



Centre sur la
productivité
et la **prospérité**

MIEUX OUTILLER LE SECTEUR MANUFACTURIER :

ENTRE POLITIQUE ET ADÉQUATION DES BESOINS

JONATHAN DESLAURIERS
ROBERT GAGNÉ
JONATHAN PARÉ

MAI 2014



HEC MONTRÉAL

Créé en 2009, le Centre sur la productivité et la prospérité de HEC Montréal mène une double mission. Il se consacre d'abord à la recherche sur la productivité et la prospérité en ayant comme principaux sujets d'étude le Québec et le Canada. Ensuite, il veille à faire connaître les résultats obtenus en organisant des activités de transfert, de vulgarisation et, ultimement, d'éducation.

Pour en apprendre davantage sur le Centre ou pour obtenir des exemplaires de ce document, visitez le www.hec.ca/cpp ou écrivez-nous, à info.cpp@hec.ca.

*Mieux outiller le secteur manufacturier :
entre politique et adéquation des besoins*

Auteurs

Robert Gagné, directeur

Jonathan Deslauriers, rédacteur

Jonathan Paré, professionnel de recherche

Centre sur la productivité et la prospérité
HEC Montréal
3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal (Québec) Canada H3T 2A7
Téléphone : 514 340-6449

Dépôt légal : deuxième trimestre 2014
ISBN : 978-2-924208-16-8 (version PDF)
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2014
Bibliothèque et Archives Canada, 2014

Cette publication a bénéficié du soutien financier du ministère des Finances du Québec.

Photo de la couverture: © iStockPhoto/gavran333

© 2014 Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal

RÉSUMÉ

À l'image d'un bon nombre de pays occidentaux, le secteur manufacturier est en déclin au Québec. Depuis le début des années 2000, près d'un emploi manufacturier sur cinq a disparu et la production manufacturière a considérablement diminué.

Bien que le Québec ne soit pas la seule économie où l'on observe une chute du poids économique du secteur manufacturier, la province fait néanmoins figure d'exception. En somme, notre analyse révèle que le repli de l'activité manufacturière s'est manifesté beaucoup plus tôt au Québec qu'en Ontario ou qu'ailleurs parmi les six plus grands producteurs manufacturiers.

Cette particularité du Québec cache un effet de structure. L'analyse révèle ainsi que la structure du secteur manufacturier est dominée par les industries de faible technologie : textile, vêtement, papier, meuble, produits dérivés du bois. Traditionnellement considérés comme des secteurs mous, la prédominance de ce type d'industries a précipité le repli de l'activité manufacturière au Québec, en partie à cause de leur plus grande exposition à la concurrence internationale, mais également en raison de leur plus grande vulnérabilité aux chocs de taux de change. La surreprésentation de ce type d'industries expliquerait par ailleurs l'absence de reprise de l'activité manufacturière au Québec.

Sachant que le secteur manufacturier bénéficie d'un support important de la part du gouvernement du Québec et devant l'absence d'une reprise tangible de l'activité manufacturière, il devient nécessaire de se questionner sur l'efficacité de l'aide publique consentie aux entreprises manufacturières. À cet égard, notre analyse conclut que le système d'aide aux entreprises du secteur manufacturier est complexe et rate très souvent ses cibles.

Pour s'assurer de son efficacité, l'aide gouvernementale devrait respecter quatre principes. Premièrement, préférer l'aide directe à l'aide fiscale pour assurer un meilleur contrôle sur les résultats et atteindre les cibles souhaitées. Deuxièmement, s'assurer que les cibles visées par l'aide gouvernementale et les besoins du secteur manufacturier coïncident plutôt que chercher à aider un maximum d'entreprises en saupoudrant l'aide à l'ensemble du secteur. Troisièmement, revoir l'aide aux régions de manière à prioriser la productivité des entreprises et non l'emploi. Finalement, orienter l'aide en fonction des besoins structurels du secteur manufacturier de manière à tirer bénéfice des projets les plus performants des secteurs technologiques ciblés.

ABSTRACT

As is the case in many Western countries, the manufacturing sector in Quebec is suffering. Since the early 2000s, close to one in five manufacturing jobs has disappeared, and manufacturing output has fallen considerably.

Although Quebec's is not the only economy to be experiencing this decline in the economic weight of the manufacturing sector, the province has fared worse than most. In short, our analysis shows that manufacturing activity began dropping off much earlier here than in Ontario or among the six largest manufacturing nations.

Quebec's exceptionally poor performance has structural roots. Our analysis shows that the structure of the manufacturing sector is dominated by low-tech industries: textiles, clothing, paper, furniture, and wood derivatives. The predominance of such industries, traditionally considered "soft" sectors, has precipitated the decline in manufacturing in Quebec, in part because of their greater exposure to international competition, but also because they are more vulnerable to exchange rate fluctuations. The over-representation of such industries explains why the province's manufacturing sector remains weak.

This sector, as we know, receives considerable support from the Quebec government. Given the lack of a real recovery in manufacturing, this raises questions about the effectiveness of the government aid given to manufacturers. Our analysis concludes that the system of supporting manufacturing firms is complex and very often misses its targets.

To be effective, government assistance must respect four principles. First, direct assistance is preferable to tax relief, to ensure better control over the results and reach the target objectives. Second, government aid targets must match the needs of the manufacturing sector, rather than attempting to help as many firms as possible by scattering assistance over the entire sector. Third, assistance to the regions must be reviewed in order to boost companies' productivity, rather than employment. And last, assistance must be tailored to the structural needs of the manufacturing sector, so as to derive as much benefit as possible from the most successful initiatives in the target technological sectors.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
ABSTRACT	4
TABLE DES MATIÈRES	5
INTRODUCTION	6
CHAPITRE 1	8
1.1 LE DÉCLIN DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE	9
1.2 LE RÔLE DE LA STRUCTURE	19
1.3 LA SPÉCIFICITÉ DU QUÉBEC : UNE QUESTION DE FAIBLE TECHNOLOGIE	24
1.4 CONCLUSION : L'ENJEU DE LA PRODUCTIVITÉ.....	30
CHAPITRE 2	34
2.1 L'AIDE GOUVERNEMENTALE AUX ENTREPRISES	35
2.2 DE L'ANALYSE AU DIAGNOSTIC : QUATRE CONSTATS AU SUJET DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE	49
2.3 CONCLUSION : QUATRE PRINCIPES POUR L'EFFICACITÉ.....	62
CONCLUSION	63

INTRODUCTION

Le dépôt de la *Politique industrielle québécoise 2013-2017* à l'automne 2013 ramène à l'avant-scène les problèmes observés dans le secteur manufacturier au cours de la dernière décennie. En à peine dix ans, soit entre 2002 et 2011, plus de 134 000 emplois ont été abolis dans ce secteur, ce qui représente environ 20 % des effectifs manufacturiers en place au début des années 2000. Le poids du secteur manufacturier dans l'économie du Québec a également chuté de manière spectaculaire au cours de cette même période. En à peine une décennie, la part du produit intérieur brut (PIB) généré par ce secteur a fondu, passant de 31 % du PIB en 2000 à moins de 20 % du PIB en 2011. Il s'agit là de la plus faible contribution du secteur manufacturier au PIB depuis 1984, dernière année pour laquelle nous disposons de données comparables.

La mise en place d'une politique industrielle visant à soutenir le secteur manufacturier semble donc nécessaire pour stopper l'hémorragie et pérenniser sa position dans l'économie. Si l'âge d'or du secteur manufacturier est bel et bien révolu, le Québec se doit de préserver un secteur manufacturier fort et compétitif, celui-ci demeurant l'un des principaux moteurs de la croissance économique au Québec.

L'état actuel du secteur manufacturier en Amérique du Nord devrait toutefois complexifier la mise en place d'un tel plan de relance. À l'instar du Québec, la plupart des provinces canadiennes et des états américains sont confrontés à une baisse importante de l'activité manufacturière et tentent de relancer le secteur. L'intensification de la concurrence est dès lors plus importante : non seulement l'arrivée des pays émergents a fragilisé la position concurrentielle des entreprises d'ici, mais les gouvernements doivent dorénavant rivaliser afin d'attirer sur leur territoire de nouvelles entreprises. De fait, l'objectif n'est plus seulement de redresser la performance des producteurs en place pour faire face à la concurrence des économies émergentes, mais les gouvernements doivent également s'assurer d'offrir un climat d'affaires concurrentiel afin d'attirer de nouvelles entreprises. La mise en place d'un plan de relance doit donc chercher à outiller le secteur pour le rendre plus compétitif tout en s'assurant de créer un contexte favorable pour attirer et maintenir les meilleurs joueurs en sol québécois.

Est-ce que l'aide proposée au secteur manufacturier par le gouvernement du Québec répond à cette prérogative? Oui, en partie. Le secteur manufacturier n'est pas différent des autres secteurs de l'économie et le fait d'adopter une stratégie axée en majeure partie sur la croissance de la productivité devrait à terme porter ses fruits. Cela dit, nous croyons que le manque de réforme limite la portée effective de l'aide gouvernementale.

