

Décembre 2023

# ÉVITER QUE LE QUÉBEC PRENNE DU RETARD

## CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2024-2025



Finances publiques

## 1. Un ralentissement modéré... dans les circonstances

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.

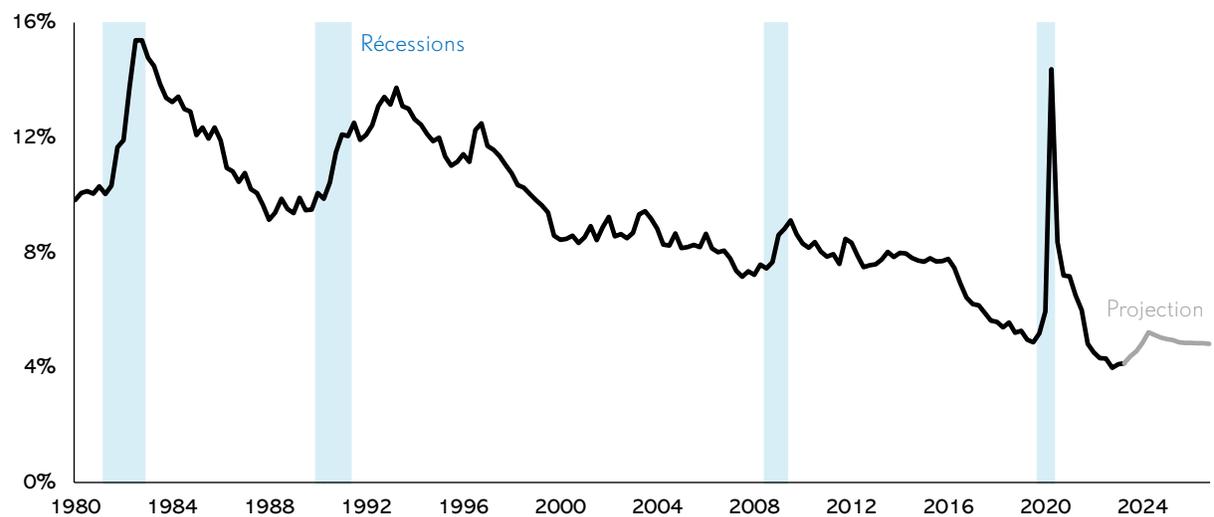
Bien que ce ralentissement économique inquiète, il atteindra fort probablement l'objectif de la politique monétaire, c'est-à-dire être tout [juste suffisant](#) pour voir l'inflation poursuivre sa baisse sans entraîner des pertes d'emplois massives.

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<sup>1</sup>.

### Graphique 1 : Le ralentissement économique de 2024 n'entraînera pas de forts taux de chômage comme le Québec a déjà connu 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.

<sup>1</sup> Il s'agit des sommets du taux de chômage observés durant les périodes de récession identifiées par le Conference Board du Canada (disponible [ici](#)), arrondis au point de pourcentage.

## 2. Création de richesse : des objectifs ambitieux

Au-delà de la sévérité et de la longueur du ralentissement, il est évident est que le rebond de l'activité économique ne sera pas vigoureux et que la croissance à long terme devrait [être plus faible](#) que ce qui a été observé au cours de la dernière décennie.

Or, le gouvernement du Québec s'est donné des objectifs ambitieux pour créer de la richesse et accroître le potentiel économique à long terme, afin d'être en mesure d'en faire plus pour la population. Plus spécifiquement, il vise à réduire l'écart de niveau (PIB réel par habitant) avec l'Ontario à moins de 10 % d'ici 2026 et d'éventuellement supprimer cet écart.

Pour atteindre cet objectif, il faudra indéniablement miser sur la productivité qui sera le principal moteur de croissance en raison du vieillissement de la population plus prononcé au Québec et de la participation importante de sa population au marché du travail.

À ce chapitre, si le Québec a vu son [retard de productivité du travail](#) face à l'Ontario diminuer (8,6 % en 2019, 7,6 % en 2022), l'écart avec ses principaux partenaires économiques perdure. Plusieurs facteurs expliquent cet écart, notamment une plus grande proportion de petites entreprises, davantage dans des secteurs moins productifs, un dynamisme entrepreneurial plus faible, mais aussi des investissements privés plus faibles.

Ainsi, 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, le ralentissement en cours 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.

### 3. Continuer à investir en l'avenir

Dans le cadre de consultations menées par le ministère des Finances durant l'été pour [accroître le potentiel économique du Québec](#), différents leviers pour y parvenir ont été identifiés.

