



CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2021-2022

Lutter contre les inégalités pandémiques et accroître la productivité

28 janvier 2021

Table des matières

Un choc économique unique	3
L'économie du Québec à la suite de la crise.....	4
Main-d'œuvre : entre polarisation et opportunités.....	7
L'éducation au cœur de la prospérité et de la mobilité sociale	14
Investissement privé et innovation au cœur de la relance	16
Moderniser la politique budgétaire	20
Sommaire des recommandations de l'Institut du Québec.....	24

Un choc économique unique

Le 10 mars 2020, le ministre des Finances du Québec déposait le budget du Québec 2020-2021 à l'Assemblée nationale. La pandémie de COVID-19 y était mentionnée :

« L'épidémie de COVID-19 soulève à travers le monde des inquiétudes quant à ses effets possibles sur la santé, mais aussi par ses implications sur la croissance économique.

Or, l'état des finances publiques et des fondamentaux économiques fait en sorte que le Québec est prêt à faire face aux incertitudes qui planent sur l'économie mondiale. La force de son économie et la solidité de ses finances publiques permettront au Québec d'être résilient face aux perturbations économiques qui pourraient surgir. »¹.

En un an, le portrait de l'économie, du marché du travail et des finances publiques s'est métamorphosé. Rares étaient les analystes qui avaient anticipé l'effet dévastateur de la pandémie et son étendue. Quelques jours plus tard, le Québec était confiné pour une première fois pour empêcher, ou du moins, ralentir la transmission du virus SARS-CoV-2.

Le choc économique qui en a découlé est unique : les contraintes, nécessaires, imposées par la santé publique ont eu des impacts inégaux sur les industries québécoises. Certaines, en janvier 2021, sont revenues à des niveaux d'emploi et de production semblables à ceux qui prévalaient avant la crise. Parallèlement, des secteurs entiers sont toujours très affectés par les effets économiques de ces contraintes. Les finances publiques, en bonne santé avant la crise, porteront les coûts de cette crise pendant plusieurs années.

D'importants clivages entre groupes populationnels et secteurs se sont exacerbés au cours de la crise. Par conséquent, une reprise inégale se dessine si rien n'est fait pour assurer un certain rééquilibrage des forces à l'œuvre.

Le caractère unique de la crise actuelle demande une réponse nouvelle qui ne suit pas la logique de relance traditionnelle

Dans le cadre des consultations prébudgétaires lancées par le ministère des Finances du Québec (MFQ), l'Institut du Québec (IDQ) soumet ses observations sur l'économie du Québec et son analyse de l'état des finances publiques québécoises. L'IDQ fait également des propositions pour alimenter les réflexions sur les mesures de soutien et de relance qui seront annoncées dans le cadre du budget 2021-2022 du gouvernement du Québec.

Le budget du Québec est l'outil par excellence pour déterminer les champs d'intervention du gouvernement dans l'économie. Chaque année, l'exercice budgétaire devient la feuille de route que doivent suivre les différents ministères pour améliorer les services, mais aussi assurer une croissance économique soutenue et soutenable. Le budget de cette année devient, dans le cadre de la reprise, l'un des plus importants depuis longtemps.

La recette traditionnelle pour une reprise soutenue contient généralement des dépenses gouvernementales qui font une grande part aux investissements en infrastructures. Investir dans le béton pour stimuler l'économie et l'emploi lorsque l'économie tourne au ralenti a été l'un des leviers de relance les plus utilisés. En effet, si les projets d'investissement sont judicieusement choisis, de tels investissements permettent d'accroître la productivité et donc le potentiel de

¹ Ministère des Finances du Québec, Plan budgétaire du Québec, 10 mars 2020, page A.4.

croissance à long terme de l'économie. Malheureusement, cette fois-ci, le potentiel de ce levier pourrait être limité : la reprise du secteur de la construction est déjà largement amorcée, la demande privée ne semble pas s'essouffler, et des investissements gouvernementaux massifs dans ce secteur risquent donc d'accroître les pressions sur la main-d'œuvre qui s'annonçaient déjà à l'aube de la pandémie.

Il faut une nouvelle approche : un investissement massif dans le capital humain, conjugué à des interventions ciblées qui soutiennent des secteurs en péril et des groupes en difficulté, une stratégie multidimensionnelle soutenant le développement d'une population bien formée capable de répondre aux enjeux de demain. Le Québec pourrait ainsi prendre la voie d'une reprise économique qui deviendrait le moteur de la croissance des prochaines années.

Ce mémoire comporte des constats sur l'économie du Québec, des remarques sur les finances publiques, ainsi que des mesures applicables dans le cadre budgétaire actuel et futur, mesures tirées en grande partie des recherches faites et publiées par l'IDQ au cours des derniers mois.

L'économie du Québec à la suite de la crise

En janvier 2020, le Québec était au cœur d'une période économique très enviable : une croissance du PIB élevée et soutenue, un taux de chômage à des niveaux historiquement bas, des salaires en croissance, des industries de pointe en nette progression.

La crise liée à la COVID-19 a plongé l'économie du Québec en récession pendant quelques mois. Depuis, la reprise est déjà amorcée dans la plupart des industries.

Le tableau suivant illustre l'évolution du produit intérieur brut (PIB) par trimestre pour le Québec et le Canada, du premier trimestre de 2019 au troisième trimestre de 2020².

Tableau 1 : PIB réel aux prix du marché, par trimestre, données désaisonnalisées au taux annuel, en millions de dollars enchaînés de 2012. Croissance en pourcentage

	Québec		Canada	
	PIB	Croissance	PIB	Croissance
Premier trimestre de 2019	403 709	0,6 %	2 080 371	0,1 %
Deuxième trimestre de 2019	407 347	0,9 %	2 102 613	1,1 %
Troisième trimestre de 2019	409 170	0,4 %	2 112 119	0,5 %
Quatrième trimestre de 2019	410 134	0,2 %	2 114 113	0,1 %
Premier trimestre de 2020	399 126	-2,7 %	2 074 528	-1,9 %
Deuxième trimestre de 2020	351 535	-11,9 %	1 839 804	-11,3 %
Troisième trimestre de 2020	395 753	12,6 %	2 003 084	8,9 %

Source : Statistique Canada, Tableau 36-10-0104-01; Institut de la Statistique du Québec, Comptes économiques.

Le Québec a récupéré 96,5 % de son PIB au 3^e trimestre de 2020 par rapport au 4^e trimestre de 2019. Pour la même période, la récupération canadienne se situe à 94,7 %.

Cette récupération n'est pas égale d'une industrie à une autre. Le tableau suivant illustre la récupération du PIB par industrie. Il s'agit d'un ratio du PIB de septembre 2020 sur celui de février 2020. L'exercice permet de départager les industries qui sont remises de la crise (en vert)

² Le chiffre le plus récent au 25 janvier 2021.

de celles qui sont encore un peu en difficulté (en jaune) et celles qui ont besoin d'une attention particulière (en orange).

Tableau 2 : Ratio entre PIB par industrie au prix de base mensuel, données désaisonnalisées et annualisées en millions de dollars enchaînés de 2012. Septembre 2020 sur février 2020

Industries productrices de biens	0,984695
Industrie productrices de services	0,968611
Production industrielle	0,977952
Fabrication de biens non durables	0,966975
Fabrication de biens durables	0,966186
Agriculture, foresterie	1,065941
Extraction minière	1,029141
Services publics	0,993093
Construction	0,975863
Fabrication	0,966511
Commerce de gros	0,995672
Commerce de détail	1,042983
Transport et entreposage	0,825623
Industrie de l'information et culturelle	0,960755
Finance et assurances	1,012751
Immobiliers	1,013864
Scientifique et technique	1,002851
Gestion d'entreprise	0,918025
Service de gestion et soutien	0,897745
Enseignement	0,944327
Santé	0,977778
Spectacles et loisirs	0,617547
Hébergement et restauration	0,767363
Services autres	0,92538
Administration publique	0,989845

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

Les prévisionnistes entrevoient une reprise marquée dès la fin de 2021. Si la deuxième vague de la COVID-19 (automne 2020 et hiver 2021) risque de plomber la croissance au début de l'année 2021, celle-ci devrait se rétablir à la fin de l'année. Le tableau suivant présente les taux de croissance prévus par le Conference Board du Canada.

Tableau 3 : Une reprise déjà prévue (estimations pour 2020, prévisions pour 2021 et 2022)

	2020	2021	2022
PIB RÉEL	-6,7 %	4,7 %	6,0 %
Indice des prix à la consommation	0,9 %	1,9 %	2,4 %
Revenu disponible des ménages	14,0 %	-3,3 %	2,1 %
Emploi	-5,0 %	4,1 %	1,9 %
Taux de chômage	9,3 %	7,5 %	6,2 %
Salaires	7,3 %	2,5 %	1,1 %

Source : Conference Board du Canada : 18 janvier 2021.

L'année 2021 sera déterminante pour ce qui est de la force de cette reprise. Celle-ci permettra de transformer l'économie du Québec pour la préparer aux défis plus profonds qu'elle s'apprête à affronter.

Recommandations générales

La crise actuelle n'est pas conventionnelle et les clivages sectoriels et populationnels qu'elle a créés sont imposants. La pandémie a généré de nouveaux bassins de chômeurs pandémiques tout en accentuant les pénuries de main-d'œuvre dans certaines industries. L'urgence d'agir pour appuyer les travailleurs et les secteurs touchés est bien réelle, mais elle ne doit pas faire oublier les enjeux structurels qui étaient présents avant la crise et dont certains ont même été exacerbés, notamment ceux en lien à la rareté de main-d'œuvre sectorielle et régionale.