Pour nous retrouver dans cet immense secteur et afin de mieux comprendre les enjeux qui se cachent derrière sa relance, nous proposons une analyse de fond de l'activité manufacturière au Québec. Le rapport est divisé en deux chapitres. Le premier chapitre prend une perspective historique qui permettra à tout lecteur de se familiariser avec le secteur manufacturier. Nous verrons à terme que la prédominance d'un groupe spécifique d'industries a précipité le repli de l'activité manufacturière au Québec, en partie à cause de leur plus grande exposition à la concurrence internationale, mais également en raison de leur vulnérabilité aux perturbations

économiques. En s'appuyant sur les constats émis au premier chapitre, le chapitre 2 met en perspective l'aide proposée par le gouvernement du Québec aux entreprises du secteur manufacturier. Nous verrons que si les objectifs poursuivis par cette aide sont les bons, les mécanismes en place sont loin d'être les plus efficaces.

CHAPITRE I

Apogée et déclin du secteur manufacturier au Québec :
analyse de l'activité économique dans le secteur manufacturier au Québec

1.1 LE DÉCLIN DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE

Le graphique 1 trace l'évolution de l'activité économique dans le secteur manufacturier depuis 1984 de manière à identifier la nature du repli de l'activité manufacturière au Québec. D'emblée, l'exercice révèle que le déclin du secteur manufacturier est un phénomène relativement récent.

En termes relatifs, c'est-à-dire lorsqu'on mesure le poids du secteur manufacturier dans le PIB du Québec¹, on constate que la performance du secteur manufacturier a commencé à se détériorer au début de la dernière décennie. Après avoir atteint un sommet en 2000 avec une production s'élevant à 31 % du PIB de la province, le poids économique du secteur manufacturier a rapidement diminué. L'importance de ce repli est telle qu'à la fin des années 2000, soit moins de dix ans après avoir atteint un sommet, le poids du secteur manufacturier dans le PIB du Québec était inférieur à 20 %. Depuis 1984, dernière année où de telles données sont disponibles, jamais le poids économique du secteur manufacturier n'aura été aussi bas.

La chute du poids économique du secteur manufacturier est attribuable au recul de la production manufacturière (mesurée par le PIB du secteur manufacturier et illustrée au graphique 1 par la ligne pointillée²). On peut voir au graphique 1 qu'après avoir atteint un sommet en 2000, la production manufacturière s'est progressivement repliée. Entre le sommet de 2000 et la récession de 2008, la production a chuté de 11 %, ce qui représente une décroissance annuelle moyenne d'environ 1,4 %. La récession a ensuite porté un dur coup au secteur manufacturier. En à peine une année, la production a chuté de près de 9 %, soit presque autant que lors des sept années précédentes. Depuis, la production est relativement stable.

Lorsqu'on s'intéresse à la période qui a précédé le sommet de 2000, on observe que la production manufacturière a connu un épisode de croissance particulièrement forte. Entre 1992 et 2000, la production manufacturière a progressé de 56,5 %, pour une croissance annuelle moyenne d'environ 6 %. La croissance observée entre 1998 et 2000 a été particulièrement importante. En deux ans, la production s'est accrue de 22 %, ce qui représente une croissance annuelle moyenne d'environ 10,4 %. Cet épisode de croissance particulièrement rapide a permis au secteur manufacturier d'élever son poids économique jusqu'à un sommet en 2000, la croissance du PIB manufacturier ayant été plus rapide que celle de l'ensemble de l'économie.

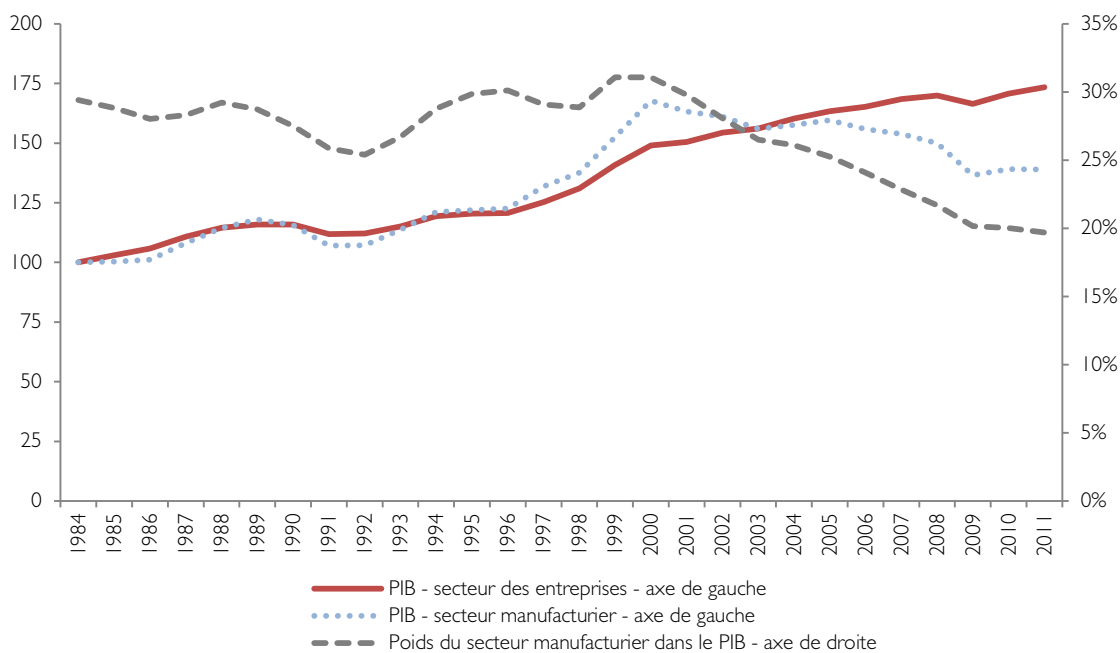
¹ Mesuré par rapport au PIB du secteur des entreprises. Illustré par la ligne pointillée au graphique 1.

² Sur ce graphique, le PIB du secteur manufacturier et celui de l'ensemble de l'économie sont basés à 100 pour l'année 1984. Cette façon de faire permet une comparaison simultanée en niveau et en croissance du PIB. Par exemple, le PIB du secteur manufacturier en 2000 s'élevait à 168, ce qui signifie que le PIB du secteur était 1,68 fois plus élevé qu'en 1984.

GRAPHIQUE I

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE AU QUÉBEC (1984-2011)

(1984 = 100 et pourcentages)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs. Les données pour les années 2009 à 2011 sont estimées à partir des taux de croissance de la production réelle.

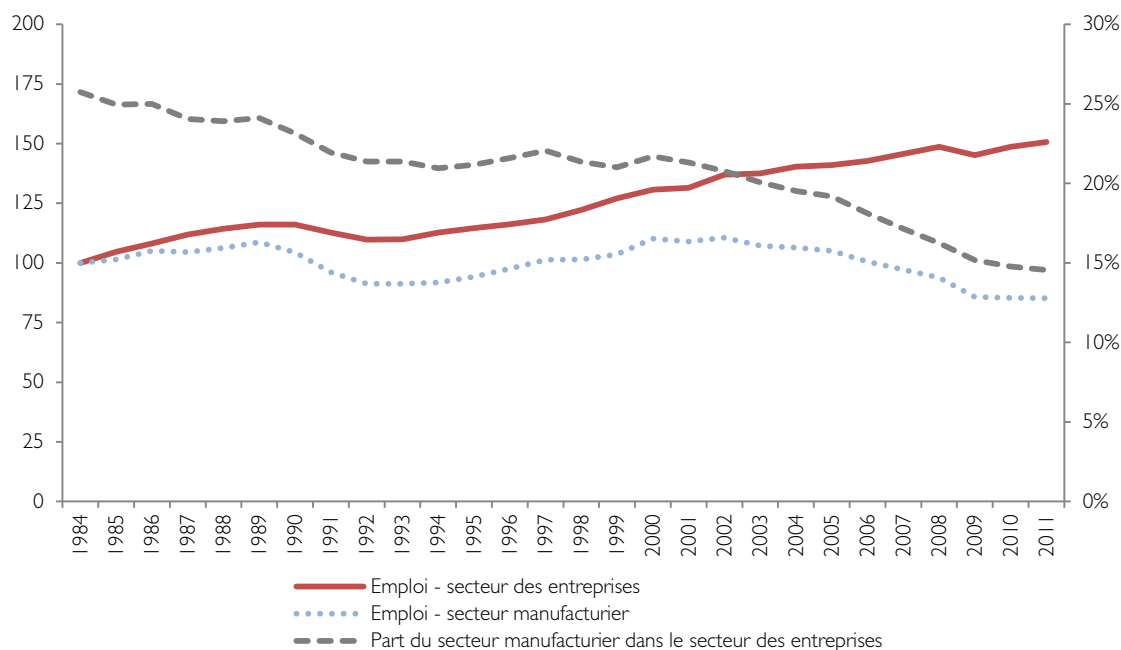
Maintenant, si on se penche du côté de l'emploi (Graphique 2), on peut voir que la part du secteur manufacturier dans l'emploi au Québec n'a cessé de décroître depuis le début des années 1980. Le graphique 2 révèle ainsi qu'alors que près du quart des emplois privés étaient générés par le secteur manufacturier en 1984, le secteur ne génère plus que 15 % des emplois. Si un certain nombre de facteurs viennent expliquer ce déclin, on retiendra ici trois explications.

