

NOTE
D'ANALYSE

Décembre 2023

 Institut
du Québec

DES IDÉES POUR 2024

Et éviter que le Québec prenne du retard

introduction

Cette note propose des pistes de réflexion basées sur les études récentes de l'Institut du Québec pour inspirer des politiques publiques qui permettraient de mieux préparer l'avenir. Elle s'inscrit dans le cadre des consultations prébudgétaires du gouvernement du Québec.

Un ralentissement modeste

Le ministère des Finances du Québec et les institutions financières prévoient que la croissance du PIB québécois sera à peu près nulle en 2024. Ainsi, le débat à savoir si cette stagnation de la croissance constitue un ralentissement ou plutôt une récession relève davantage de la sémantique. Dans les faits, ce qu'il importe de retenir, c'est que cette pause de l'activité économique sera relativement modeste.

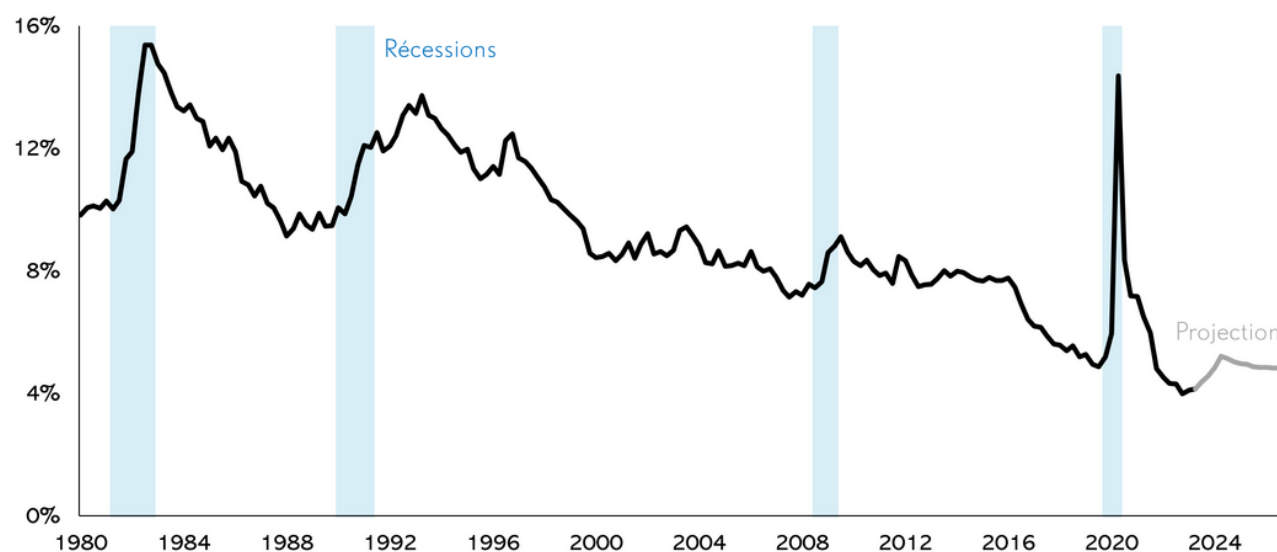
Bien que ce ralentissement économique inquiète, il atteindra fort probablement l'objectif de la politique monétaire, c'est-à-dire être tout juste suffisant pour voir l'inflation poursuivre sa baisse sans entraîner des pertes d'emplois massives.

D'ailleurs, les prévisionnistes s'attendent à ce que le taux de chômage s'élève en moyenne à 5,3 % en 2024, alors qu'il se chiffrait à 4,2 % au deuxième trimestre de 2023, soit à la première contraction du PIB de l'année. Cette hausse du taux de chômage de 1,1 point de pourcentage (p.p.) serait donc nettement plus faible que celles atteintes lors de tous les épisodes de récession que le Québec a connus au cours des 40 dernières années, soit 5,3 p.p. en 1981-1982, 2,4 p.p. en 1990-1992 et 1,4 p.p. en 2008-2009.

Graphique 1 : Le ralentissement économique de 2024 n'entraînera pas de forts taux de chômage comme le Québec a déjà connus en période de récession

Évolution du taux de chômage au Québec

Données trimestrielles



Source : Données historiques et prévisions du Conference Board du Canada. Périodes de récession du C.D. Howe.

Continuer à investir en l'avenir

S'il faut rester vigilants quant à l'évolution de la situation économique et aux effets qu'un tel ralentissement pourrait avoir sur certains groupes de Québécois ou d'entreprises, ce ralentissement ne devrait pas mobiliser toute l'attention, parce que son impact sur la situation financière du gouvernement sera relativement modeste et temporaire et qu'il affectera peu les déterminants de la croissance.