L'urgence imposée par la pandémie est une occasion en or, un levier, une fenêtre d'opportunité pour mieux déployer des politiques de main-d'œuvre qui, jusqu'ici, n'avaient pas été perçues comme prioritaires. La crise actuelle peut nous aider à mieux préparer l'avenir si les efforts qu'exige la pandémie s'inscrivent dans la problématique plus vaste de l'adaptation de la main-d'œuvre aux contraintes démographiques et à la rapidité des changements technologiques et climatiques.

Les pressions démographiques exercées par le vieillissement de la population et celles créées par la pandémie ont des impacts majeurs sur la configuration et les enjeux de main-d'œuvre. Par conséquent, **les réflexions sur le développement économique, la productivité, l'investissement privé et la hausse des salaires devraient, plus que jamais, être intrinsèquement liées aux enjeux de développement de la main-d'œuvre.** Cela impose de revoir certaines façons de faire et de miser sur la collaboration interministérielle.

C'est pourquoi les politiques de gestion de crise et de relance devraient :

- 1. Tenir compte des difficultés que traversent les différents groupes et secteurs et des clivages exacerbés par la pandémie.** Les mesures transversales et les politiques mur-à-mur, qui ne tiennent pas compte de cette nouvelle réalité, sont à éviter.
- 2. Viser la hausse de la productivité plutôt que la création d'emplois** comme objectif des programmes de relance puisque certains emplois se recréeront d'eux-mêmes. Ce faisant, des mesures visant à créer artificiellement des emplois risquent de créer des déséquilibres alors que les difficultés de recrutement freinent déjà l'investissement privé.
- 3. Miser sur la disponibilité de la main-d'œuvre, et plus spécifiquement d'une main-d'œuvre qualifiée.** Cela implique d'abord et avant tout une prise de conscience que le manque de main-d'œuvre sectorielle ou régionale constituera un frein important au développement de l'économie.

La prochaine section se penche sur l'effet de la crise de la main-d'œuvre au Québec et les possibilités qui pourraient en émerger.

Main-d'œuvre : entre polarisation et opportunités³

État de situation

En mars 2020, la pandémie est venue mettre un terme à cinq années records en matière de création d'emplois⁴. Des employeurs, dans plusieurs secteurs et régions de la province, avaient du mal à trouver et à retenir les travailleurs. Ce **resserrement du marché du travail** était attribuable à deux phénomènes : une hausse de la demande de main-d'œuvre en raison d'une **croissance économique** vigoureuse de 2017 à 2019, et une baisse de l'offre de main-d'œuvre due au **vieillessement de la population**⁵.

En avril 2020, la fermeture des entreprises et des frontières a causé un choc sans précédent sur le marché du travail. En plus des **500 000 chômeurs supplémentaires**⁶, **41 %** des travailleurs potentiels ont été touchés, soit par une perte d'heures de travail ou l'impossibilité de chercher du travail (sous-utilisation de la main-d'œuvre).

Tableau 4 : Indicateurs clés du marché du travail

	Février 2020	Avril 2020	Décembre 2020
Emploi	4 384 500	3 564 000	4 256 900
Chômage	204 700	729 400	305 800
Taux de chômage	4,5 %	17 %	6,7 %
Taux de sous-utilisation de la main-d'œuvre	9,7 %	41,0 %	14,4 %

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

Près d'un an après le début de la crise, et alors que les restrictions sanitaires sont toujours en vigueur, le **niveau d'emploi se rapproche de celui qui prévalait avant la crise**⁷. Cependant, ces chiffres masquent une économie à **deux vitesses** où certaines entreprises fonctionnent (presque) normalement, tandis que d'autres dépendent des aides gouvernementales pour continuer d'exister.

³ Le 25 janvier 2021, Statistique Canada a procédé à des révisions historiques, mais mineures des données de l'Enquête sur la population active. Les données présentées dans ce mémoire ne tiennent pas compte de ces révisions.

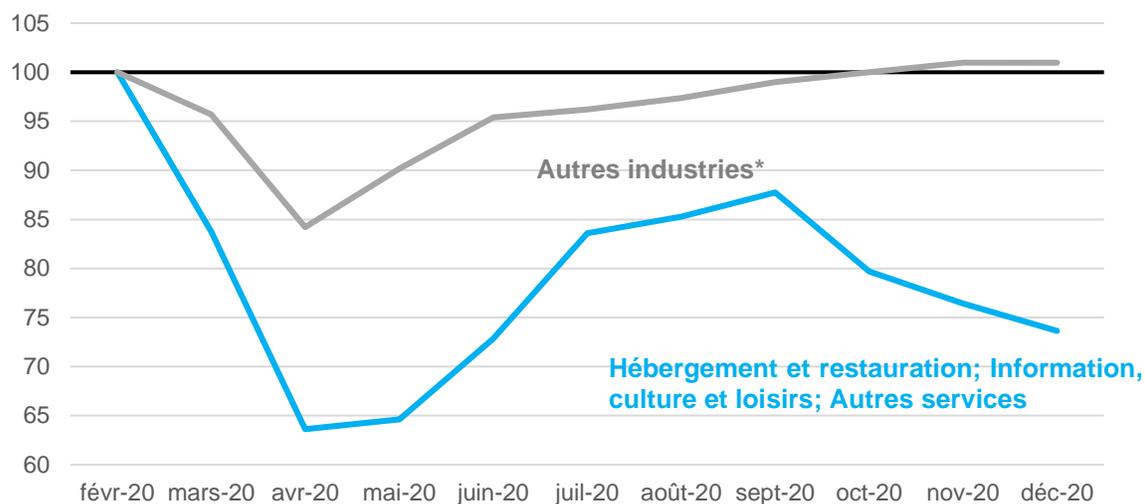
⁴ Institut du Québec, *Bilan 2019 de l'emploi au Québec*.

⁵ Institut de la Statistique du Québec, Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2016-2066, disponible [ici](#).

⁶ Statistique Canada, tableau 14-10-0287-01. Nombre de chômeurs (15 ans et plus) : février 2020 = 204 700; avril 2020 = 729 400.

⁷ Statistique Canada, tableau 14-10-0287-01. Emploi (15 ans et plus) : février 2020 = 4 273 700; décembre 2020 (4 256 900), soit 97,1 % du niveau de février 2020.

Graphique 1 : Taux de récupération du niveau d'emploi par rapport à février 2020, février 2020 = base 100



*Les autres industries incluent Foresterie, pêche, mines, exploitation en carrière, et extraction de pétrole et de gaz; Construction; Fabrication; Transport et entreposage; Soins de santé et assistance sociale; Services aux entreprises, services relatifs aux bâtiments et autres services de soutien; Finance, assurances, services immobiliers et de location; Administrations publiques; Commerce de gros et de détail; Agriculture; Services publics; Services professionnels, scientifiques et techniques; Services d'enseignement.
Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0355-01.

Secteurs industriels

Pour trois industries en particulier, les pertes d'emplois du printemps 2020 ont été plus importantes que dans le reste de l'économie, et n'ont jamais été complètement récupérées : **services d'hébergement et de restauration** (niveau d'emploi en décembre 2020 à 63,3 % du niveau de février 2020); **information, culture et loisirs** (76,9 %) et **autres services** (85,6 %), qui incluent notamment les soins personnels, de réparation et de nettoyage. Bien qu'une reprise ne semble pas possible avant la levée des restrictions sanitaires, des défis de main-d'œuvre seront à relever pour réussir la relance dans ces secteurs. Dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, il faudra remobiliser rapidement les travailleurs dans un secteur qui, avant la pandémie, faisait face à des défis de rareté de main-d'œuvre⁸. Certains segments stratégiques du secteur de l'information, culture et loisirs, comme **les jeux vidéo, l'hébergement de services infonuagiques, ou encore les effets spéciaux, continuent de recruter une main-d'œuvre spécialisée**⁹.

Les secteurs qui fournissent des services essentiels à la population, notamment les **soins de santé et assistance sociale** (99,6 %) et les **services d'enseignement** (110,7 %), employaient en décembre au moins autant de travailleurs qu'en février 2020. Les deux secteurs faisaient face à des difficultés de recrutement avant la crise^{10 11}. La pandémie a créé de nouveaux besoins

⁸ Statistique Canada, tableau 14-10-0326-01. En 2019, le secteur représentait 6 % de l'emploi, mais 11 % des postes vacants en moyenne.

⁹ Service Canada, Direction de l'Analyse du marché du travail, 2020. *Analyse sectorielle : Les impacts économiques de la COVID-19 au Québec*, disponible [ici](#).

¹⁰ Emploi-Québec, État d'équilibre du marché du travail, 2019. Parmi les 27 professions en déficit important de main-d'œuvre dans l'ensemble de la province, 5 se trouvent dans le secteur des soins de santé et assistance sociale, disponible [ici](#).

¹¹ Institut du Québec, 2019. *Qualité de l'enseignement et pénurie d'enseignants*, disponible [ici](#).

ponctuels, tandis qu'à moyen terme, les besoins de main-d'œuvre continueront d'augmenter, alimentés par le vieillissement de la population et l'accélération des investissements publics.