D'abord, une partie de cette diminution est attribuable à la tertiarisation de l'économie. Au cours de cette période, la demande en services a progressé plus rapidement que la demande de biens, ce qui a favorisé une croissance plus rapide de l'emploi dans le secteur des services. On comprend ici qu'il s'agit d'un phénomène relatif. Autrement dit, la réduction de la part de l'emploi généré par le secteur manufacturier ne signifie pas nécessairement que le nombre d'emplois dans ce secteur diminue; simplement que le rythme de croissance de l'emploi est inférieur à celui observé ailleurs dans l'économie. C'est précisément ce qui a été observé au Québec. Graphiquement, on peut voir que la croissance de l'emploi observée entre 1984 et 2000 dans l'ensemble de l'économie (ligne continue) a été plus rapide que dans le secteur manufacturier (ligne pointillée). De fait, la part du secteur manufacturier dans l'emploi au Québec en 2000 était plus faible qu'en 1984, et ce, même si en termes absolus, le secteur manufacturier générait alors davantage d'emplois.

GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER AU QUÉBEC (1984-2011)

(1984 = 100 et pourcentages)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

On suppose dans un deuxième temps que la mécanisation de la production a contribué à ralentir la croissance de l'emploi dans le secteur manufacturier. Lorsqu'on compare la production manufacturière (Graphique 1) aux sommets de l'emploi de 1989 et en 2000, on peut constater qu'avec des niveaux d'emploi similaires, la production a été beaucoup plus élevée en 2000. Le secteur manufacturier a ainsi généré 42 % plus de richesses qu'en 1989. Cet écart cache d'importants gains de productivité, la substitution du capital au travail n'étant évidemment pas étrangère au phénomène.

Finalement, le repli de l'activité manufacturière observé depuis 2000 a largement contribué à réduire la part relative du secteur dans l'emploi au Québec. Entre 2000 et 2011, c'est plus de 130 000 emplois qui ont disparu dans ce secteur. Autrement dit, plus d'un emploi sur cinq a disparu au cours de cette période. Résultat : l'emploi s'en trouve aujourd'hui à un plancher historique. On remarquera que la récession de 2008 a largement contribué à réduire le nombre d'emplois dans le secteur manufacturier. En moins d'une année, plus de 40 000 emplois ont été perdus dans ce secteur. On doit remonter au début des années 1990 pour observer des pertes annuelles aussi importantes.

La situation est-elle différente ailleurs au Canada?

La situation est-elle différente ailleurs au Canada? Cette question, incontournable lorsqu'on s'intéresse à la performance économique du Québec, permet ici de souligner le caractère particulier du déclin de l'activité manufacturière au Québec.

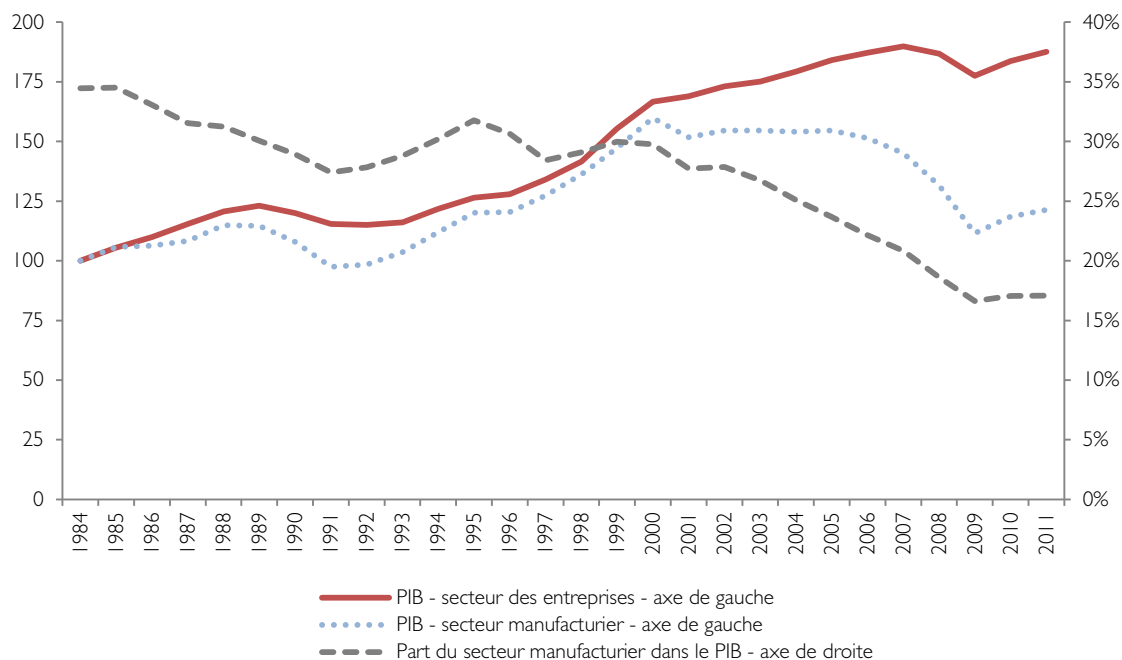
Le graphique 3 résume tout d'abord l'évolution de l'activité manufacturière en Ontario, province qui génère plus de 40 % de la production manufacturière au Canada. D'emblée, on observe qu'un certain nombre d'éléments distinguent les deux provinces.

On constate d'abord que le poids économique du secteur manufacturier en Ontario diminue progressivement depuis 1984. À l'exception de la hausse observée entre 1991 et 1995, le poids du secteur manufacturier dans l'économie de l'Ontario n'a pratiquement cessé de diminuer depuis les années 1980, de sorte qu'en 2011 (17,1 %), il était deux fois moins important qu'il ne l'était en 1984 (34,5 %).

GRAPHIQUE 3

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE EN ONTARIO (1984-2011)

(1984 = 100 et pourcentages)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs. Les données pour les années 2009 à 2011 sont estimées à partir des taux de croissance de la production réelle.

Le graphique 3 montre par ailleurs que la production manufacturière a chuté plus tardivement du côté de l'Ontario. Contrairement au Québec où le PIB du secteur manufacturier a progressivement diminué après avoir atteint un sommet en 2000, il aura fallu attendre la seconde moitié des années 2000 pour observer une baisse notable de la production manufacturière en Ontario.

La baisse observée du côté de l'Ontario n'en demeure pas moins impressionnante. Entre le sommet de 2000 et le creux de 2009, la production a chuté d'un peu plus de 30 %. À titre comparatif, la baisse observée au Québec pour cette même période a été d'environ 19 %. La récession de 2008 explique une large part de la diminution observée du côté de l'Ontario. Entre 2007 et 2009, la production a chuté de 23 %, une baisse deux fois plus importante que celle observée au Québec au cours de cette même période (11 %).

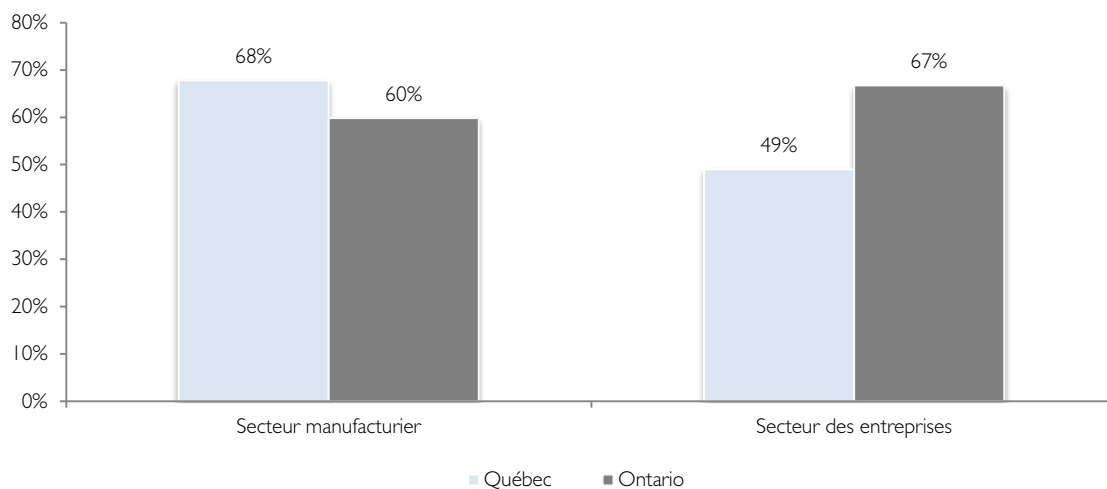
On notera en terminant qu'une reprise semble se dessiner du côté de l'Ontario. Contrairement au Québec, où la production manufacturière est stable depuis 2009, le PIB du secteur manufacturier de l'Ontario s'est accru d'environ 9 % entre 2009 et 2011.