Au cours de la prochaine année, le Québec devrait donc prioritairement investir dans son avenir. Car, à plus long terme, son véritable défi sera d'assurer une croissance économique suffisante pour créer de la richesse, afin notamment de permettre à l'État de dispenser adéquatement des services publics aux citoyens. Voici quelques actions qui devraient se situer en tête de liste :

- **Miser sur les investissements** : Ces derniers sont critiques pour permettre au Québec d'améliorer sa productivité, de se transformer et de réussir sa transition énergétique.
- **S'attaquer aux enjeux de main-d'œuvre** : Avec un bassin de travailleurs potentiels qui croîtra beaucoup moins rapidement qu'ailleurs au Canada, ces enjeux risquent de freiner les élans des entreprises, mais aussi des gouvernements, à mettre en place de nouvelles initiatives notamment pour favoriser la transition.
- **Assurer plus de cohérence en immigration** : Avec une immigration temporaire qui augmente rapidement, Québec devra assurer plus de cohérence entre ses programmes d'immigration temporaire et permanente pour éviter les goulots d'étranglement.
- **Prendre des mesures pour assurer la pérennité des finances publiques** : Au cours des prochaines années, les finances publiques subiront de fortes pressions au Québec. D'importants changements structurels, démographiques, climatiques et commerciaux sont à prévoir ainsi que des exigences imposées par la remise à niveau des grandes missions de l'État, notamment en santé et en éducation.

1.0 Investissement des entreprises : miser sur les humains, pas seulement sur les machines

Le défi :

Pour stimuler les investissements en machinerie et en technologies au sein des entreprises, les gouvernements ont jusqu'ici principalement eu recours à des allègements fiscaux. Toutefois, malgré un régime fiscal favorable, le niveau d'investissement des entreprises québécoises demeure plus faible que celui observé dans les États avec lesquels elles sont habituellement comparées.

Par exemple, les entreprises manufacturières qui ont le moins investi en machinerie et technologies sont également celles qui font le plus face à des difficultés de recrutement. C'est le cas de plusieurs acteurs dans le secteur de la transformation alimentaire, de la fabrication de machinerie ou encore de produits métalliques. Comme ces entreprises ont davantage recours à une main-d'œuvre plus nombreuse, peu qualifiée et plus faiblement rémunérée; elles sont par conséquent plus affectées par les pénuries de main-d'œuvre.

La formation apparaît donc comme l'outil à privilégier pour briser ce cercle vicieux. Pourtant, plusieurs entreprises se font actuellement refuser de l'aide en matière de formation de la main-d'œuvre pour moderniser leurs activités ou encore amorcer un virage technologique qui leur permettrait d'accroître leur productivité. Avec une marge de manœuvre budgétaire plus limitée qu'avant, il s'avère donc encore plus pertinent de cibler l'aide publique à la formation là où c'est le plus porteur.

Quelques pistes de solution :

- 1. Développer les compétences vertes et technologiques des gestionnaires** pour renforcer leur aptitude à évaluer les besoins et à intégrer de nouvelles technologies. À ce chapitre, notons que la profession la plus commune dans le secteur manufacturier est celle de directeur de la fabrication (plus de 32 000 Québécois occupaient ce poste en 2022). Ces gestionnaires doivent voir à la planification des changements en matière de machines et d'équipement, de système de production et de méthodes de travail. Ils jouent donc un rôle central dans l'adoption de nouvelles technologies et de pratiques durables. Or, par manque de compétences, ils constituent souvent un frein à l'investissement. Favoriser leur formation aurait des répercussions certaines sur l'ensemble du secteur;
- 2. Rehausser les compétences en maintenance de la machinerie**, car l'automatisation des procédés pourrait réduire le besoin pour certains types de travailleurs et complexifier les tâches des techniciens assignés à l'entretien;
- 3. Automatiser davantage les tâches inhérentes aux postes moins bien rémunérés et plus difficiles à combler.** Dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, les manufacturiers pourront moins miser sur cette catégorie de travailleurs qui se fait de plus en plus rare. Pour effectuer ces transitions de manière harmonieuse, il faudra cependant requalifier certains de ces travailleurs et impliquer les parties syndicales pour assurer une adhésion.

pour en savoir plus

2.0 Transition énergétique : le manque de main-d'œuvre, un risque important

Le défi :

La réalisation du [Plan d'action 2035 d'Hydro-Québec](#) mobilisera environ 35 000 travailleurs de la construction par année jusqu'en 2035. Selon Investissement Québec, le déploiement de la filière batterie nécessitera autour de 10 000 travailleurs. Ces besoins viennent s'ajouter à ceux déjà exprimés dans le Plan pour une économie verte (PEV) qui oriente les efforts du Québec dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques ainsi qu'à tous ceux inhérents aux projets du secteur privé qui ne sont pas tenus en compte dans cette équation.