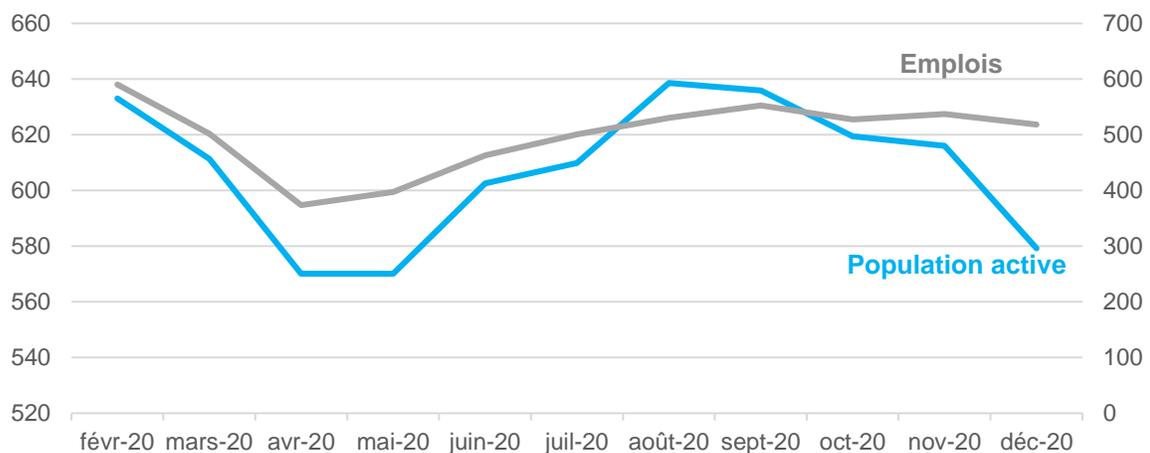
D'autres secteurs stratégiques de l'économie ont connu des mises à pied importantes au printemps 2020, mais une reprise soutenue par la suite. C'est le cas notamment de la **construction** qui devrait continuer de croître, notamment avec les investissements publics annoncés pour stimuler la relance. D'autres encore, comme l'aéronautique, font travailler une main-d'œuvre spécialisée pour laquelle un exode de celle-ci nuirait au potentiel de reprise et de croissance de l'économie de la province à moyen et long terme.

Les jeunes

La crise a également exacerbé des inégalités déjà présentes sur le marché du travail : les jeunes, les immigrants ainsi que ceux détenant moins de qualifications ont été particulièrement touchés et demeureront vulnérables.

En effet, si la situation de l'emploi des travailleurs du groupe d'âge principal (25-54 ans) s'est en grande partie rétablie¹², les jeunes âgés de 15 à 24 ans ont pour leur part perdu des emplois (-71 900) et quitté la population active (-53 900), qui a diminué pour ce groupe d'âge depuis le début de la pandémie. Bien que certains indicateurs semblent pointer vers un retour aux études dont l'impact serait bénéfique à moyen terme, ces statistiques démontrent un découragement de ce groupe d'âge face à des perspectives d'emploi peu favorables.

Graphique 2 : Population active et emploi des jeunes (15-24 ans), données mensuelles désaisonnalisées

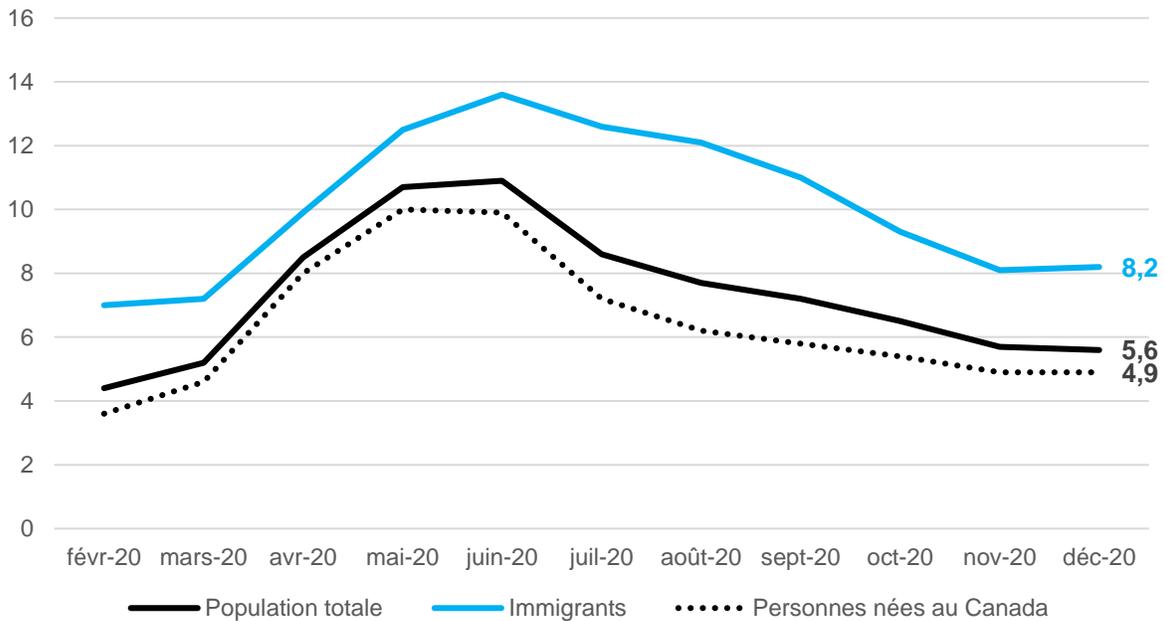


Les travailleurs provenant de l'immigration

Les travailleurs provenant de l'immigration avaient fait des gains importants au cours des dernières années en raison notamment du resserrement du marché du travail. Le taux de chômage des immigrants du principal groupe d'âge (24-54 ans) s'est abaissé de façon importante entre les années 2016 et 2019, pour atteindre 6,3 % en 2019. Avec la pandémie, leur taux de chômage a considérablement réaugmenté (8,2 % en décembre 2020). Cependant, la différence entre les taux de chômage des travailleurs natifs du Canada et des immigrants demeure au même niveau qu'avant la crise (3 points de pourcentage).

¹² Statistique Canada, tableau 14-10-0287-01. Taux d'emploi (25-54 ans) : février 2020 = 85,6 %; décembre 2020 = 84,6 %.

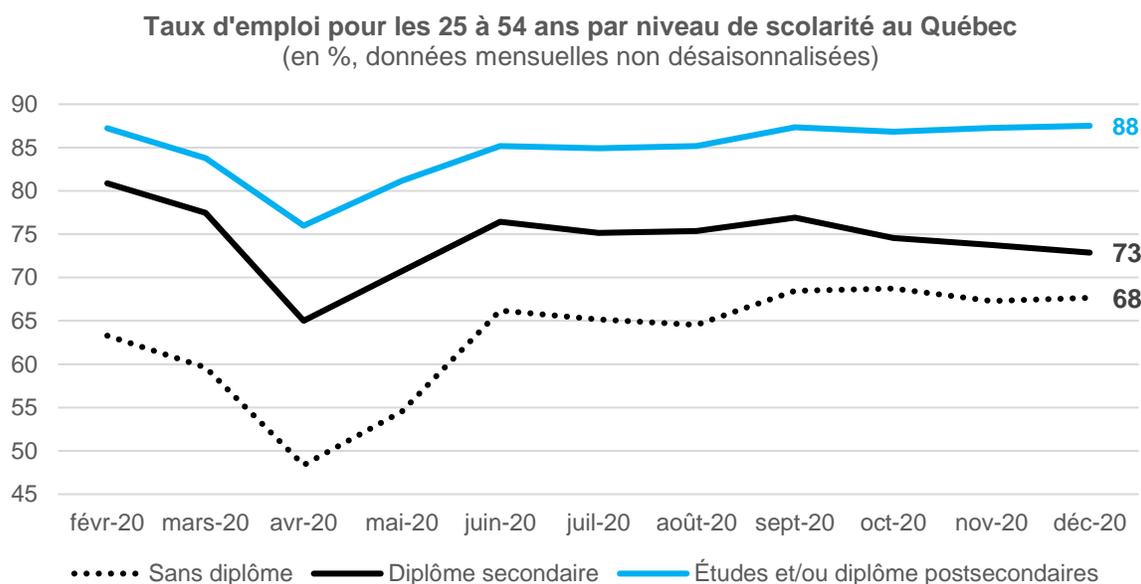
Graphique 3 : Taux de chômage de la population totale, des immigrants et des personnes nées au Canada de 25-54 ans au Québec (en %, moyennes mobiles 3 mois, données non désaisonnalisées)



Les travailleurs moins qualifiés

Le taux d'emploi des 25 à 54 ans qui détiennent un diplôme universitaire ou des études postsecondaires a rattrapé le niveau observé à la même période l'an dernier, tandis que la situation des détenteurs d'un diplôme d'études secondaires ainsi que des travailleurs ne possédant pas de diplôme reste fragile. Leur taux d'emploi varie selon les restrictions mises en place, mais demeure à un niveau inférieur à l'avant-pandémie.

Graphique 4 : Taux d'emploi pour les 25 à 54 ans par niveau de scolarité au Québec (en %, données mensuelles non désaisonnalisées)



L'aspect régional

L'ensemble des régions de la province ont été touchées par la pandémie et ont subi des pertes d'emplois. Cependant, l'évolution de l'emploi dépend de la chronologie des restrictions sanitaires, ainsi que la structure sectorielle et démographique de chacune des régions.

Entre 2016 et 2018, Montréal s'est démarqué par rapport au reste de la province en matière de création d'emplois¹³, avant de se stabiliser en 2019.

Avec la pandémie, l'ensemble des régions ont subi des pertes d'emplois (entre février et avril 2020, toutes les régions administratives ont perdu des emplois¹⁴).

Tout au long de l'année, les régions ont récupéré des emplois. Le taux de récupération de l'emploi (niveau d'emploi du mois de décembre par rapport au mois de février) est similaire pour Montréal (97,2 %) et le reste du Québec (97,0 %).

Certaines régions ont même surpassé le niveau d'emploi qui prévalait avant la pandémie : Bas-Saint-Laurent, Capitale-Nationale, Chaudière-Appalaches, Estrie, Laval, Laurentides et Saguenay–Lac-Saint-Jean¹⁵.

¹³ Institut du Québec, 2019. Bilan de l'emploi 2018.

¹⁴ Statistique Canada, tableau 14-10-0293-01.

¹⁵ Statistique Canada, tableau 14-10-0293-01.