À la lumière des constats qui se dégagent des graphiques 1 et 3, que doit-on conclure quant à la performance du secteur manufacturier dans ces deux provinces? Est-ce que la chute quasi constante du poids économique du secteur manufacturier de l'Ontario indique que le secteur manufacturier y est plus mal en point que celui du Québec? Pas nécessairement.

On doit comprendre que si la croissance du PIB du secteur manufacturier entre 1984 et 2000 a été plus rapide au Québec qu'en Ontario (68 % par rapport à 60 %), la croissance du PIB de l'ensemble de l'économie a été beaucoup moins rapide du côté du Québec (49 % par rapport à 67 %). Au final, le poids économique du secteur manufacturier au Québec est demeuré relativement élevé, en partie parce que la croissance du PIB manufacturier a été rapide, mais également parce que la croissance globale de l'économie a été particulièrement lente. À l'inverse, le poids économique du secteur manufacturier de l'Ontario a diminué en partie parce que la croissance du PIB manufacturier a été lente, mais surtout parce que la croissance de l'ensemble de l'économie a été beaucoup plus rapide (Graphique 4). Par ailleurs, même si globalement le repli de l'activité manufacturière a été plus important du côté de l'Ontario, on a pu voir qu'une reprise s'y dessine depuis 2009 alors qu'au Québec, le secteur manufacturier semble au neutre.

GRAPHIQUE 4

CROISSANCE DU PIB DU SECTEUR MANUFACTURIER ET DU SECTEUR DES ENTREPRISES ENTRE 1984 ET 2000, QUÉBEC ET ONTARIO



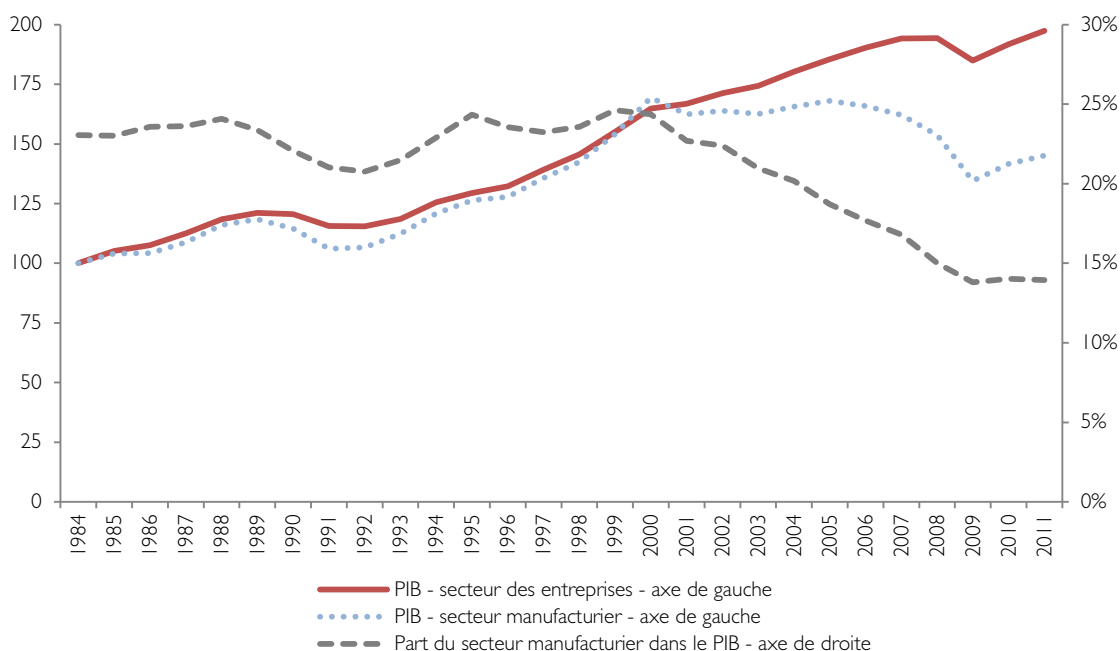
Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

Au graphique 5, on peut voir que l'évolution du PIB manufacturier au Canada suit une tendance similaire à celle de l'Ontario. Après avoir atteint un sommet en 2000, le PIB du secteur manufacturier est demeuré relativement stable. Il aura fallu attendre la seconde portion des années 2000 pour observer une baisse substantielle de la production. Par ailleurs, on constate qu'à l'instar du Québec, le poids économique du secteur manufacturier est demeuré relativement stable entre 1984 et 2000, le PIB du secteur ayant progressé à un rythme similaire à celui de l'ensemble de l'économie (respectivement 69 % et 65 %). Notons qu'entre 70 % et 80 % de la production manufacturière canadienne provient de l'Ontario et du Québec, ce qui explique les similitudes observées de part et d'autre.

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE AU CANADA (1984-2011)

(1984 = 100 et pourcentages)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs. Les données pour les années 2009 à 2011 sont estimées à partir des taux de croissance de la production réelle.

Le secteur manufacturier québécois dans une perspective internationale

Jusqu'à présent, l'analyse montre que l'évolution de l'activité manufacturière au Québec au cours des années 2000 a été sensiblement différente de celle observée en Ontario et, plus généralement, dans l'ensemble du Canada.

À la lumière de ce constat, un certain nombre de questions méritent d'être posées : qu'en est-il lorsqu'on met en contexte la performance du Québec à l'échelle internationale? Le Québec fait-il à nouveau figure d'exception? Le repli de l'activité manufacturière s'est-il manifesté de la même façon qu'au Québec?

Afin de mettre en perspective le secteur manufacturier québécois dans un contexte plus large, le graphique 6 compare le Québec aux six principaux producteurs manufacturiers occidentaux, soit les États-Unis (1^{er} producteur mondial), le Japon (3^e producteur mondial), l'Allemagne (4^e producteur mondial), l'Italie (6^e producteur mondial), le Royaume-Uni (7^e producteur mondial) et la France (8^e producteur mondial)³.

³ Bien qu'il ne puisse être considéré comme un pays occidental en termes géographiques, le Japon est néanmoins considéré comme tel en raison des similitudes observées par rapport aux autres pays au niveau de sa structure.

D'emblée, on constate que le poids économique du secteur manufacturier décroît depuis les années 1980 dans chacun des pays sélectionnés (courbe bleue). La diminution a été progressive en France, en Italie, au Japon et aux États-Unis alors qu'une baisse plus prononcée est observée au Royaume-Uni. On remarque par ailleurs qu'après avoir considérablement diminué au cours des années 80, le poids économique du secteur manufacturier allemand s'est stabilisé au cours des années 1990 et n'a recommencé à décliner qu'à la suite de la récession de 2008.

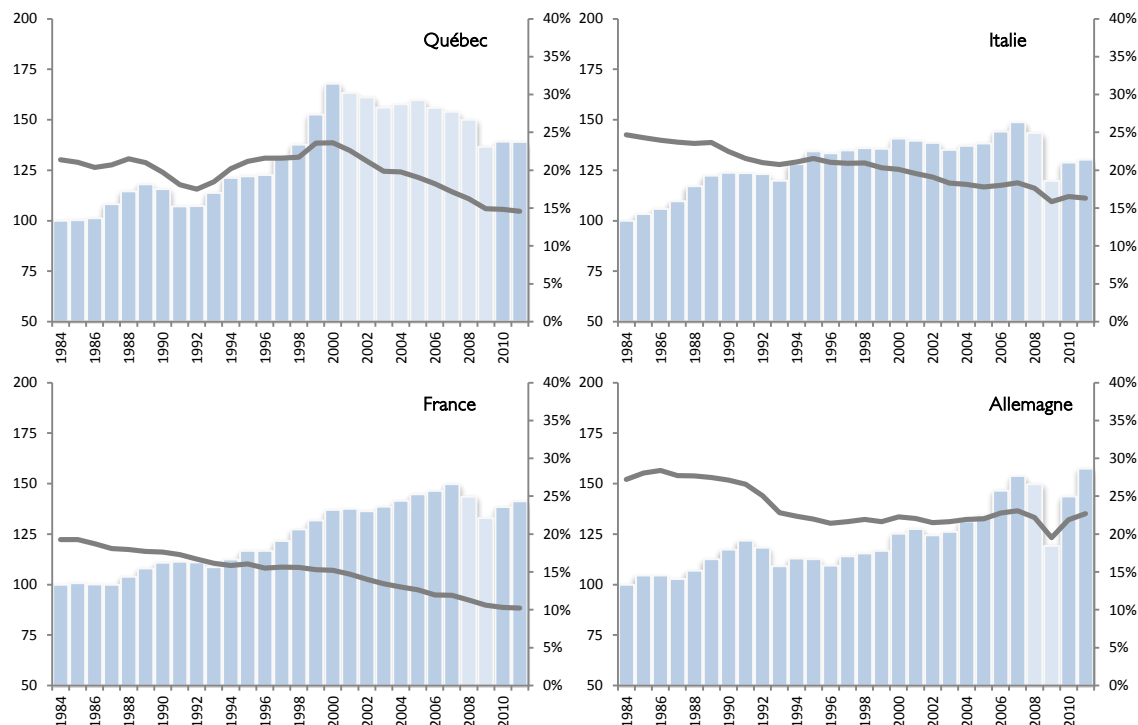
En somme, le Québec est la seule économie où le poids économique du secteur manufacturier a culminé au tournant des années 2000.

