatifs financiers pour encourager les travailleurs âgés à prolonger leur carrière. Il faut cependant être conscients des limites de ces approches. Une avenue consiste à déployer des incitatifs pour convaincre les travailleurs ayant quitté le marché du travail à revenir. **Cette tâche s'avère toutefois ardue, car il faudrait alors surmonter les effets d'une rupture du marché du travail.** Les mesures visant tous les travailleurs âgés et même ceux qui n'ont pas l'intention de quitter leur emploi sont toutefois à éviter, car elles sont inutilement coûteuses. Certains leviers de nature fiscale pourraient toutefois avoir davantage d'impact, notamment :

- Transformer le crédit d'impôt pour la prolongation de carrière, qui est présentement non remboursable, en crédit remboursable, tel que proposé par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise présidée par Luc Godbout. Cette approche pourrait favoriser le maintien au travail d'un bassin plus important de personnes, notamment les travailleurs à plus faible revenu;
- Exempter, s'ils le désirent, les travailleurs dont l'âge permet d'être admissibles à la Régie des rentes (RRQ) de leur obligation d'y cotiser;
- Ne pas exiger de cotisation au Régime de retraite du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) ou au Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) des anciens employés du secteur public et parapublic qui désirent reprendre du service après leur retraite;
- Lancer une campagne d'information et des outils de simulation fiscale pour encourager le maintien au travail en dissipant les impressions non fondées sur l'ampleur de la ponction fiscale pour les travailleurs âgés.

# Agir sur les autres déterminants de la productivité

L'accent mis sur les politiques de main-d'œuvre ne doit pas mener à négliger les autres éléments qui contribuent à renforcer la productivité et à soutenir la création de richesse, notamment les investissements et l'innovation.

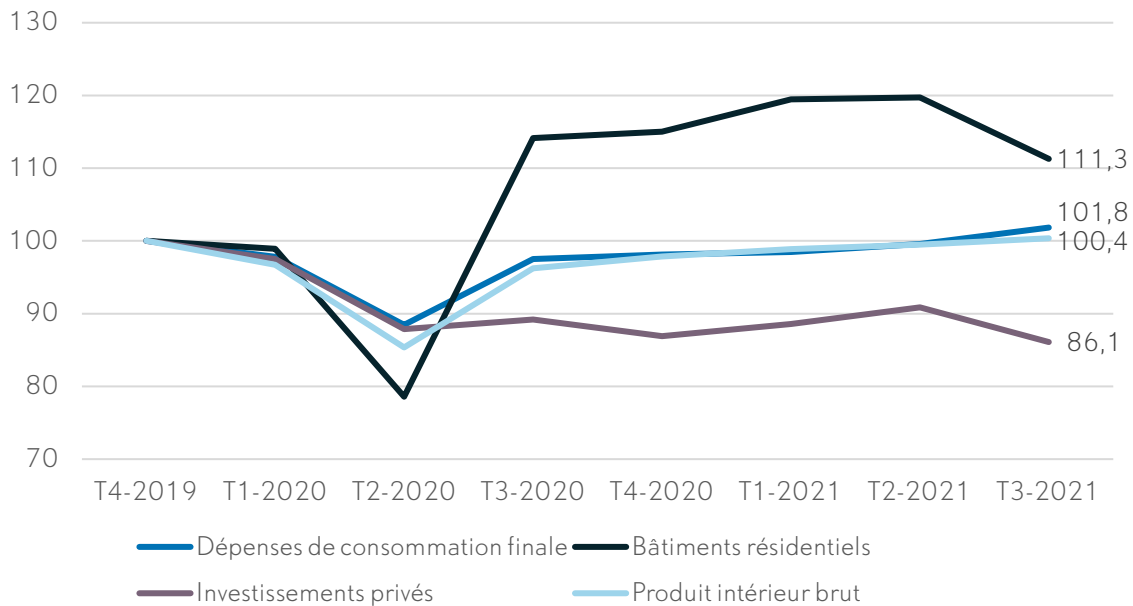
Il importe de noter les retards dont souffre le Québec en matière d'investissements, qui persistent malgré certains progrès et en dépit des efforts constants des gouvernements pour s'attaquer à ce problème, notamment par l'investissement en machinerie et équipement par les entreprises, ce qui constitue l'un des moteurs de la productivité. Entre 2007 et 2017, les investissements des entreprises ont stagné alors que la création d'emplois a connu des sommets. Par ailleurs, rien n'indique que la situation va s'améliorer à court terme. Au cours de la pandémie, la chute de ces investissements a été forte, mais n'a pas repris au même titre que les autres composantes du PIB.