Nous proposons ci-dessous des pistes de réflexion pour certains de ces leviers basés sur les études récentes de l'Institut du Québec :

- **[Levier 1 : Valoriser l'éducation et la formation](#)**  
Dans un contexte de vieillissement de la population et de rareté de main-d'œuvre, l'augmentation du capital humain au Québec ne pourra pas passer uniquement par la formation initiale, il faudra intensifier substantiellement la formation tout au long de la vie.
- **[Levier 2 : Accroître la participation des travailleurs d'expérience au marché de l'emploi](#)**  
Au-delà des mesures proposées à la pièce pour accroître le bassin de travailleurs disponibles, telles que les incitatifs fiscaux, il nous faudra adapter les politiques actuelles pour exclure le moins de personnes possible du marché du travail et s'assurer que le potentiel de chacun soit pleinement utilisé.
- **[Levier 3 : Augmenter la population active et la participation au marché du travail](#)**  
L'immigration, et surtout l'immigration temporaire, est aujourd'hui le principal moteur de croissance de la population active. Or, pour atteindre ses objectifs, le Québec devra s'assurer que sa politique d'immigration soit cohérente avec ses besoins.
- **[Levier 4 : Accélérer la numérisation et l'automatisation](#)**  
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 or ce sont souvent des embûches en lien avec les ressources humaines (connaissances du gestionnaire, réticences face aux technologies, formation continue) qui bloquent la décision d'investir. Force est de constater qu'il faudra miser sur les humains et leur formation, pas seulement sur les machines.
- **Deux autres leviers d'importance** L'Institut du Québec propose deux actions qui devraient se situer en tête de liste :
  - **[Assurer la disponibilité de la main-d'œuvre pour réussir la transition](#)**. 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. Pour relever ces défis, le Québec devra aussi s'assurer que sa politique d'immigration soit cohérente avec ses besoins.
  - **[Mieux anticiper les risques pour les 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.

## Levier 1 : Valoriser l'éducation et la formation

### **Le défi :**

Dans un contexte de vieillissement de la population et de rareté de main-d'œuvre, l'augmentation du capital humain au Québec ne pourra pas passer uniquement par la formation initiale. Il devient impératif de renforcer significativement la formation tout au long de la vie. C'est un défi de taille, car cela représente un changement de l'approche traditionnelle. Afin d'effectuer le virage, il est possible de travailler sur deux fronts: d'abord en amont, en augmentant la diplomation et les compétences essentielles d'une plus grande part de la population, ensuite en bonifiant l'attrait de la formation tout au long de la vie.

### **Quelques pistes de solution :**

- **Agir en amont** : des adultes plus qualifiés sont plus résilients face aux changements du marché du travail et sont davantage enclins à choisir de poursuivre la formation tout au long de la vie. Ainsi, il est important d'assurer l'excellence et l'accessibilité du système de formation initiale, notamment pour assurer un enseignement de base de qualité et équitable. Poursuivre les efforts de lutte au décrochage scolaire demeure donc fondamental dans une optique de formation continue.
- **Déployer des incitatifs pour la formation continue** : Le [crédit canadien pour la formation](#) mise en place par le gouvernement fédéral en 2019 est un pas dans la bonne direction pour favoriser la formation des travailleurs en emploi. Cependant, plusieurs recommandations ont été mises de l'avant pour en améliorer l'efficacité, notamment :
  - **Bonifier les montants pouvant être accumulés**, par exemple à travers un mécanisme de régime volontaire ou de contribution de l'employeur. Cela 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.) pour permettre une requalification ou un rehaussement significatif des compétences;
  - **Bonifier le soutien au revenu** lors de la formation au-delà du 55 % de revenu prévu à l'assurance-emploi;
  - **Consolider l'information** sur l'offre de formation disponible dans un guichet unique facilement accessible.

Pour poursuivre la lecture : [Formation et mobilité de la main-d'œuvre : Le Québec prêt pour l'avenir?](#)

## Levier 2: Accroître la participation des travailleurs d'expérience au marché de l'emploi

### Le défi :

Le groupe de 60 à 69 ans - que visent habituellement les politiques de prolongation de carrière - comptera 105 000 personnes de moins entre 2022 et 2032 en raison du vieillissement de la population déjà bien amorcé au Québec. En d'autres termes, si en 2021, une initiative visant à égaler le taux d'activité des personnes âgées de 60 à 69 ans en Ontario avait été mise en place, cela aurait pu augmenter le nombre de travailleurs dans cette tranche d'âge de 86 000 au Québec. Cependant, en 2032, un effort similaire n'ajouterait que 37 000 travailleurs supplémentaires de 60 à 69 ans au marché du travail québécois.