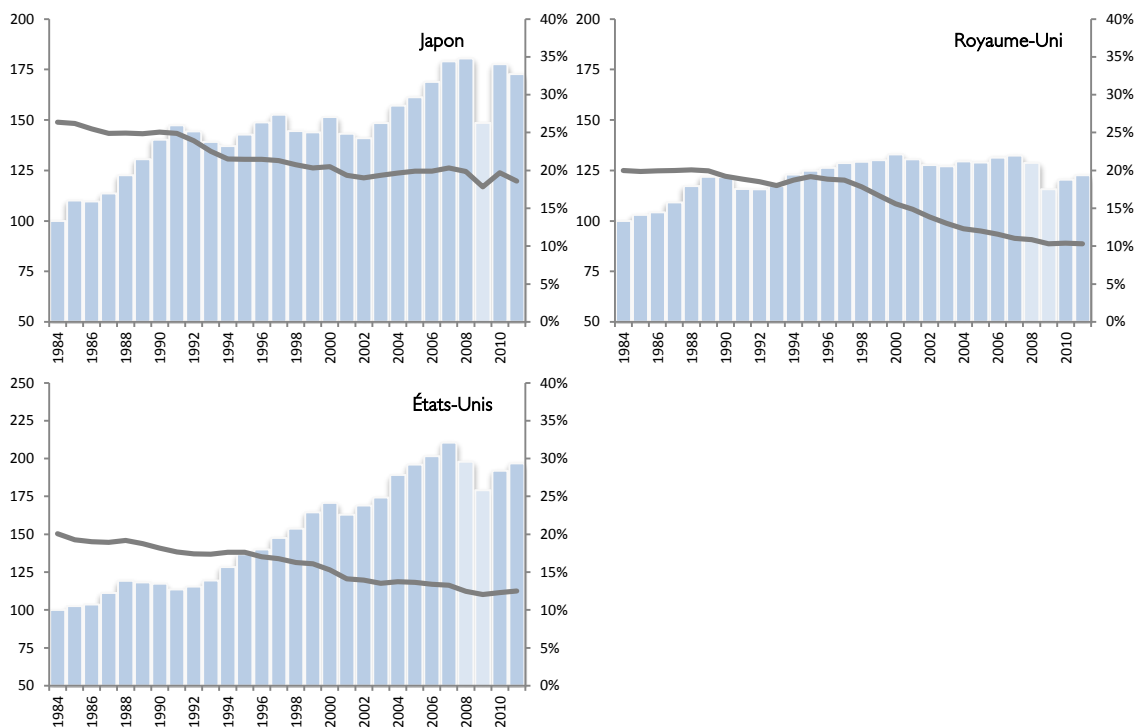
La position du Québec au chapitre de la production manufacturière est également particulière. Tel qu'on peut l'observer au graphique 6, le Québec est la seule économie où le repli de la production débute au début des années 2000. Les États-Unis, le Japon et l'Allemagne enregistrent des hausses marquées de leur production jusqu'en 2008 alors que la France, l'Italie et le Royaume-Uni voient leur production demeurer relativement stable jusqu'à la récession de 2008.

GRAPHIQUE 6

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE, QUÉBEC ET SIX PRINCIPAUX PRODUCTEURS OCCIDENTAUX (1984-2011)

(1984 = 100 et pourcentages)





Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité et United Nations Statistics Division. Calculs des auteurs. Le poids économique du secteur manufacturier est mesuré à partir du PIB de l'ensemble de l'économie, incluant le secteur des administrations publiques.

Le repli précoce de l'activité manufacturière n'est pas le seul aspect qui rend la situation du Québec particulière. Graphiquement, on peut voir que la croissance de la production manufacturière a été particulièrement rapide durant les années 1990. Au sommet de 2000, la production était 1,68 fois plus élevée qu'en 1984. Seuls les États-Unis ont fait mieux que le Québec à ce chapitre.

Notons en terminant que la réponse du secteur manufacturier à la récession de 2008 varie d'un pays à l'autre. L'Allemagne et le Japon enregistrent un recul important de leur production manufacturière entre 2008 et 2009, mais dans les deux cas, la reprise est tout aussi importante. Une situation similaire est observée du côté des États-Unis. L'Italie enregistre pour sa part une baisse importante de sa production manufacturière pour ces mêmes années sans toutefois bénéficier d'une reprise soutenue. La France et le Royaume-Uni enregistrent pour leurs parts des baisses moins importantes, quoique la reprise y soit également moins vigoureuse. Comme on a pu le voir précédemment, on peut difficilement parler de reprise dans le cas du Québec. Depuis 2009, la production manufacturière n'a progressé que de 1,8 %, ce qui s'avère être la plus faible croissance observée parmi les pays sélectionnés depuis la récession de 2008.

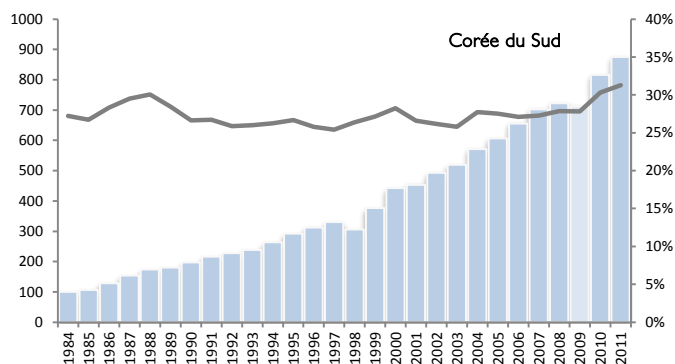
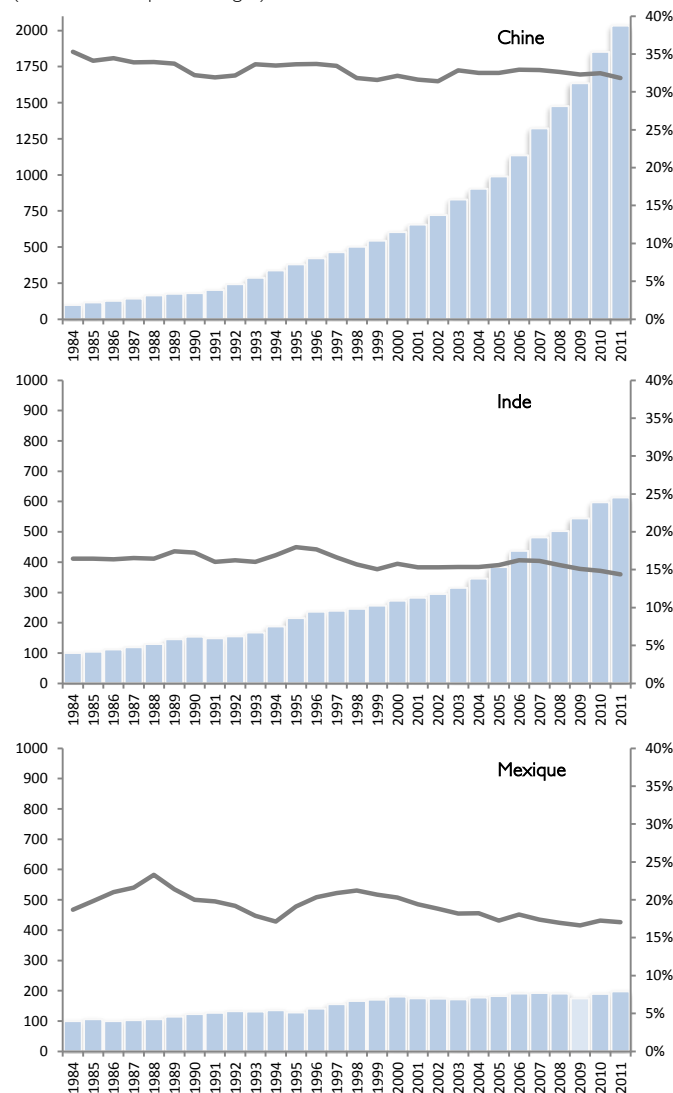
L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX PRODUCTEURS

En 2011, quatre des dix principaux producteurs manufacturiers étaient considérés comme émergents, soit la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et le Mexique, respectivement 2^e, 5^e, 9^e et 10^e plus grands producteurs manufacturiers au monde.