Recommandations : une politique de développement économique axée sur la main-d'œuvre

Compte tenu de la situation exceptionnelle du marché du travail actuel, et dans une perspective de relance économique, le principe général qui devrait guider le prochain budget réside dans le **maintien et l'accélération de mesures visant à assurer à l'économie du Québec un accès à une main-d'œuvre qualifiée** en quantité suffisante pour réussir sa relance tout en appuyant de manière **ciblée les groupes vulnérables**.

La crise actuelle touche particulièrement certains secteurs et groupes de population, tandis que d'autres se portent bien. Les dynamiques responsables des difficultés de recrutement sont encore bien à l'œuvre et ne doivent pas être oubliées. Le vieillissement de la population s'accélère. L'utilisation de plus en plus intensive de nouvelles technologies, dont la robotisation, amorcée notamment pour faire face à la rareté de main-d'œuvre, continue à gagner du terrain, faisant ainsi disparaître des emplois peu qualifiés tout en augmentant les besoins de travailleurs spécialisés. Les changements climatiques continuent d'exercer des pressions sur nos écosystèmes, mais également de créer de nouvelles opportunités de développement, notamment pour les énergies propres et l'électrification des transports, engendrant de nouveaux emplois et de nouvelles carrières. Plus que jamais, **pénuries de main-d'œuvre, déficits de compétences et chômage coexistent sur le marché du travail québécois**.

Les mesures annoncées pour la relance économique visent à stimuler l'économie. Certains secteurs vont faire l'objet d'investissements nouveaux qui nécessiteront une main-d'œuvre qualifiée en quantité suffisante pour se concrétiser. **Tout nouvel investissement public majeur ou nouveau programme majeur devrait faire l'objet (simultanément ou subséquent) d'une analyse de l'impact sur la main-d'œuvre et d'une stratégie pour s'assurer de la disponibilité de la main-d'œuvre**, notamment sur :

- Les secteurs et professions susceptibles d'être affectés;
- Les indicateurs du marché du travail indiquant 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 de la formation, accès pour les travailleurs immigrants, contraintes salariales, conventions collectives, etc.);
- Les stratégies à déployer pour assurer la disponibilité de la main-d'œuvre.

Voici quelques exemples de programmes nécessitant en priorité ce type d'analyse : l'impact du programme de maternelle dès l'âge de quatre ans sur les besoins d'enseignants, l'incidence des investissements publics majeurs en infrastructures sur la disponibilité des travailleurs du secteur de la construction, les répercussions de l'accélération du virage numérique souhaité sur la disponibilité de travailleurs ayant les compétences technologiques requises.

Recommandations : accroître la mobilité de la main-d'œuvre

- L'initiative gouvernementale sur la formation rapide d'une importante cohorte de préposés aux bénéficiaires à l'été 2020 a été une expérience positive de mobilisation et de requalification de la main-d'œuvre. Cette expérience a fait la démonstration qu'il est possible de surmonter, avec succès, les rigidités et les silos du système. Tandis que les défis pour lutter contre le virus continuent de se multiplier, **le gouvernement devrait rapidement mettre en place des programmes ambitieux et innovants de requalification et de rehaussement des**

compétences. Le budget semble la meilleure façon de reproduire de telles initiatives de formation de courte durée, notamment dans le secteur de la santé et de l'éducation, afin d'assurer la livraison des services essentiels.

- La mise en place de programmes de financement de la requalification des travailleurs, comme le Programme d'aide à la relance par l'augmentation de la formation (PARAF), est un pas dans la bonne direction pour appuyer les travailleurs touchés par la pandémie. Certaines initiatives permettraient d'en améliorer l'efficacité :
 - Des incitatifs particuliers devraient être mis en place afin de s'assurer que les travailleurs les plus vulnérables y aient accès, soit les travailleurs moins qualifiés et les travailleurs des industries les plus touchées (services d'hébergement et de restauration, information, culture et loisirs et autres services).
 - Les mécanismes de financement devraient s'adapter à la réalité des différents besoins de formation. Ainsi, pour être en mesure de faire un changement significatif de carrière, un travailleur peut avoir besoin d'une formation plus longue ou utilisant un mode de formation particulier (apprentissage, etc.). Les mécanismes doivent être assez souples pour permettre de telles formations. Les mécanismes de financement doivent s'appuyer sur les institutions de formation existantes et crédibles, mais il faut également consolider l'information sur l'offre de formation.

Recommandations : favoriser le développement d'une main-d'œuvre qualifiée qui soutient l'innovation et la productivité

La crise de la COVID-19 représente une opportunité unique de rehausser les compétences des travailleurs et ainsi accélérer l'acquisition des compétences de « l'avenir ». Pour tirer profit des investissements en innovation et réussir le virage numérique, les entreprises doivent pouvoir compter sur des travailleurs qualifiés. Pour ce faire, nous faisons les recommandations suivantes :

- Le financement de l'innovation pour les entreprises devrait inclure une part de fonds dédiée exclusivement au rehaussement des compétences des travailleurs qui feront usage des technologies mises en place.
- Pour faciliter l'accès et mieux promouvoir l'utilisation des mesures de formation en place destinées aux entreprises, les services gouvernementaux d'aide à la formation de la main-d'œuvre pourraient être offerts au même « guichet » que ceux sur les autres programmes d'aide aux entreprises offerts par le ministère de l'Économie et de l'innovation et par Investissement Québec.

Recommandations : miser sur l'immigration

Nous proposons de :

- Reporter les quotas d'immigration qui n'ont pas été atteints en 2020 aux prochaines années, en addition à ceux qui étaient prévus, afin de maintenir, au minimum, le nombre prévu de nouveaux arrivants sur une période de trois ans;
- Accroître les efforts visant à réduire les délais d'admission et la lourdeur du processus de sélection des immigrants;
- faciliter la reconnaissance des qualifications, des compétences et de l'expérience étrangère.

L'éducation au cœur de la prospérité et de la mobilité sociale

L'éducation est un vecteur essentiel de développement économique et de justice sociale. L'accès à une éducation de qualité est la garantie d'une société qui favorise l'égalité des chances et l'atteinte du potentiel de tous. Pour un gouvernement préoccupé par l'avenir du Québec, peu de décisions sont plus importantes que le choix des politiques publiques en matière d'éducation.

S'il est exagéré de prétendre que le réseau d'éducation est en crise, on peut affirmer que des défaillances sérieuses sont néanmoins apparues au cours des dernières années. La plus grave de celles-ci réside sans contredit dans le décrochage et la sous-diplomation chronique des élèves québécois. Malgré des investissements importants au cours de la dernière décennie, le taux de diplomation ne s'est pas réellement amélioré au Québec. Selon les dernières données disponibles, seulement 69,3 % des élèves québécois des réseaux public et privé (et 54,2 % des garçons du réseau public francophone) obtiennent leur diplôme d'études secondaires dans les délais. En Ontario, le chiffre comparable atteint 81,2 %.

La bonne nouvelle, c'est que la recherche des dernières décennies indique la voie à suivre : pour améliorer la performance des élèves et freiner le décrochage, il faut miser sur un enseignement de qualité. La mauvaise nouvelle, c'est que le système d'éducation du Québec néglige actuellement cet enjeu.

Les déficiences du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) touchent plusieurs aspects du parcours des enseignants, dont l'encadrement de la qualité et la prévision des effectifs et des ressources. Par exemple, l'admission des candidats à l'enseignement au Québec est peu sélective, la formation est peu axée sur les contenus disciplinaires, et les jeunes enseignants héritent des classes les plus difficiles – qui sont de plus en plus exigeantes dans le réseau public régulier –, bénéficient rarement d'accompagnement lors de leurs premières – et cruciales – années de travail, ne sont pas évalués et n'ont pas à participer à des activités de formation continue.

L'absence de données publiques, de planification et de prévisions, de même que le manque actuel d'enseignants dans certaines écoles du Québec, témoignent de cette gestion inadéquate, qui requiert des correctifs à court terme.

La comparaison des meilleures pratiques internationales avec la réalité québécoise suggère des pistes d'amélioration claires, notamment au chapitre de l'encadrement de la qualité de l'enseignement. À l'heure actuelle, les enseignants du Québec sont encadrés de manière déficiente à presque toutes les étapes de leurs parcours : de leur sélection à leur insertion professionnelle et leur développement continu. Par ailleurs, la responsabilité diffuse pour ces enjeux entre le MÉES et les autres acteurs du milieu, notamment les commissions scolaires, empêche une gestion stratégique et une réponse efficace.

Recommandations : viser l'excellence en éducation

Nous recommandons de :

- Repenser la formation des enseignants pour mieux reconnaître la formation disciplinaire et accroître le bassin de candidats potentiels :
 - Offrir dès maintenant une maîtrise de 12 mois pour les diplômés universitaires issus de programmes universitaires pertinents, et menant à un brevet d'enseignement au secondaire;

- Si l'expérience de la maîtrise de 12 mois s'avère concluante, faire de ce parcours une voie privilégiée d'accès à la profession enseignante pour le secondaire;
- Encadrer systématiquement et offrir un soutien actif obligatoire à tous les enseignants du Québec pour leurs deux premières années de pratique;
- Prévoir davantage de temps dédié à la formation continue dans l'horaire des enseignants et assurer un suivi du temps consacré par les enseignants à leur développement professionnel;
- Exiger du MÉES (ou une autre entité pertinente au besoin) :
 - L'estimation des besoins d'effectifs et de ressources dans le réseau;
 - L'assurance d'un suivi rigoureux et systématique de la qualité de l'enseignement;
 - L'évaluation de ses principaux programmes, à partir de toutes les données pertinentes;
 - La publication, de façon rapide, utile, efficace, centralisée et transparente de toutes les informations et données pertinentes qui sont disponibles au sein du réseau de l'éducation du Québec.