## Graphique 10

### L'investissement des entreprises est au beau fixe depuis plusieurs trimestres

Produit intérieur brut selon les dépenses pour certaines composantes, au Québec

(Données trimestrielles désaisonnalisées et annualisées, en millions de dollars enchaînés [2012], T4-2019=100)



Source : Institut de la statistique du Québec, Comptes économiques, calculs de l'IDQ.

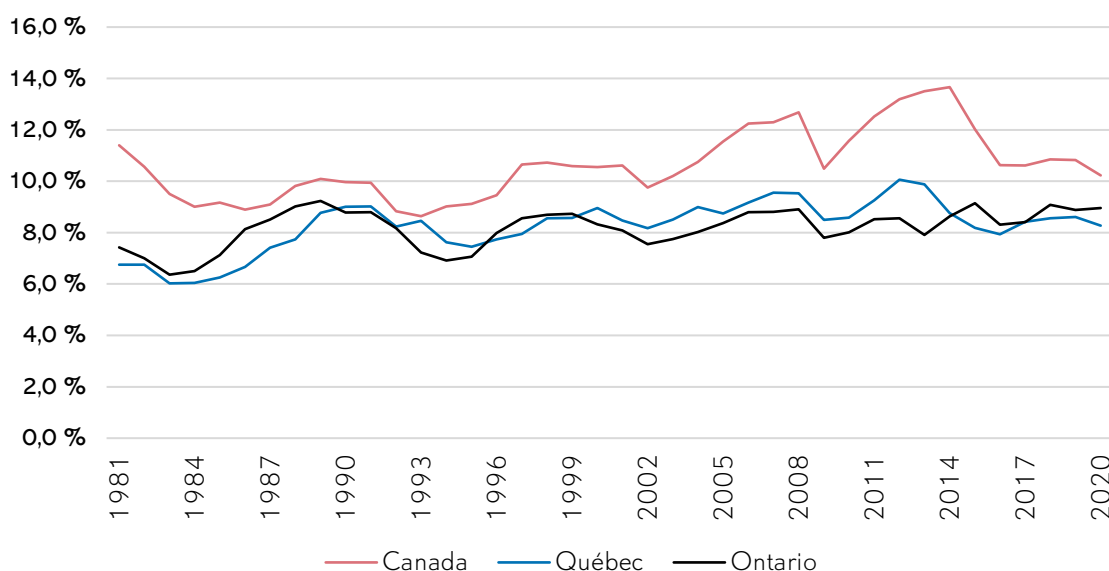
On note par ailleurs que la part de ces investissements privés dans le PIB a eu tendance à régresser après un sommet de 10,1 % en 2012, pour rester depuis aux alentours de 8,0 %. Cette réduction relative survient dans des années où la création d'emplois a connu des sommets au Québec et où, dans un renversement historique, son taux de chômage est passé sous celui de la province voisine. Toutefois, le poids des investissements dans le PIB est similaire entre le Québec et l'Ontario.

### Graphique 11

#### Le poids des investissements privés stagne au Québec et en Ontario

Investissements privés/PIB au Canada, au Québec et en Ontario, 1981-2020

(Formation brute de capital fixe des entreprises excluant le secteur résidentiel en pourcentage du produit intérieur brut aux prix du marché, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel)



Source : Statistique Canada, tableau 36-10-0222-01 et calculs de l'IDQ

À cela s'ajoute le fait que les résultats les plus récents sont à la fois décevants et préoccupants. Les prévisions d'investissements, il y a un an, permettaient de croire que les investissements privés non résidentiels connaîtraient une reprise qui ferait plus que compenser les pertes dues à la récession pandémique. Le plan budgétaire 2021-2022 prévoyait une croissance réelle de ces investissements de 6,3 % en 2021 et de 5,3 % en 2022. Ces prévisions reposaient en partie sur les résultats de l'Enquête annuelle sur les dépenses en immobilisations et réparations de Statistique Canada, qui établissait la croissance des investissements privés non résidentiels, en termes nominaux, à 7,5 % en 2021 (mais qui inclut l'investissement résidentiel).