Comme l'illustre le graphique A, la plupart de ces économies ont enregistré une croissance exceptionnelle de leur production manufacturière entre 1984 et 2011. Seul le Mexique enregistre une croissance modeste de sa production manufacturière, cette dernière se comparant toutefois avantageusement à la performance de la plupart des producteurs occidentaux.

GRAPHIQUE A
ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE, CHINE, CORÉE DU SUD, INDE, MEXIQUE (1984-2011)

(1984 = 100 et pourcentages)

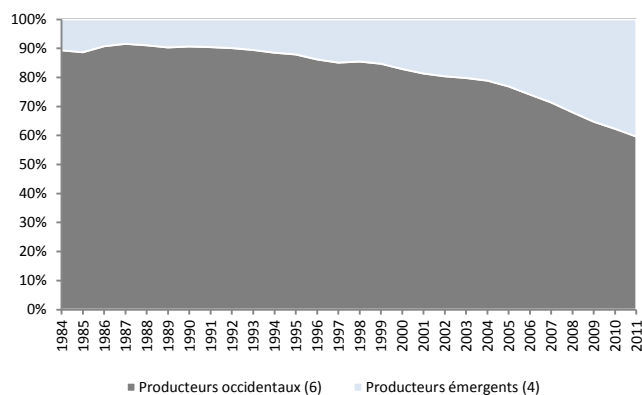


Source : United Nations Statistics Division

En conséquence de cette performance, les économies émergentes génèrent une part sans cesse grandissante de la production manufacturière (Graphique B). Alors qu'à peine 11 % de la production de 1984 provenait de ces quatre économies, 40 % de la production manufacturière des dix premiers producteurs manufacturiers provient dorénavant d'économies émergentes.

Le graphique B témoigne par ailleurs de l'intensification de la concurrence des économies émergentes observée entre les années 2000 et 2011. Au cours de cette période, la part de la production manufacturière générée par les économies émergentes est passée de 17 % à 40 %, soit une hausse de près de 23 points de pourcentage. À titre comparatif, la hausse observée au cours des seize années précédentes, soit entre 1984 et 2000, n'aura été que de 6 points de pourcentage.

GRAPHIQUE B
RÉPARTITION DE LA PRODUCTION MANUFACTURIÈRE DES 10 PAYS SÉLECTIONNÉS SELON LEUR APPARTENANCE (1984-2011)



Source : United Nations Statistics Division. Calculs des auteurs.

I.2 LE RÔLE DE LA STRUCTURE

La section qui précède met en lumière deux constats importants au sujet du secteur manufacturier québécois :

- l'activité manufacturière s'est repliée plus tôt qu'ailleurs;
- la reprise de l'activité manufacturière tarde à se matérialiser.

Bien qu'un certain nombre de facteurs peuvent être invoqués pour expliquer cette situation, on peut tout d'abord supposer que la spécificité du Québec cache un effet de structure qui aurait eu pour effet d'augmenter le degré d'exposition des entreprises québécoises aux changements observés au cours des années 2000.

Afin de comprendre à quels égards la structure du secteur manufacturier a pu fragiliser la position des entreprises québécoises, le tableau I résume tout d'abord la composition industrielle du secteur manufacturier au Québec. Aux fins de l'analyse, la composition industrielle réfère ici à une classification qui regroupe les différentes industries du secteur manufacturier sous quatre secteurs d'activité : *haute technologie*, *moyenne-haute technologie*, *moyenne-faible technologie* et *faible technologie*. Ces secteurs sont définis en fonction de l'intensité en recherche et développement (R-D) des industries⁴.

Le secteur *haute technologie* regroupe les industries qui consacrent la plus forte proportion de leur production en recherche et développement. En 2011, les industries qui composent ce secteur technologique ont généré 15,5 % du PIB du secteur manufacturier tout en cumulant 10,5 % des emplois. Le secteur *haute technologie* est le plus petit des quatre secteurs technologiques.

Le secteur *moyenne-haute technologie* est le troisième secteur technologique en importance au Québec. En générant 17,4 % du PIB du secteur manufacturier en 2011, les industries du secteur *moyenne-haute technologie* devancent tout juste celles du secteur *haute technologie* en fait de taille.

Le secteur *moyenne-faible technologie* est le deuxième secteur en importance dans la structure du secteur manufacturier québécois. Essentiellement composé d'industries liées à la production et la transformation de produits métalliques et de produits en plastique, ce secteur technologique a généré 26,3 % du PIB du secteur manufacturier en 2011. Notons qu'environ un emploi sur quatre est issu d'industries de moyenne-faible technologie.

Finalement, l'analyse nous apprend que le secteur *faible technologie* domine la structure industrielle du secteur manufacturier. Alors que près de 50 % des emplois du secteur manufacturier sont issus d'industries de faible technologie, ces mêmes industries ont généré 40,8 % du PIB du secteur manufacturier en 2011. Notons que le secteur *faible technologie* rassemble les industries qui consacrent la plus faible proportion de leur production en recherche et développement,

⁴ Les niveaux technologiques sont définis en fonction des intensités directe et indirecte en recherche et développement (R-D). L'intensité directe effectue le rapprochement entre les investissements en R-D et la production. Plus complexe, l'intensité indirecte évalue la R-D associée aux biens intermédiaires. Pour plus de détail, veuillez vous référer au document de travail suivant : Hatzichronoglou, T. (1997), "Revision of the High-Technology Sector and Product Classification", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 1997/02, OECD Publishing.

traditionnellement considérées comme les secteurs « mous ». On y retrouve notamment les industries du vêtement, du textile, du meuble et des produits en bois.

TABLEAU I

RÉPARTITION DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE SELON LE SECTEUR TECHNOLOGIQUE, QUÉBEC (2011)

	Emploi (% et n)	Valeur ajoutée (% et k\$)
<i>Haute technologie</i>	10,5 %	15,5 %
Produits informatiques et électroniques	3,6 %	2,9 %
Produits pharmaceutiques et médicaments	1,9 %	3,0 %
Produits aérospatiaux et pièces	5,0 %	9,6 %
<i>Moyenne-haute technologie</i>	17,4 %	17,4 %
Produits chimiques, sauf produits pharmaceutiques et médicaments	3,5 %	3,8 %
Machines	7,6 %	6,6 %
Matériel, appareils et composantes électroniques	2,9 %	3,0 %
Matériel de transport, sauf produits aérospatiaux et pièces	3,4 %	4,0 %
<i>Moyenne-faible technologie</i>	25,7 %	26,3 %
Produits du pétrole et du charbon	1,0 %	0,9 %
Produits en plastique et en caoutchouc	6,1 %	5,1 %
Produits minéraux non métalliques	2,6 %	3,0 %
Première transformation des métaux	6,6 %	11,3 %
Produits métalliques	9,5 %	5,9 %
<i>Faible technologie</i>	46,4 %	40,8 %
Aliments	12,6 %	11,2 %
Boissons et tabac	2,4 %	4,1 %
Vêtements	3,9 %	1,9 %
Produits en cuir et de produits analogues	0,5 %	0,2 %
Usines de textiles et de produits textiles	2,2 %	1,2 %
Produits en bois	4,8 %	6,3 %
Papier	5,6 %	7,8 %
Impression	5,0 %	3,5 %
Meubles et produits connexes	5,4 %	2,8 %
Activités diverses de fabrication	4,0 %	1,9 %
Total	450 780	40 935 968

Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

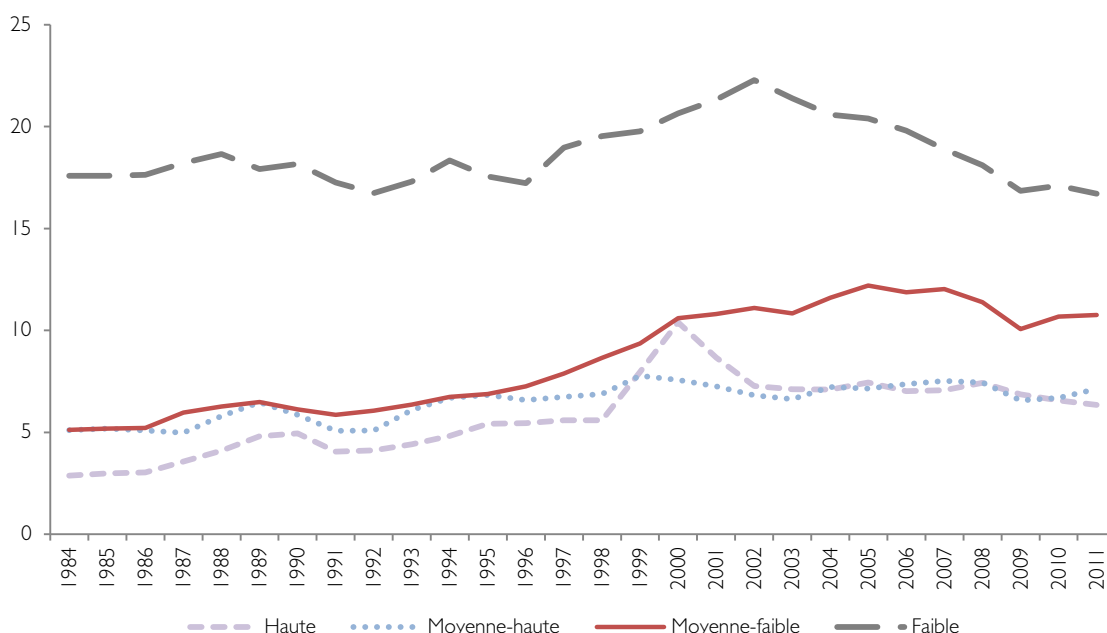
Déjà, un constat clair se dégage quant à la composition industrielle du secteur manufacturier : le secteur *faible technologie* domine la structure industrielle du secteur manufacturier. Est-ce que cette prédominance des industries de faible technologie pourrait expliquer la performance du secteur manufacturier québécois au cours des années 2000? Certains indices tendent à le démontrer.