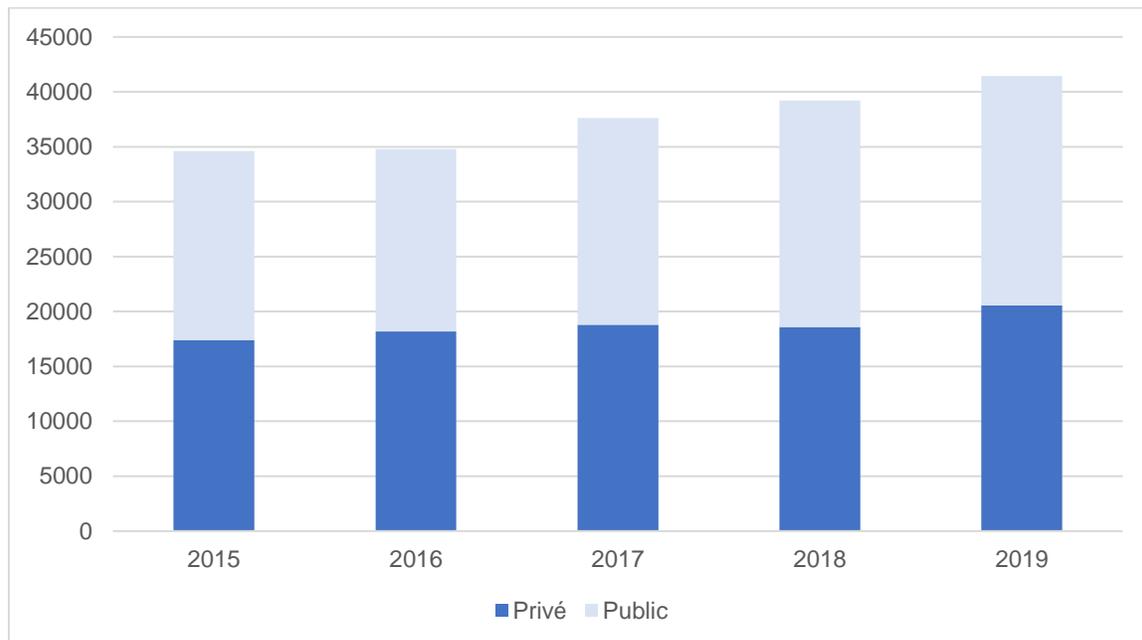
Les propositions formulées s'articulent autour d'une vision qui place la qualité de l'enseignement au cœur des préoccupations du système. À court terme, ces propositions pourront faire d'une pierre deux coups : contribuer à enrayer la pénurie d'enseignants et accroître la qualité de l'enseignement. À plus long terme, l'objectif consiste à revaloriser la profession enseignante et lui donner l'importance centrale qu'elle devrait occuper dans toute société authentiquement préoccupée par son avenir social et économique.

Investissement privé et innovation au cœur de la relance

Investissement privé

Outre la main-d'œuvre formée et mobile comme facteur stimulant une reprise forte, l'investissement privé est un levier nécessaire à celle-ci. Si, malheureusement, comme pour la plupart des économies développées, l'investissement privé au Québec demeure bas depuis la crise de 2008, nous avons assisté, en 2019, à une augmentation notable des dépenses en immobilisations conjuguée à des intentions d'investir plus prononcées. Le tableau suivant illustre cette tendance.

Graphique 5 : Dépenses en immobilisations corporelles non résidentielles selon la propriété, ensemble du Québec, 2015-2019 (M\$)



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

Nécessairement, la crise de la COVID-19 a changé la perception des entrepreneurs québécois. En juillet 2020, l'IDQ a effectué un sondage¹⁶ auprès de 200 entreprises au Québec, dans lequel nous leur demandions quelles étaient leurs intentions d'investir. Or, 35 % n'avaient pas d'investissement prévu, 36 % annulaient ou réduisaient leurs investissements prévus, 17 % les maintenaient et 11 % les augmentaient. En somme, 71 % des entreprises consultées n'avaient pas l'intention d'investir ou réduisaient l'ampleur de leurs investissements prévus, un chiffre inquiétant en période de relance.

¹⁶ Jean-Guy Côté et Karl Zayat, *Investissements privés et COVID-19, Sondage et propositions*, Institut du Québec, septembre 2020.

Tableau 5 : Intention des entreprises en matière d'investissement (200 répondants)

Perception	%	
Plus de 50 % de ce qui était prévu avant mars 2020	7,0 %	
Un peu plus de ce qui était prévu avant mars 2020 (entre 1 % et 50 %)	4,0 %	11,0 %
Ce qui était prévu en mars 2020	17,0 %	17,0 %
Un peu moins de ce qui était prévu avant mars 2020	17,0 %	
Moins de 50 % de ce qui était prévu avant mars 2020	11,0 %	
La crise m'a forcé à annuler l'ensemble des investissements prévus	8,0 %	36,0 %
Aucun investissement n'était prévu avant mars 2020 et aucun investissement n'est prévu maintenant	35,0 %	35,0 %
Je ne sais pas	2,0 %	

Source : Institut du Québec, Léger

La principale barrière à l'investissement, outre la crise liée à la COVID-19, réside dans la rareté de la main-d'œuvre. Ainsi, 131 répondants sur 200 ont signalé que l'incertitude liée au recrutement explique en partie leur réticence à investir.

Recommandations pour stimuler l'investissement privé en période d'incertitude élevée

Il n'y a pas de recette unique pour stimuler l'investissement. Le but consiste à réduire autant que possible les craintes et les incertitudes liées au risque d'investir ou pas. Les risques inhérents au marché, comme la perte de clients ou les revers économiques, ne sont pas du ressort du gouvernement. Il ne peut qu'en atténuer les effets négatifs sans les faire disparaître.

Les risques internes liés à l'entreprise elle-même (choix de produits, présence ou absence de relève, alignement stratégique) sont du ressort de celle-ci. Il est difficile pour le gouvernement de gérer les risques liés à ces choix et il n'est pas souhaitable qu'il le fasse. Ce qu'il peut gérer comme incertitude, c'est celle qu'il crée lui-même par le biais de ses politiques, et il peut y arriver en réduisant le stress financier des entreprises en temps de crise. Les leviers sont les suivants :

- L'accès à la main-d'œuvre en quantité et en qualité;
- La coordination des industries stratégiques;
- Un système de prêts et de soutien aux entreprises à bas coûts, basé notamment sur la capacité plus grande de l'État à emprunter.

Dans un rapport sur l'investissement privé publié par l'IDQ en juillet 2020¹⁷, nous avons demandé aux entreprises de nommer des éléments de politique publique qui pourraient les inciter à investir. Plusieurs dirigeants nous ont mentionné diverses avenues qui ont toutes pour but de réduire l'incertitude. Outre la prestation universelle d'urgence (disparue depuis), plusieurs entrepreneurs ont fait part de leurs difficultés et craintes relatives à l'accès à une main-d'œuvre en quantité suffisante pour justifier des investissements.

Ainsi, nous suggérons d'adopter une **stratégie d'accès à la main-d'œuvre afin d'assurer une stabilité dans l'offre de travail, ce qui comprend entre autres un recrutement actif et ciblé**

¹⁷ Jean-Guy Côté et Karl Zayat, *Investissements privés et COVID-19, Sondage et propositions*, Institut du Québec, septembre 2020.

d'immigrants et une assurance d'atteindre les quotas de nouveaux arrivants dans les années à venir, avec un report des quotas non atteints en 2020 sur les années subséquentes.

Pour assurer une bonne prévisibilité financière et réduire le stress financier des entreprises, **il faut rapidement annoncer un gel des taxes et impôts d'une durée prévisible**. Bien qu'Investissement Québec fasse un bon travail pour publiciser ses programmes envers les entreprises, certains répondants ont souligné qu'il demeure difficile d'accéder à ces programmes. Il faut donc **augmenter l'accès aux garanties de prêts pour les entreprises du Québec**.

Innovation

Si une augmentation de l'investissement privé demeure l'un des éléments susceptibles de stimuler la reprise et d'accroître la productivité, l'innovation s'avère un autre pilier de la reprise.

L'innovation demeure assez forte au Québec comparativement aux autres sociétés développées. La présence de plusieurs leaders en recherche, dans les secteurs privé comme public, et l'émergence de pôles d'excellence industrielle en fait foi. En fait, le Québec compte plusieurs caractéristiques qui lui assurent une place de choix dans la chaîne d'innovation :

- Une bonne proportion de diplômés en science, technologie, génie et mathématique (STGM) comparativement aux autres villes comparables en Amérique du Nord;
- Des centres de recherche et des universités de renom réparties sur le territoire;
- Un accès au capital diversifié à diverses étapes de développement;
- L'implication du privé comme du public dans l'émergence des nouvelles idées;
- Une concentration de pôles d'excellence dans des secteurs de pointe;
- Des investissements en innovation qui augmentent en nombre et en qualité¹⁸.

Ces éléments font en sorte que l'innovation au Québec peut devenir un important moteur de croissance. Il s'agit que la « recette » fonctionne. Au cœur de la recherche en sciences de la vie ou en intelligence artificielle, elle a déjà fonctionné. Il s'agit donc de l'étendre et de la reproduire.

Pour mesurer l'effet de ces « intrants » de l'innovation, il est possible d'utiliser le nombre de brevets, une mesure qui n'est pas parfaite, mais généralement reconnue. Le tableau suivant illustre le nombre de brevets octroyés par province et le pourcentage de ceux-ci sur le total canadien.

¹⁸ *Idées pour innover : pistes de politiques pour augmenter le nombre de brevets au Québec*, rapport à paraître de l'Institut du Québec.