Les résultats dont nous disposons, ceux du troisième trimestre de 2021, montrent toutefois que ce rattrapage ne s'est pas matérialisé. Les investissements, selon les Comptes économiques du Québec, en termes nominaux, s'établissaient à un taux annuel

de 35,3 G\$ au T4-2019, avant la pandémie. Ce niveau a baissé à 31,9 G\$ pour 2020, et a stagné pour même baisser à 30,2 G\$ au troisième trimestre de 2021. Ainsi, les investissements non résidentiels se situaient au T3-2021 à leur niveau le plus faible depuis le début de la pandémie.

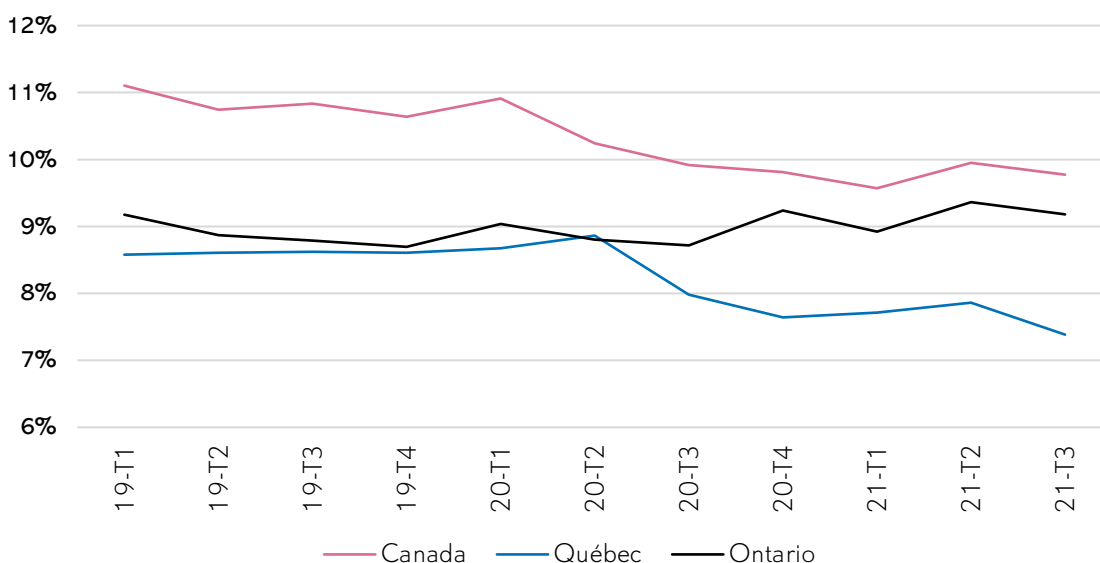
En termes réels, les investissements privés ont baissé en 2021, malgré le climat de reprise qui caractérisait la plupart des autres composantes du PIB. Cela contraste avec la situation ontarienne où le processus de récupération a été plus vigoureux. On observe une baisse comparable à celle du Québec pour l'ensemble canadien, qui s'explique en bonne partie par le ralentissement des investissements en hydrocarbures.

### Graphique 12

## Le poids des investissements privés en baisse au Québec depuis le deuxième trimestre de 2020

Investissements privés/PIB, Canada, Québec et Ontario, 2019 à 2021

(Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, trimestriel)



Source : Statistique Canada, tableau 36-10-0222-01 et calculs de l'IDQ

Après des décennies d'efforts (sans résultats satisfaisants) pour stimuler l'investissement, particulièrement en machinerie et équipement, l'IDQ propose d'explorer une autre approche qui inverse le processus classique et qui entrevoit le développement des compétences comme un déclencheur plutôt qu'une résultante. **Au lieu de percevoir l'investissement en machinerie et équipement des entreprises comme le déclencheur d'un processus qui mènera à faire appel à un personnel plus qualifié, il est temps d'explorer le potentiel d'un processus où c'est le développement des compétences des travailleurs qui stimulerait la croissance de la productivité.** En effet, la disponibilité d'un personnel qualifié pourra être un incitatif pour amener les entreprises, surtout les PME, à

investir dans de nouvelles technologies et de nouveaux procédés, à se moderniser et à stimuler du même coup leurs pratiques d'innovation.