Lorsqu'on décompose l'évolution du PIB du secteur manufacturier en fonction des quatre secteurs technologiques (Graphique 7), on constate que le secteur *faible technologie* est le seul où l'on observe une diminution du PIB sur la majeure partie des années 2000. Entre 2002 et 2009, la production de ce secteur a diminué de près de 25 %, alors qu'il aura fallu attendre la récession de 2008 pour observer une baisse significative de la production dans les autres secteurs technologiques. Autrement dit, le repli prématuré de l'activité manufacturière au Québec est essentiellement expliqué par une baisse de la production des industries de faible technologie.

GRAPHIQUE 7

PIB MANUFACTURIER SELON LE NIVEAU TECHNOLOGIQUE, QUÉBEC (1984-2011)

(En milliards de dollars de 2002)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

On constate par ailleurs que la période de décroissance observée au cours des années 2000 dans le secteur *faible technologie* a été précédée par une période de forte croissance de la production. Entre 1996 et 2002, soit en seulement six années, la production du secteur s'est accrue de près de 30 %. Depuis 2009, la production du secteur *faible technologie* s'est stabilisée à un niveau similaire à celui observé entre 1984 et 1996.

Du côté des industries de moyenne-faible technologie, la production s'accroît de manière quasi continue depuis le début des années 1990. La seule baisse notable a été observée entre 2008 et 2009, à la suite de la récession. Une reprise semble par ailleurs se dessiner depuis 2009.

On remarque également que la production du secteur *moyenne-haute technologie* n'a que peu progressé depuis 1984. Au cours de cette période, le PIB de ce secteur n'a progressé que de 40 %, soit une croissance annuelle moyenne de 1,2 %. Ce secteur enregistre néanmoins une croissance notable depuis 2009. La plus forte croissance est observée du côté du secteur *haute technologie*. Entre 1984 et 2011, la production de ce secteur a plus que doublé, la croissance annuelle moyenne s'élevant à 3,0 %.

TABLEAU 2

CROISSANCE DU PIB MANUFACTURIER SELON LE SECTEUR TECHNOLOGIQUE ENTRE 1984 ET 2011

	Croissance globale	Croissance annuelle moyenne
Haute technologie	120 %	3,0 %
Moyenne-haute technologie	40 %	1,2 %
Moyenne-faible technologie	110 %	2,8 %
Faible technologie	-5 %	-0,2 %

Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

Soulignons en terminant la présence d'une période de croissance/décroissance particulièrement rapide dans le secteur *haute technologie* entre 1998 et 2002, un cycle qui n'est pas sans liens avec la bulle technologique et la crise de 2001 dans le secteur de l'aéronautique (voir encadré page 20). L'importance de ce cycle de croissance/décroissance a été suffisamment grande pour déplacer le sommet de la production manufacturière qu'on aurait normalement dû observer en 2002 avec le sommet observé dans le secteur *faible technologie*. Notons également que depuis l'éclatement de la bulle, la production du secteur *haute technologie* est relativement stable.

LA BULLE TECHNOLOGIQUE

La bulle technologique est un phénomène boursier qui a touché de près ou de loin un certain nombre d'acteurs du secteur *haute technologie*.

Dans ses grandes lignes, le phénomène peut être scindé en trois phases. D'abord, sur la base de projections d'expansion favorables et la promesse de gains importants, des investissements massifs convergent vers les secteurs de l'informatique et des télécommunications à la fin des années 1990. Résultat : on observe une augmentation fulgurante des valeurs en bourse des entreprises dans ces secteurs sans lien toutefois avec leur situation financière réelle. Cette augmentation culmine en 2000. S'ensuit un effondrement de ces mêmes valeurs boursières, qui prend l'apparence d'un krach.

Est-il possible que la bulle technologique, un phénomène avant tout boursier, explique une partie de l'évolution particulière observée dans le secteur *haute technologie* au tournant des années 2000?

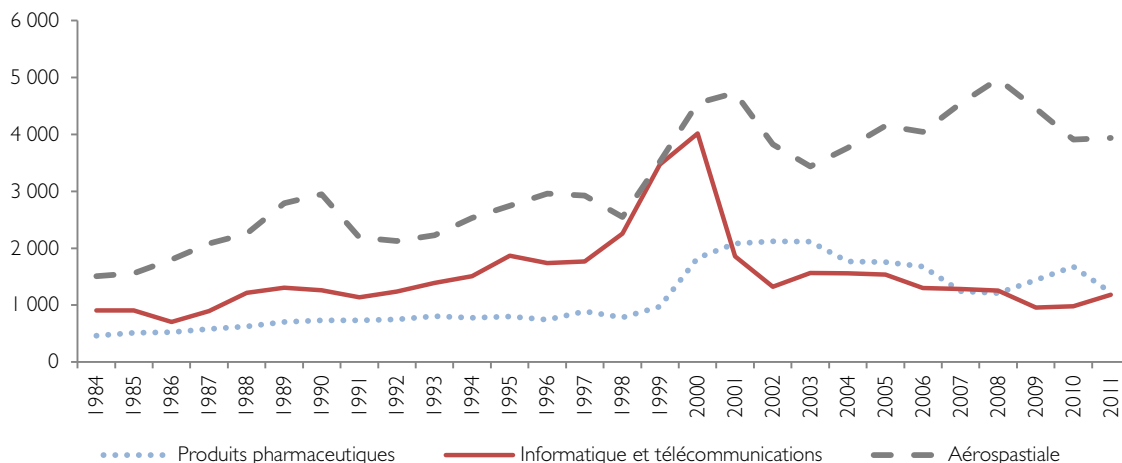
Si on ne peut tracer de ligne claire entre la bulle technologique et le cycle de croissance/décroissance observé dans le secteur *haute technologie* au cours de cette même période, l'absence de causalité entre ces deux phénomènes

relèverait d'une synchronicité intéressante. Tel qu'on a pu le voir au graphique 7, la période de croissance/décroissance observée dans ce secteur concorde en tout point dans le temps avec les principaux événements de la bulle technologique : on observe une augmentation importante de la production du secteur *haute technologie* à la fin des années 1990, la production culmine en 2000, et ce, avant de subir une chute tout aussi importante dans les années suivantes.

Comme le suggère le graphique A, le secteur de l'informatique et des télécommunications semble expliquer une large part du cycle de croissance/décroissance observé dans le secteur *haute technologie*. Graphiquement, on peut voir la présence d'une cassure nette dans l'évolution de la production de ce secteur. Contrairement au secteur de l'aérospatiale où le cycle de croissance/décroissance associé à la crise de 2001 s'insère dans la tendance historique de l'industrie, on peut voir que la période de forte croissance observée entre 1997 et 2000 dans le secteur de l'informatique et des télécommunications est exceptionnelle, et ce, au même titre que la baisse drastique observée entre 2000 et 2002. En fait, le cycle observé est tel que, graphiquement parlant, le phénomène prend visuellement la forme d'une bulle. Bref, si on ne peut tracer de ligne claire entre ces deux phénomènes, on peut à tout le moins soulever l'hypothèse d'une causalité.

GRAPHIQUE A
ÉVOLUTION DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT GÉNÉRÉ PAR LES INDUSTRIES DU SECTEUR HAUTE TECHNOLOGIE, QUÉBEC (1984-2011)

(En millions de dollars de 2002)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

I.3 LA SPÉCIFICITÉ DU QUÉBEC : UNE QUESTION DE FAIBLE TECHNOLOGIE

L'analyse de la composition industrielle du secteur manufacturier est révélatrice quant au rôle joué par les industries de faible technologie dans le déclin de l'activité manufacturière au Québec. En somme, on a pu voir que la prédominance de ce type d'industries dans la structure du secteur manufacturier était à l'origine du repli prématuré de l'activité manufacturière au Québec au début des années 2000.