Tableau 5 : nombre de brevets accordés par province

Nombre de brevets accordés par province (2018-2019)		
Province	Nb	% des brevets sur le total canadien
Colombie-Britannique	220	10,0 %
Alberta	383	17,4 %
Saskatchewan	79	3,6 %
Manitoba	71	3,2 %
Ontario	939	42,7 %
Québec	453	20,6 %
Nouveau-Brunswick	21	1,0 %
Nouvelle-Écosse	21	1,0 %
Île-du-Prince-Édouard	11	0,5 %
Terre-Neuve-Labrador	0	0,0 %
Canada	2200	100,0 %

Source : Industrie Canada.

Le Québec récolte sa juste part de l'innovation avec une proportion semblable à celle de son poids économique.

Recommandations : poursuivre les efforts pour accroître l'innovation

L'innovation demeure quelque chose de difficile à créer de toute pièce pour un pouvoir public. L'État ne peut pas forcer des entreprises ou des chercheurs à innover. En revanche, le gouvernement peut mettre en place les éléments qui peuvent susciter cette innovation. Depuis quelques années, l'IDQ a amorcé une réflexion sur la nécessité de stimuler l'innovation au Québec. Et l'un des leviers majeurs de l'État réside dans sa politique d'approvisionnement. Nous proposons à cet effet quelques modifications sur celle-ci afin d'accroître l'innovation :

- En santé, par exemple, nous avons suggéré que **les innovations soient évaluées sur la base de la valeur** (l'effet sur le continuum complet des soins) et non plus seulement sur le coût de l'innovation par l'acheteur principal qu'est le ministère de la Santé et des Services sociaux. Des projets pilotes ont vu le jour. Il faut poursuivre dans cette direction¹⁹.
- Nous avons aussi proposé de mettre en place des appels à projets au lieu des appels d'offre, ce qui correspond à un changement de culture assez fondamental dans l'appareil gouvernemental. Ces appels à projets pourraient amener des solutions différentes à l'État, et susciter l'émergence de nouvelles entreprises innovantes²⁰.
- En développement durable, nous avons mis de l'avant l'idée que l'État prenne en considération les **éléments liés aux innovations pour la réduction des gaz à effet de serre (GES) des entreprises québécoises dans ses politiques d'achat**. Une telle mesure force les entreprises à innover et à adopter de nouvelles pratiques pour devenir un fournisseur du gouvernement²¹.
- Enfin, nous suggérons que le gouvernement se dote d'une **politique d'achat gouvernemental transversale, qui transforme celui-ci en « premier client » des entreprises innovantes du Québec**. Par exemple, une entreprise innovante avec un produit

¹⁹ Jean-Guy Côté, Gabriela Prada et Tiejia Thomas. *L'adoption d'innovations en santé au Québec : propositions de modèles alternatifs*, Montréal, Institut du Québec, 2017.

²⁰ Mia Homsy. *Moderniser l'État : nouveaux instruments pour le développement du Québec*, Montréal, Institut du Québec, 2017.

²¹ Jean-Guy Côté, Simon Langlois-Bertrand et Marie-Josée Privyk. *Le Québec sobre en carbone : des débouchés pour les entreprises du Québec*, Montréal, Institut du Québec, 2018.

efficace pourrait s'assurer que le gouvernement devienne son premier client et ainsi faire la preuve de son concept. Actuellement, seuls les produits éprouvés ont accès à l'État en tant que client, ce qui peut engendrer des aberrations comme l'émergence d'une entreprise innovante basée ici, mais qui vend partout dans le monde sauf au Québec²².

De plus, le Québec pourrait suivre l'exemple du gouvernement du Canada et **mettre en place des groupes d'achats de brevets ou de propriété intellectuelle** disponibles pour les petites et moyennes entreprises (PME) du Québec. En réunissant diverses PME autour d'un brevet qu'elles seules peuvent exploiter, on s'assure de l'avantage stratégique des entreprises d'ici²³.

Finalement, il faut redoubler d'efforts pour accroître le nombre de diplômés STGM. La pénurie de main-d'œuvre dans ces secteurs serait dommageable pour l'avenir des secteurs d'excellence et d'avenir du Québec. Il s'agit aussi d'un élément important dans l'attractivité internationale des chercheurs et des entreprises innovantes au Québec. Dans le tableau de bord sur Montréal, *Comparer Montréal*, l'IDQ compare le nombre de diplômés STGM dans la grande région montréalaise avec celui dans 14 autres grandes villes. Il semble qu'il y ait un lien entre ce nombre et la quantité de brevets. Ainsi, une ville avec une masse critique de gens dans les domaines liés à l'innovation scientifique est en général génératrice d'innovations. Cette réflexion peut s'appliquer à l'ensemble du Québec²⁴.

Moderniser la politique budgétaire

L'investissement du gouvernement dans la reprise sera majeur et la pression sur les finances publiques qui en découlera sera un des grands défis des prochaines années.

Rappelons que la crise a contribué à faire chuter le PIB réel du Québec de 14,3 % entre le sommet du 4^e trimestre de 2019 et le 2^e trimestre de 2020²⁵, une chute sans précédent. Cette réduction de l'activité économique a conséquemment affecté les revenus de l'État provenant des impôts et des taxes. Mais si les gouvernements ont mis l'économie sur « pause », ils ont en revanche soutenu le revenu des ménages et des entreprises en mettant sur pied des programmes d'aide comme la Prestation canadienne d'urgence (PCU), la subvention salariale, des prêts destinés aux entreprises et autres. Ils ont également considérablement accru les dépenses en santé et dans plusieurs services directs à la population. Ces dépenses supplémentaires, ainsi que la reprise de l'activité économique, ont notamment contribué à relever le PIB réel au 3^e trimestre de 2020 à 96,5 % du niveau du 4^e trimestre de 2019²⁶.

Dans ce contexte, afin de mieux comprendre l'impact du confinement sur les finances publiques, l'IDQ, avec l'aide de la firme DAMÉCO, spécialisée en modélisation économique, a calculé²⁷ l'effet sur l'économie du Québec de diverses formes de confinement liées à la deuxième vague de la COVID-19. Le modèle développé a permis d'effectuer des simulations de réduction des dépenses de consommation dans les postes de consommation non essentielle, et de reconduire une partie de ces dépenses dans les mois qui suivent la fin du confinement.

²² *Idées pour innover : pistes de politiques pour augmenter le nombre de brevets au Québec*, rapport à paraître de l'Institut du Québec.

²³ Ibid.

²⁴ *Comparer Montréal : toujours une locomotive pour le Québec*, Tableau de bord de la région métropolitaine de Montréal : 4^e édition, Institut du Québec, 2019.

²⁵ Institut de la statistique du Québec, Comptes économiques du Québec – 3^e trimestre 2020, gouvernement du Québec, décembre 2020.

²⁶ Institut de la statistique du Québec, *op. cit.*

²⁷ Jean-Guy Côté, Mia Homsy et Simon Savard, *Un deuxième confinement : Conséquences sur les revenus de l'État québécois*, Institut du Québec, octobre 2020.

Les modèles de confinement sont basés sur les observations économiques faites pendant la première vague (de mars à mai 2020). Ainsi, divers scénarios de niveaux d'intensité et de durées de confinement différents ont été testés pour le 4^e trimestre de 2020. Ils ont permis d'estimer le PIB nominal qui en résulte, pour ensuite déduire les pertes en revenus de taxes et d'impôts pour le gouvernement du Québec, en le comparant à un scénario d'un seul confinement.

Ainsi, nous avons estimé qu'un deuxième confinement entraînerait une baisse de revenus provenant des taxes et des impôts **entre 660 M\$ et 2,1 G\$** pour l'année fiscale 2020-2021, selon les scénarios de confinement retenus. Selon ces scénarios, les revenus de l'État seraient affectés par un deuxième confinement, mais de façon relativement limitée. A priori, lors de la publication de ce rapport à l'automne 2020, les 4 G\$ mis en réserve par le gouvernement en juin 2020 semblaient suffisants pour compenser les pertes de revenus. La récente dégradation des prévisions économiques des institutions privées pour 2021 au Québec, en raison notamment de la recrudescence importante du virus et conséquemment de l'intensification et du prolongement des restrictions sanitaires, porte à croire qu'une baisse supplémentaire d'entrées fiscales au gouvernement du Québec pour l'année en cours est plus probable.

Néanmoins, plusieurs facteurs expliquent la résilience des revenus de l'État québécois. Parmi ceux-ci, **l'importance des mesures de soutien du gouvernement fédéral pour les individus et les entreprises** joue un rôle majeur. En intégrant celles-ci dans le modèle, il en ressort que la reprise de l'été 2020 et de l'année 2021, basée sur la consommation, est plus rapide et plus forte, entre autres en raison de **l'accroissement de l'épargne**. Cet investissement massif dans l'économie canadienne et québécoise fait en sorte que les revenus de l'État repartent à la hausse rapidement. À ce titre, la Banque du Canada a récemment indiqué²⁸ que « près de la moitié des répondants à l'Enquête sur les attentes des consommateurs au Canada du quatrième trimestre de 2020 disent qu'ils prévoient conserver la majorité de leur surplus d'épargne par mesure de précaution. » Cependant, la Banque note également que « cette prudence pourrait toutefois ne pas persister, ce qui représenterait un risque à la hausse pour les perspectives de consommation. »

De plus, les mesures de restrictions économiques étaient davantage ciblées à l'automne et ne touchaient que la restauration, le tourisme, l'hébergement, les arts et la culture, les autres secteurs gérant des contraintes plus légères. Or, les mesures additionnelles mises en place depuis la fin décembre pour freiner la transmission du virus pourraient assombrir les perspectives économiques à court terme.