**La piste de la productivité pourrait être mise à profit pour explorer un autre enjeu qui lui est intimement lié, soit la transition numérique des entreprises.** L'intégration des outils et des systèmes numériques dans les processus des entreprises s'est accélérée, notamment avec la généralisation du télétravail et du commerce en ligne lors de la pandémie. La robotisation, implantée entre autres pour faire face à la rareté de main-d'œuvre, a aussi gagné du terrain. Cependant, l'adoption de ces technologies reste inégale, et le risque d'une fracture numérique apparaît de plus en plus clairement, d'autant plus que la rareté de main-d'œuvre et le déficit de compétences en littératie numérique freinent le virage de nombreuses entreprises.

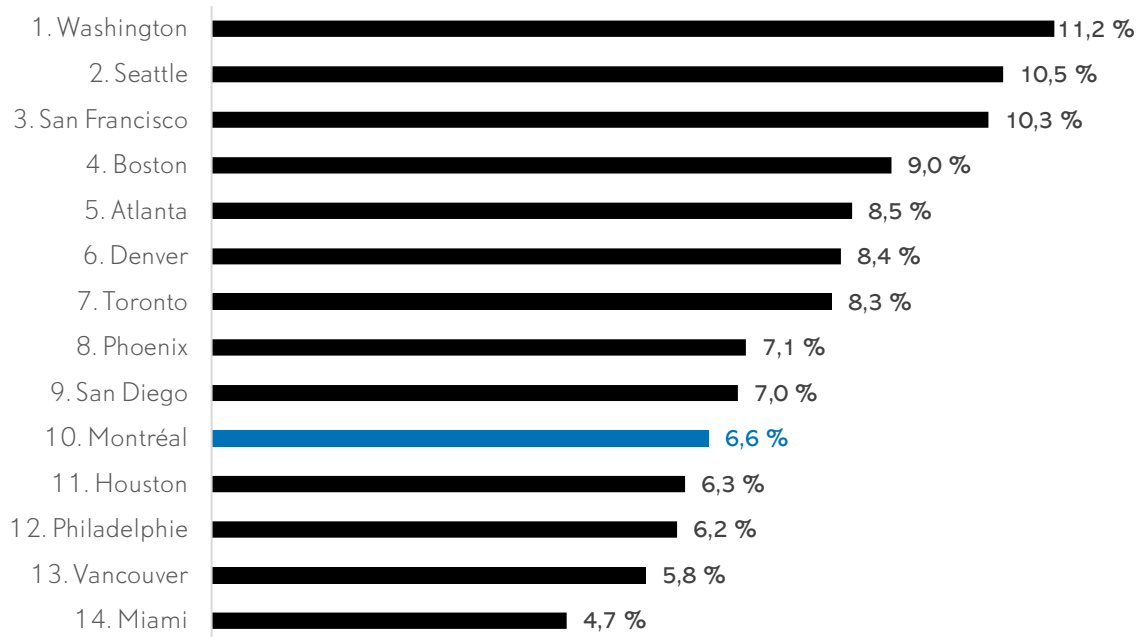
Là aussi, les politiques de main-d'œuvre peuvent apporter leur contribution. Une étude réalisée par l'IDQ en collaboration avec Montréal international et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, [Comparer Montréal](#), montre que si la métropole québécoise se distingue dans certains volets des technologies de l'information, par exemple les jeux vidéo, le bassin de professionnels dans ces technologies reste insuffisant pour faire de Montréal, et du Québec, un véritable pôle des TI. Une comparaison de 14 grandes villes américaines montre en effet que la part des TI dans l'emploi total est faible à Montréal, si bien qu'elle se classe au 10<sup>e</sup> rang et fait partie du groupe de villes où la proportion des emplois en TI est la plus faible (moins de 7 %). Ce retard semble s'expliquer en partie par le fait que si plusieurs secteurs des TI sont bien implantés, le recours à des emplois en TI dans d'autres industries, même s'il est en progression, demeure inférieur à ce que l'on observe dans d'autres grandes villes.