Il faut également comprendre que la décision de prendre ou de retarder sa retraite ne repose pas que sur l'aspect financier : elle est multidimensionnelle. Elle dépend bien sûr des ressources financières disponibles, mais aussi de notre état de santé, de nos obligations familiales, de notre expérience de travail ou de notre niveau d'éducation. Il y a donc peu d'indications que seules des mesures fiscales puissent renverser la tendance actuelle.

Mais ces constats n'appellent pas à l'inaction pour autant. Au-delà des mesures proposées à la pièce pour accroître le bassin de travailleurs disponibles, telles que les incitatifs fiscaux, il nous faudra adapter les politiques actuelles pour exclure le moins de personnes possible du marché du travail. De telles politiques pourraient avoir un impact sur la rétention des travailleurs plus âgés, mais aussi plus largement, de mieux faire face à la nouvelle réalité démographique du Québec.

### Quelques pistes de solution :

- **Soutenir la formation des travailleurs plus âgés** : À mesure que les travailleurs avancent en âge, les occasions de formation se font plus rares. Or, les changements technologiques peuvent contribuer à accroître l'insécurité de ces travailleurs, ou alimenter certains préjugés d'employeurs à leur égard.
  - Cette proposition pourrait se concrétiser en augmentant les incitatifs pour la formation en entreprise par la mise en place de mesures spécifiques pour les travailleurs plus âgés dans la Loi sur les compétences (1 %) et en bonifiant le crédit canadien pour la formation.
- **Promouvoir les bonnes pratiques en gestion des ressources humaines** : Les aspirations face au travail changent, et ce, pour toutes les générations. Pour favoriser la rétention, les employeurs du secteur privé comme public doivent le prendre en considération et adopter de nouvelles approches, notamment en mettant en place des mesures de transition entre le travail et la retraite qui permettraient aux plus âgés de continuer à contribuer selon leurs capacités, leurs besoins et leurs désirs.
- **Investir dans les soins aux aînés afin de favoriser la conciliation travail-famille** : De telles mesures pourraient profiter plus particulièrement aux femmes, car elles accusent un retard dans le taux de participation au marché du travail ; seuls 32 % des femmes âgées de 60 à 69 ans font partie de la population active. Elles sont aussi plus nombreuses à assumer le rôle de proche aidant. De la même manière que les services de garde ont permis aux jeunes femmes de revenir sur le marché du travail, les soins aux aînés pourraient permettre aux femmes plus âgées de poursuivre leur carrière ou de mieux concilier celle-ci avec leurs responsabilités familiales.

Pour poursuivre la lecture : [Allonger les carrières : défis et opportunités pour pallier les pénuries de main-d'œuvre](#)

## Levier 3: Augmenter la population active et la participation au marché du travail

### Le défi :

Le nombre de résidents temporaires s'est accru rapidement au cours des dernières années. Ainsi, le Québec comptait quelque 528 000 étudiants, travailleurs et demandeurs d'asile sur son territoire au quatrième trimestre de 2023, ce qui représente près de 25 000 étudiants étrangers (+ 27 %) et 113 000 travailleurs étrangers temporaires (+ 101 %) de plus qu'à la même période en 2021.

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 solutions :

- **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 indûment la période où les familles sont séparées.
- **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 du Québec et du Canada ont peiné à délivrer, dans des délais raisonnables, différents permis liés à l'immigration permanente ou temporaire;
- **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 poursuivre la lecture : [Pistes de réflexion pour une politique d'immigration cohérente](#)

## Levier 4 : Accélérer la numérisation et l'automatisation

### **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 :**

- **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;
- **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;
- **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 poursuivre la lecture : [Former pour mieux performer Analyse sur les enjeux du secteur manufacturier](#)

## Levier supplémentaire : Assurer la disponibilité de la main-d'œuvre pour réussir la transition

### **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 (IQ) 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 pour un secteur qui n'embauche actuellement qu'un nombre limité de personnes, mais 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 et l'éducation et 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 poursuivre la lecture :** [Étude prospective de la main-d'œuvre et des emplois liés à la transition verte et aux changements climatiques \(pour EnviroCompétences\)](#)

## Levier supplémentaire : Mieux anticiper les risques pour les finances publiques

### **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 :**

- **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;
- **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;
- **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 poursuivre la lecture : [Un moment charnière pour les finances publiques du Québec](#)

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