En bref, ce rapport a concentré son analyse sur les effets d'un deuxième confinement sur les revenus autonomes, excluant ceux des entreprises du gouvernement, soit ceux provenant des taxes et des impôts. Pour mesurer l'impact de la pandémie sur les soldes budgétaires, il faudra également tenir compte de son incidence sur les dépenses, un exercice que nous avons exclu du rapport vu le degré trop élevé d'incertitude quant aux dépenses de l'État. Finalement, tout porte à croire que les secteurs les plus affectés – et les personnes y travaillant – auront besoin de **soutien financier soutenu pendant plusieurs mois**.

[Recommandations pour les finances publiques : initiative IDQ-ASDEQ et principaux constats de l'exercice](#)

De concert avec le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois, l'IDQ a rassemblé une dizaine d'experts en finances publiques en novembre 2020 afin de réfléchir à l'avenir du cadre budgétaire du Québec. Cette réflexion, qui a débouché sur un document de

²⁸ *Rapport sur la politique monétaire – janvier 2021*, Banque du Canada, janvier 2021.

réflexion²⁹ et une lettre ouverte³⁰ dans les médias, portait sur les thèmes suivants : l'atteinte de l'équilibre budgétaire, le rôle du Fonds des générations, les cibles d'endettement et l'importance du service de la dette.

De manière générale, deux mots clés, en apparence contradictoires, sont ressortis de la discussion des experts en finances publiques : **prudence et souplesse**.

Devant la situation budgétaire actuelle, la **prudence** est de mise dans la façon dont les règles budgétaires doivent ou non être modifiées. Le constat d'ensemble, c'est que la crise sanitaire et économique est toujours en cours, et tous s'entendent pour dire que le dogmatisme est à éviter. Il faut d'abord et avant tout régler la crise, et réfléchir aux améliorations pouvant être apportées aux mécanismes budgétaires afin que les finances publiques demeurent saines. Puisque les lois actuelles (*Loi sur l'équilibre budgétaire* et *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*) se sont avérées des outils structurants pour les finances publiques du Québec, les **préservier tout en les assouplissant** permettrait la poursuite simultanée de plusieurs buts également importants. D'une part, il serait possible de donner davantage de latitude au gouvernement pour soutenir les citoyens et les entreprises et prendre le relais du secteur privé en période de récession. D'autre part, l'offre actuelle de services publics pourrait être conservée tout en assurant la soutenabilité des finances publiques à long terme.

Dans les faits, le but ultime du cadre législatif consiste à maintenir un contrôle sur le poids de la dette dans l'économie. Considérant cet objectif, il serait tout à fait envisageable de se donner **une nouvelle cible d'endettement** à respecter à moyen terme (5 ans). Une fois la cible fixée et atteinte, il devrait être possible d'accroître l'endettement en période de crise, mais il faudrait également s'assurer de le réduire en période de croissance économique. En définitive, les ancrages fiscaux que sont ces deux lois sont **essentiels** pour donner au Québec les moyens de relever les défis actuels et futurs comme le vieillissement de la population, la désuétude des infrastructures et leur déficit d'entretien, les changements climatiques et le virage numérique, pour ne nommer que ceux-là.

Le souci de préserver notre avenir économique et notre qualité de vie est donc au cœur de la recommandation de maintenir nos ancrages fiscaux en les modifiant le moins possible.

- Ainsi, prolonger le chemin du retour à l'équilibre **d'un à deux ans semble inévitable**. L'approche privilégiée consiste à ajuster la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin qu'elle prenne en considération le rattrapage du PIB réel et la restauration de la vigueur de l'économie (PIB potentiel, taux d'activité, taux d'emploi, investissements, etc.) qui doivent être effectués.
- En ce qui concerne les versements annuels au Fonds des générations, leur **suspension temporaire (partielle ou complète), jusqu'à ce que l'économie ait surmonté la présente crise, s'avère aussi une option à considérer**. D'ici 2022-2023, ce sont 9 G\$ qui pourraient être ainsi récupérés pour faire face aux obligations ponctuelles et non récurrentes à court terme et faciliter le retour à l'équilibre.
- **Le Fonds des générations devrait être maintenu en place**, car il permet de **conserver l'adhésion aux objectifs de réduction de la dette**. Cependant, afin de limiter les risques financiers, les sommes cumulées dans le Fonds pourraient, par exemple, demeurer inférieures à 5 % de la dette du Québec.
- **Les sommes déjà amassées dans le Fonds pour réduire la dette ne devraient toutefois, en aucun cas, être détournées vers d'autres fins**. Il en va du maintien de la confiance des investisseurs et de la crédibilité du Québec auprès des agences de notation.

²⁹ *Entre souplesse et prudence : Pistes de réflexion pour moderniser la politique budgétaire du Québec*, Association des économistes québécois et Institut du Québec, 19 janvier 2021.

³⁰ Mia Homsy et Yves St-Maurice, [Moderniser le cadre budgétaire du Québec](#), La Presse, 19 janvier 2021.

- S'endetter pour financer des infrastructures productives et rentables semble essentiel pour relancer l'économie du Québec, mais la rigueur dans la sélection des projets les plus rentables socialement doit impérativement guider nos choix. Le déficit d'entretien des infrastructures – qui atteindra 28,2 G\$ cette année et augmentera rapidement si rien ne change – doit faire partie de la réflexion sur l'endettement.

Sommaire des recommandations de l'Institut du Québec

Contexte et recommandations générales

La crise actuelle n'est pas conventionnelle et les clivages sectoriels et populationnels qu'elle a créés sont imposants. La pandémie a créé de nouveaux bassins de chômeurs pandémiques tout en accentuant les pénuries de main-d'œuvre dans certaines industries. L'urgence d'agir pour appuyer les travailleurs et les secteurs touchés est bien réelle, mais elle ne doit pas faire oublier les enjeux structurels qui étaient présents avant la crise et dont certains ont même été exacerbés, notamment ceux liés à la rareté de main-d'œuvre sectorielle et régionale.

L'urgence imposée par la pandémie est une occasion en or, un levier, une fenêtre d'opportunité pour mieux déployer des politiques de main-d'œuvre qui, jusqu'ici, n'avaient pas été perçues comme prioritaires. La crise actuelle peut nous aider à mieux préparer l'avenir si les efforts qu'exige la pandémie s'inscrivent dans la problématique plus vaste de l'adaptation de la main-d'œuvre aux contraintes démographiques et à la rapidité des changements technologiques et climatiques.

Les pressions démographiques exercées par le vieillissement de la population et celles créées par la pandémie ont des impacts majeurs sur la configuration et les enjeux de main-d'œuvre. Par conséquent, **les réflexions sur le développement économique, la productivité, l'investissement privé et la hausse des salaires devraient, plus que jamais, être intrinsèquement liées aux enjeux de développement de la main-d'œuvre.** Cela impose de revoir certaines façons de faire et de miser sur la collaboration interministérielle.

C'est pourquoi les politiques de gestion de crise et de relance devraient :

- 1. Tenir compte des difficultés que traversent les différents groupes et secteurs et des clivages exacerbés par la pandémie.** Les mesures transversales et les politiques mur-à-mur, qui ne tiennent pas compte de cette nouvelle réalité, sont à éviter.
- 2. Viser la hausse de la productivité plutôt que la création d'emplois** comme objectif des programmes de relance puisque certains emplois se recréeront d'eux-mêmes, et que des mesures visant à créer artificiellement des emplois risquent de générer des déséquilibres alors que les difficultés de recrutement freinent déjà l'investissement privé.
- 3. Miser sur la disponibilité de la main-d'œuvre et plus spécifiquement d'une main-d'œuvre qualifiée.** Cela implique d'abord et avant tout une prise de conscience que le manque de main-d'œuvre sectoriel ou régional constituera un frein important au développement de l'économie.

Pour une politique de développement économique axée sur la main-d'œuvre

Les mesures annoncées pour la relance économique visent à stimuler l'économie. Certains secteurs vont faire l'objet d'investissements nouveaux qui nécessiteront une main-d'œuvre qualifiée en quantité suffisante pour se concrétiser. **Tout nouvel investissement public majeur ou nouveau programme majeur devrait faire l'objet (simultanément ou subséquent) d'une analyse de l'impact sur la main-d'œuvre et d'une stratégie pour s'assurer de la disponibilité de la main-d'œuvre,** notamment sur :

- Les secteurs et professions susceptibles d'être affectés;
- Les indicateurs du marché du travail indiquant 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 de la formation, accès pour les travailleurs immigrants, contraintes salariales, conventions collectives, etc.);
- Les stratégies à déployer pour assurer la disponibilité de la main-d'œuvre.

Voici quelques exemples de programmes nécessitant en priorité de type d'analyse : l'impact du programme de maternelle dès l'âge de quatre ans sur les besoins d'enseignants, l'incidence des investissements publics majeurs en infrastructures sur la disponibilité des travailleurs du secteur de la construction, les répercussions de l'accélération du virage numérique souhaité sur la disponibilité de travailleurs ayant les compétences technologiques requises.