## Graphique 13

**La part des TI à Montréal est plus faible que dans les métropoles comparables**

Part des TI dans l'emploi total (moyenne 2016-2020) à Montréal et dans d'autres villes nord-américaines

*(Données annuelles)*



**Source :** *Institut du Québec, Comparer Montréal*

La disponibilité d'une main-d'œuvre en TI pourra certainement favoriser le recours à ces emplois dans les entreprises et stimuler les investissements porteurs d'innovations dans les nouvelles technologies.

# Annexe 1 : Taux de récupération du PIB

Tableau 3

## Pour certains secteurs, la reprise du PIB est bien loin d'être complète Produit intérieur brut réel aux prix de base par industrie, au Québec

(Données désaisonnalisées et annualisées, en millions de dollars enchaînés [2012], Québec, octobre 2021, 2019=100)

<b>Récupération inférieure à 85%</b>	
Gestion de sociétés et d'entreprises	56,2%
Arts, spectacles et loisirs	70,8%
Fabrication de vêtements	74,9%
Fabrication de machines	76,4%
Fab. de matériel électronique	76,6%
Hébergement et de restauration	78,7%
Transport et entreposage	80,8%
Impression	82,0%
Fab. de prod. aérospatiaux	82,6%
Première transformation des métaux	83,2%
Fabrication de matériel de transport	83,9%
Fabrication de produits chimiques	84,0%
<b>Récupération inférieure à 85 à 99,9%</b>	
Grossistes de produits pétroliers	89,4%
Fabrication de biens durables	89,4%
Serv. admin., de soutien	90,8%
Agric., forest., pêche et chasse	92,0%
Fabrication	92,2%
Grossistes de matériaux de construction	92,3%
Usines de textiles	93,8%
Production industrielle	94,0%
Autres services,	94,9%
Extraction minière	95,2%
Fabrication de papier	95,2%
Fab. de produits métalliques	95,5%
Fab. de produits du pétrole	95,7%
Stations-service	95,9%
Fabrication de biens non durables	96,4%
Magasins de détail divers	96,8%
Grossistes de produits alimentaires	97,6%
Industrie de l'information et culturelle	98,9%
Industries productrices de biens	99,0%
Fabrication de meubles	99,1%
<b>Récupération supérieure à 100%</b>	
Services publics	100,7%
Fabrication de boissons	100,7%
Services immobiliers	100,7%
Fabrication de produits en bois	101,0%
Production, transport et distribution d'électricité	101,2%
Ensemble des industries	101,3%
Fab. de produits informatiques	101,5%
Concessionnaires de véhicules	102,1%



Industries productrices de services	102,1%
Fabrication d'aliments	102,5%
Grossistes de produit agricoles	103,2%
Services d'enseignement	103,2%
Magasins d'alimentation	104,4%
Activités diverses de fabrication	105,2%
Commerce électronique de gros	105,4%
Administrations publiques	105,7%
Grossistes de véhicules automobiles	106,1%
Commerce de gros	106,5%
Grossistes de machines	107,2%
Soins de santé et assistance sociale	107,5%
Magasins d'appareils électroniques et ménagers	108,1%
Commerce de détail	109,8%
Magasins de matériaux de construction	109,9%
Magasins de vêtements	110,3%
Finance et assurances	110,3%
Fab. de produits en plastique	110,4%
Magasins de marchandises diverses	110,4%
Magasins de produits de santé et de soins personnels	111,0%
Grossistes d'articles personnels et ménagers	112,2%
Fabrication de produits minéraux	113,0%
Serv. profession., scientifiques et techniques	113,3%
Construction	115,0%
Grossistes de produits divers	120,4%
Magasins d'articles de sport	125,9%
Construction résidentielle	127,4%
Magasins de meubles et d'accessoires de maison	127,9%
Détaillants hors magasin	172,8%

Source : Institut de la Statistique du Québec, Comptes économiques.