En 2022, l'Institut du Québec (IDQ) a évalué pour le compte d'Envirocompétences, l'impact de certaines mesures du PEV sur le marché de l'emploi québécois. Cette analyse révélait qu'avant même de considérer les annonces de 2023, le secteur des services publics (Hydro-Québec et Énergir) pourrait connaître une croissance de plus de 7 % de l'emploi d'ici 2030, simplement pour répondre aux besoins croissants d'une économie qui s'électrifie. Cette hausse est significative, considérant que ce secteur n'embauche actuellement qu'un nombre limité de personnes dans des métiers spécialisés.

La mise en œuvre de certaines mesures du PEV pourrait également accentuer la pression sur des métiers déjà en pénurie de main-d'œuvre à l'échelle du Québec comme les ingénieurs électriciens qui exigent un diplôme universitaire ou encore les électriciens qui nécessitent un diplôme d'études professionnelles.

Ces pressions s'ajoutent aussi à celles qui affectent déjà d'autres grands secteurs, comme la santé, l'éducation et l'environnement qui, à plusieurs égards, se disputent le même bassin de population active.

Quelques pistes de solution :

Dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, le Québec devra donc mettre en place les mesures nécessaires pour que le manque de travailleurs ne freine pas la transition.

Tout nouvel investissement public majeur, tout nouveau programme d'importance ou toute nouvelle réglementation susceptible d'avoir un impact significatif devrait faire l'objet d'une analyse et d'une stratégie pour s'assurer de la disponibilité de la main-d'œuvre, notamment en ce qui concerne :

- Les indicateurs du marché du travail qui révèlent une rareté de main-d'œuvre dans le secteur ou les professions concernés;
- Les goulots d'étranglement relatifs à l'offre de main-d'œuvre (réglementation, durée des programmes d'études menant à la profession, accès pour les travailleurs immigrants, contraintes salariales, conventions collectives, etc.);
- Les stratégies à déployer pour assurer la disponibilité de la main-d'œuvre.

pour en savoir plus

3.0 Immigration : plus de cohérence entre les différents programmes

Le défi :

Le nombre de résidents temporaires s'est accru rapidement au cours des dernières années. Ainsi, le Québec comptait quelque 471 000 étudiants, travailleurs et demandeurs d'asile sur son territoire au troisième trimestre 2023, ce qui représente près de 30 000 étudiants étrangers (+ 23 %) et 91 000 travailleurs étrangers temporaires (+ 83 %) de plus qu'à la même période en 2021. Cette hausse de l'immigration temporaire vise à combler certains besoins du marché du travail. Toutefois, contrairement à l'immigration permanente, cette forme d'immigration n'est pas planifiée selon des seuils et des grilles d'évaluation, ce qui peut engendrer des conséquences imprévisibles ou indésirables. Ainsi, à l'instar du reste du Canada, le Québec fait face à des enjeux de logement et de livraison de ses services publics. Ces nouveaux venus vont-ils exacerber ces déséquilibres ou permettront-ils, au contraire, de pallier certaines pénuries de main-d'œuvre et d'accroître les services, notamment en construction, en éducation et en santé?

La publication des dernières données sur la présence des immigrants temporaires au Québec a conduit le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'intégration (MIFI) à geler les seuils d'immigration permanente pour les deux prochaines années. Le MIFI avait pourtant ouvert la porte à une augmentation graduelle des cibles d'immigration permanente lors des consultations menées pour sa planification 2024-2027. Tout porte donc à croire que les flux d'immigration temporaire continueront d'augmenter au Québec. Or, ils ont une incidence directe sur les demandes de résidence permanente puisque les gouvernements ont multiplié les passerelles entre ces deux types d'accès au cours des dernières années. Cette approche risque donc d'amplifier les goulots d'étranglement déjà existants dans le traitement des demandes de résidence permanente et d'allonger les délais pour les résidents temporaires sur le territoire sans pour autant s'attaquer aux préoccupations du gouvernement comme la réduction de la pénurie de main-d'œuvre, la pérennité du français et la capacité d'intégration de la société d'accueil.