Accroître la mobilité de la main-d'œuvre

- L'initiative gouvernementale sur la formation rapide d'une importante cohorte de préposés aux bénéficiaires à l'été 2020 a été une expérience positive de mobilisation et de requalification de la main-d'œuvre. Cette expérience a fait la démonstration qu'il est possible de surmonter, avec succès, les rigidités et les silos du système. Tandis que les défis pour lutter contre le virus continuent de se multiplier, **le gouvernement devrait rapidement mettre en place des programmes ambitieux et innovants de requalification et de rehaussement des compétences.** Le budget semble la meilleure façon de reproduire de telles initiatives de formation de courte durée, notamment dans le secteur de la santé et de l'éducation, afin d'assurer la livraison des services essentiels.
- La mise en place de programmes de financement de la requalification des travailleurs, comme le Programme d'aide à la relance par l'augmentation de la formation (PARAF), est un pas dans la bonne direction pour appuyer les travailleurs touchés par la pandémie. Certaines initiatives permettraient d'en améliorer l'efficacité :
 - Des incitatifs particuliers devraient être mis en place afin de s'assurer que les travailleurs les plus vulnérables y aient accès, soit les travailleurs moins qualifiés et les travailleurs des industries les plus touchées (services d'hébergement et de restauration, information, culture et loisirs et autres services).
 - Les mécanismes de financement devraient s'adapter à la réalité des différents besoins de formation. Ainsi, pour être en mesure de faire un changement significatif de carrière, un travailleur peut avoir besoin d'une formation plus longue ou utilisant un mode de formation particulier (apprentissage, etc.). Les mécanismes doivent être assez souples pour permettre de telles formations. Les mécanismes de financement doivent s'appuyer sur les institutions de formation existantes et crédibles, mais il faut également consolider l'information sur l'offre de formation.

Favoriser le développement d'une main-d'œuvre qualifiée qui soutient l'innovation et la productivité

La crise de la COVID-19 représente une opportunité unique de rehausser les compétences des travailleurs et ainsi accélérer l'acquisition des compétences de « l'avenir ». Pour tirer profit des investissements en innovation et réussir le virage numérique, les entreprises doivent pouvoir compter sur des travailleurs qualifiés. Pour ce faire, nous faisons les recommandations suivantes :

- Le financement de l'innovation pour les entreprises devrait inclure une part de fonds dédiée exclusivement au rehaussement des compétences des travailleurs qui feront usage des technologies mises en place;
- Pour faciliter l'accès et mieux promouvoir l'utilisation des mesures de formation en place destinées aux entreprises, les services gouvernementaux d'aide à la formation de la main-d'œuvre pourraient être offerts au même « guichet » que ceux sur les autres programmes

d'aide aux entreprises offerts par le ministère de l'Économie et de l'innovation et par Investissement Québec.

Miser sur l'immigration

Nous proposons de :

- Reporter les quotas d'immigration qui n'ont pas été atteints en 2020 aux prochaines années, en addition à ceux qui étaient prévus afin de maintenir, au minimum, le nombre prévu de nouveaux arrivants sur une période de trois ans;
- Accroître les efforts visant à réduire les délais d'admission et la lourdeur du processus de sélection des immigrants;
- Faciliter la reconnaissance des qualifications, des compétences et de l'expérience étrangère.

Viser l'excellence en éducation

Nous recommandons de :

- Repenser la formation des enseignants pour mieux reconnaître la formation disciplinaire et accroître le bassin de candidats potentiels :
 - Offrir dès maintenant une maîtrise de 12 mois pour les diplômés universitaires issus de programmes universitaires pertinents, et menant à un brevet d'enseignement au secondaire;
 - Si l'expérience de la maîtrise de 12 mois s'avère concluante, faire de ce parcours une voie privilégiée d'accès à la profession enseignante pour le secondaire;
- Encadrer systématiquement et offrir un soutien actif obligatoire à tous les enseignants du Québec pour leurs deux premières années de pratique;
- Prévoir davantage de temps dédié à la formation continue dans l'horaire des enseignants et assurer un suivi du temps consacré par les enseignants à leur développement professionnel;
- Exiger du MÉES (ou une autre entité pertinente au besoin) :
 - L'estimation des besoins d'effectifs et de ressources dans le réseau;
 - L'assurance d'un suivi rigoureux et systématique de la qualité de l'enseignement;
 - L'évaluation de ses principaux programmes, à partir de toutes les données pertinentes;
 - La publication, de façon rapide, utile, efficace, centralisée et transparente de toutes les informations et données pertinentes qui sont disponibles au sein du réseau de l'éducation du Québec.

Stimuler l'investissement privé

Un des facteurs qui réduit les intentions d'investir réside dans l'incertitude face à l'avenir. En période de pandémie et de reprise, celle-ci est à son maximum. Pour contrer cet effet, il est nécessaire d'éliminer des éléments qui pourraient ajouter à cette incertitude.

Parmi les éléments qui sont ressortis de notre analyse des intentions d'investir des entreprises, on retrouve la peur de ne pas arriver à pourvoir les postes disponibles à long terme. Ainsi, il est suggéré de réduire l'incertitude en :

- Adoptant une stratégie d'accès à la main-d'œuvre afin d'assurer une stabilité dans l'offre de travail dans les secteurs sous pression, principalement pour les secteurs de pointe du Québec, notamment en facilitant le recrutement de travailleurs internationaux pour les entreprises;

- Annonçant un gel des taxes et impôts d'une durée prévisible et en augmentant l'accès aux garanties de prêts pour les entreprises, dans le but de réduire l'impact financier de la pandémie.

Accroître l'innovation

Si une augmentation de l'investissement privé demeure l'un des éléments susceptibles de stimuler la reprise et d'accroître la productivité, l'innovation s'avère un autre pilier de la reprise. Pour ce faire, nous proposons quelques modifications sur la politique d'approvisionnement gouvernementale afin d'accroître l'innovation :

- En santé, par exemple, nous avons suggéré que **les innovations soient évaluées sur la base de la valeur** (l'effet sur le continuum complet des soins) et non plus seulement sur le coût de l'innovation par l'acheteur principal qu'est le ministère de la Santé et des Services sociaux. Des projets pilotes ont vu le jour. Il faut poursuivre dans cette direction³¹.
- Nous avons aussi proposé de mettre en place des appels à projets au lieu des appels d'offre, ce qui correspond à un changement de culture assez fondamental dans l'appareil gouvernemental. Ces appels à projets pourraient amener des solutions différentes à l'État et susciter l'émergence de nouvelles entreprises innovantes³².
- En développement durable, nous avons mis de l'avant l'idée que l'État prenne en considération les **éléments liés aux innovations pour la réduction des gaz à effet de serre (GES) des entreprises québécoises dans ses politiques d'achat**. Une telle mesure force les entreprises à innover et à adopter de nouvelles pratiques pour devenir un fournisseur du gouvernement³³.
- Enfin, nous suggérons que le gouvernement se dote d'une **politique d'achat gouvernementale transversale, qui transforme celui-ci en « premier client » des entreprises innovantes du Québec**. Par exemple, une entreprise innovante avec un produit efficace pourrait s'assurer que le gouvernement devienne son premier client et ainsi faire la preuve de son concept. Actuellement, seuls les produits éprouvés ont accès à l'État en tant que client, ce qui peut engendrer des aberrations comme l'émergence d'une entreprise innovante basée ici, mais qui vend partout dans le monde sauf au Québec³⁴.

Moderniser la politique budgétaire

Tant que la crise sanitaire et économique perdure, nous croyons que le **dogmatisme est à éviter et qu'il faudra à la fois faire preuve de souplesse et de prudence**. Il faut d'abord et avant tout gérer la crise, et réfléchir aux améliorations qui peuvent être apportées aux mécanismes budgétaires afin que les finances publiques demeurent saines. Ce faisant, nos recommandations sont les suivantes :

- Considérant que les lois actuelles (*Loi sur l'équilibre budgétaire* et *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*) se sont avérées des outils structurants pour les finances publiques du Québec, les préserver tout en les assouplissant permettrait de donner davantage de latitude au gouvernement pour soutenir les citoyens et les entreprises en période de récession, tout en assurant la soutenabilité des finances publiques à long terme.

³¹ Jean-Guy Côté, Gabriela Prada et Tiejia Thomas. *L'adoption d'innovations en santé au Québec : propositions de modèles alternatifs*, Montréal, Institut du Québec, 2017.

³² Mia Homsy. *Moderniser l'État : nouveaux instruments pour le développement du Québec*, Montréal, Institut du Québec, 2017.

³³ Jean-Guy Côté, Simon Langlois-Bertrand et Marie-Josée Privyk. *Le Québec sobre en carbone : des débouchés pour les entreprises du Québec*, Montréal, Institut du Québec, 2018.

³⁴ *Idées pour innover : pistes de politiques pour augmenter le nombre de brevets au Québec*, rapport à paraître de l'Institut du Québec.

- **Prolonger le chemin du retour à l'équilibre d'un à deux ans semble inévitable.** L'approche privilégiée consiste à ajuster la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin qu'elle prenne en considération le rattrapage du PIB réel et la restauration de la vigueur de l'économie (PIB potentiel, taux d'activité, taux d'emploi, investissements, etc.) qui doivent être effectués.
- En ce qui concerne les versements annuels au Fonds des générations, leur suspension temporaire (partielle ou complète), jusqu'à ce que l'économie ait surmonté la présente crise, s'avère aussi une option à considérer. D'ici 2022-2023, ce sont 9 G\$ qui pourraient être ainsi récupérés pour faire face aux obligations ponctuelles et non récurrentes à court terme et faciliter le retour à l'équilibre.
- Le Fonds des générations devrait être maintenu en place, car il permet de conserver l'adhésion aux objectifs de réduction de la dette. Cependant, afin de limiter les risques financiers, les sommes cumulées dans le Fonds pourraient, par exemple, demeurer inférieures à 5 % de la dette du Québec.
- Les sommes déjà amassées dans le Fonds pour réduire la dette ne devraient, en aucun cas, être détournées vers d'autres fins. Il en va du maintien de la confiance des investisseurs et de la crédibilité du Québec auprès des agences de notation.
- S'endetter pour financer des infrastructures productives et rentables semble essentiel pour relancer l'économie du Québec, mais la rigueur dans la sélection des projets les plus rentables socialement doit impérativement guider nos choix. Le déficit d'entretien des infrastructures – qui atteindra 28,2 G\$ cette année et augmentera rapidement si rien ne change – **doit faire partie de la réflexion sur l'endettement.**