Quelques pistes de solution :

- 1. Plus de cohérence entre les programmes d'immigration :** Il serait judicieux, à chaque étape de la réflexion sur les seuils permanents, de tenir compte des données sur les volumes, la croissance, les caractéristiques et la composition de l'immigration temporaire. Une hausse de l'immigration temporaire au Québec devrait conduire à un ajustement des seuils d'immigration permanente. À l'inverse, des seuils d'immigration permanente plus faibles devraient s'accompagner d'un contrôle plus serré de l'immigration temporaire. De la même manière, une hausse de l'immigration permanente économique entraînerait une hausse des demandes de regroupement familial qu'il serait crucial de mieux anticiper pour éviter d'allonger la période où les familles sont séparées.
- 2. Prendre en compte les capacités des services d'immigration :** En amont de tout changement aux règles d'immigration ou d'ajustement des seuils, les gouvernements se doivent de prévoir les ressources nécessaires pour dispenser adéquatement les services administratifs. Au cours des dernières années, les gouvernements tant fédéral que provincial ont peiné à délivrer, dans des délais raisonnables, différents permis liés à l'immigration permanente ou temporaire;
- 3. Réduire les obstacles à la reconnaissance des compétences :** Parmi les 27 professions pour lesquelles un déficit de main-d'œuvre est prévu au Québec en 2023, 11 sont réglementées par un ordre professionnel avec un accès limité pour les immigrants. Les métiers de la construction plus réglementés qu'ailleurs au Canada et pour lesquels la demande s'accroît restent très peu accessibles aux immigrants. En 2022, au Québec, seulement 10 % des travailleurs de la construction étaient des immigrants reçus, alors que ce secteur en comptait 20 % dans l'ensemble du Canada.

pour en savoir plus

4.0 Finances publiques du Québec : mieux se préparer à l'avenir

Le défi :

Après avoir consacré d'importantes sommes pour lutter contre la pandémie et aider les ménages à faire face à l'inflation, le gouvernement du Québec prévoit réduire considérablement la croissance de ses dépenses afin de retrouver l'équilibre budgétaire et de réduire sa dette. Un défi de taille alors que l'économie connaît des bouleversements démographiques, commerciaux et environnementaux.

Notamment, le vieillissement de la population aura des conséquences indéniables sur la croissance des revenus mais aussi sur les dépenses, en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées qui nécessiteront davantage de soins. Des pressions sur les salaires et les coûts de main-d'œuvre sont aussi à prévoir et pourraient persister plus longtemps que prévu. À cela s'ajouteront des dépenses additionnelles si le gouvernement désire remettre à niveau les réseaux de l'éducation et de la santé ou encore s'acquitter d'obligations nouvelles en logement et en transport en commun.

De plus, la redéfinition des politiques industrielles, notamment avec le rapatriement de certaines activités économiques stratégiques en Amérique du Nord, accentue les pressions sur les coûts à long terme. La course aux investissements privés engendrée par les politiques fiscales américaines ajoute, quant à elle, une pression supplémentaire sur les finances publiques du Québec.

Enfin, la fréquence et l'intensité accrues des événements climatiques extrêmes – verglas, feux de forêt, inondations – indiquent qu'il ne faudra pas seulement injecter des fonds pour lutter contre les changements climatiques, mais aussi pour s'y adapter. Or, ces risques ne sont pas pleinement intégrés dans les processus budgétaires.

Ces différents éléments font en sorte que le gouvernement du Québec devra faire face à des défis importants dans la gestion des finances publiques dans le futur. Ainsi, après plusieurs années où les choix étaient relativement faciles à faire, soit en raison de la présence de surplus structurels ou de contraintes pandémiques, le gouvernement sera confronté, à une période où le contrôle de la croissance des dépenses exigera un certain degré d'austérité.

Quelques pistes de solution :

- 1. Planifier et préparer la population à des changements de pratique importants :** réduire les dépenses sans changer les façons de faire imposerait une réduction des services aux citoyens. Sinon, les efforts de ralentissement devront s'accompagner de réflexions sur les pratiques dans le secteur public et sur la manière de financer et d'offrir les services publics;
- 2. On ne pourra pas tout faire en même temps :** Face aux contraintes de ressources, – humaines, physiques et financières –, il faudra aussi établir des priorités entre les nouveaux projets et initiatives et, étaler leur mise en place dans le temps. Cette façon de faire éviterait également d'accentuer la pression sur les coûts;
- 3. Évaluer les risques à plus long terme :** Pour mieux comprendre l'impact des changements futurs, leur planification devrait s'effectuer sur un horizon plus long que les cinq années usuelles. De plus, l'analyse des risques du gouvernement devrait formellement inclure des éléments qui ne sont habituellement pas pris en considération, comme les risques climatiques.

pour en savoir plus



À propos de l'Institut du Québec

L'Institut du Québec est un organisme à but non lucratif qui publie des recherches et des études sur les enjeux socioéconomiques contemporains du Québec. Il vise à fournir aux autorités publiques, au secteur privé et à la société civile les outils nécessaires pour prendre des décisions éclairées, et ainsi contribuer à bâtir une société plus dynamique et prospère.

institutduquebec.ca | [@InstitutduQC](https://www.instagram.com/InstitutduQC)