Devant ce constat, on doit maintenant déterminer pourquoi ce type d'industrie a été plus rapidement et plus fortement affecté par la conjoncture des années 2000 et pourquoi le Québec semble avoir été davantage touché que les autres pays.

Pourquoi le Québec a-t-il davantage été touché?

Pour répondre à cette question, le graphique 8 compare tout d'abord la composition industrielle du secteur manufacturier québécois à celles des six principaux producteurs manufacturiers occidentaux (États-Unis, Japon, Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) ainsi qu'à celles de l'Ontario et de l'ensemble du Canada. D'emblée, on peut voir que le Québec présente des caractéristiques particulières qui pourraient expliquer le statut particulier de son secteur manufacturier.

Le graphique 8 révèle d'abord que c'est au Québec que l'on retrouve la plus forte densité d'industries de faible technologie. Entre 2004 et 2007⁵, le secteur *faible technologie* a généré en moyenne 42,7 % du PIB manufacturier québécois, ce qui place la province au premier rang, devant le Canada (38,3 %) et le Royaume-Uni (37,3 %) qui occupent respectivement les deuxième et troisième rangs. L'Allemagne et le Japon ferment la marche avec des parts imputées s'élevant respectivement à 20,5 % et 24,2 %.

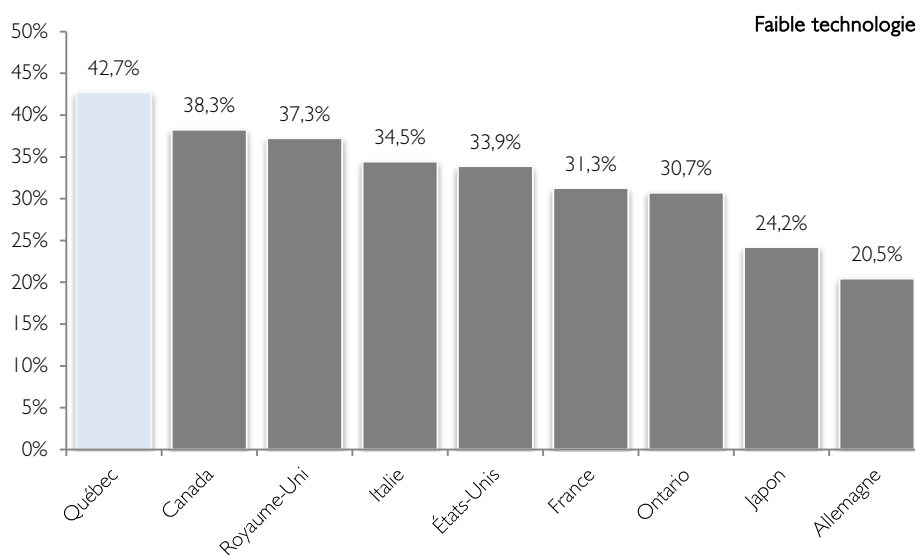
Par ailleurs, le graphique 8 nous apprend que les industries de moyenne-haute technologie sont sous-représentées dans la structure du secteur manufacturier québécois. Entre 2004 et 2007, le secteur *moyenne-haute technologie* a produit en moyenne 14,7 % du PIB de l'ensemble du secteur manufacturier, ce qui place le Québec au dernier rang des économies sélectionnées. L'écart avec ces dernières est en outre considérable. On observe notamment que la part des industries de moyenne-haute technologie aux États-Unis (22,8 %) est 1,5 fois plus élevée qu'au Québec, un écart considérable lorsqu'on sait que ce pays arrive lui-même à l'avant-dernier rang du classement. On constate également que le secteur *moyenne-haute technologie* est environ deux fois plus important en Ontario (32,8%) qu'au Québec, une situation qui s'explique par la forte présence de l'industrie automobile dans cette province. Un constat similaire s'applique dans le cas de l'Allemagne et du Japon, pays où les industries de moyenne-haute technologie génèrent respectivement 44,6 % et 32,7 % de l'ensemble de la production manufacturière.

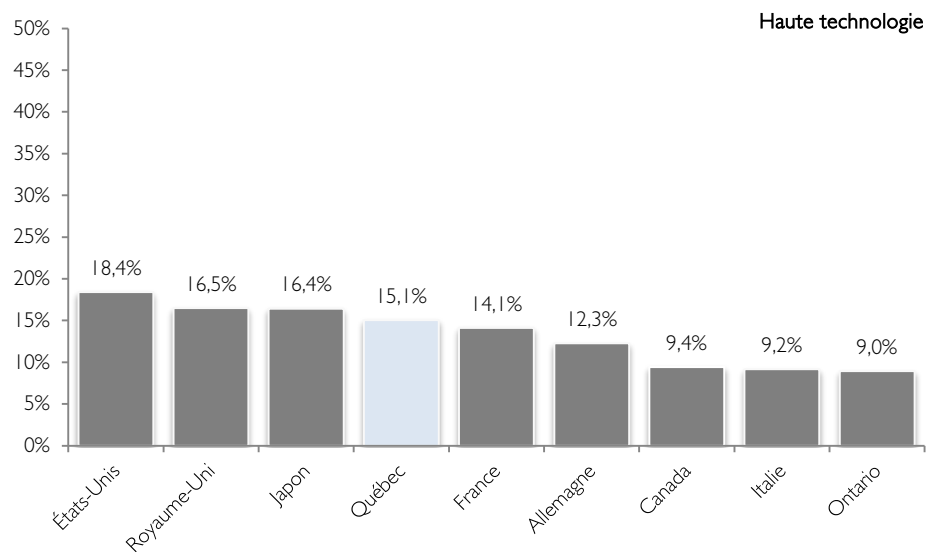
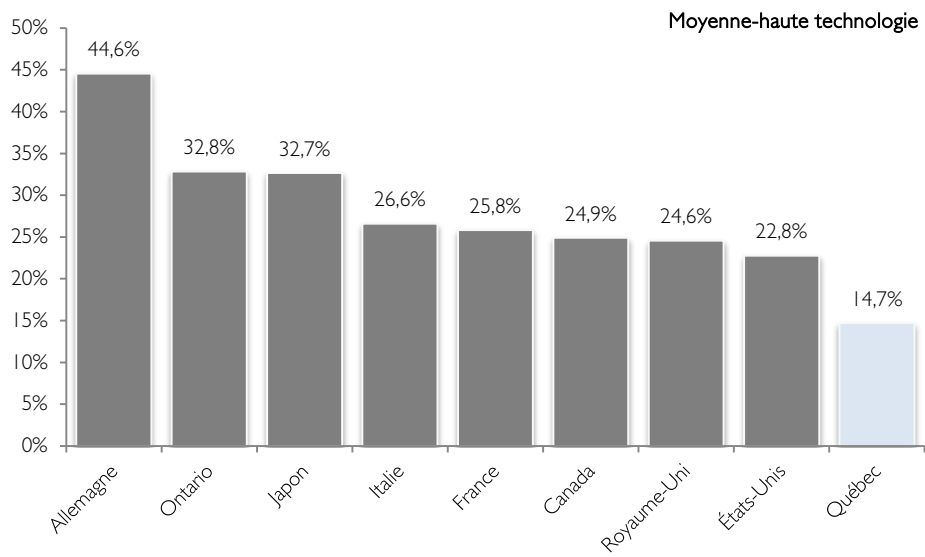
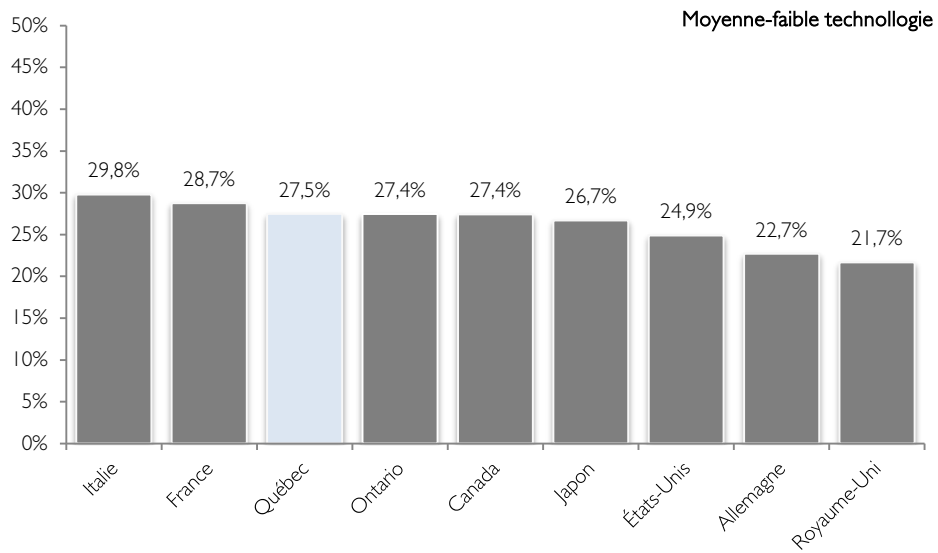
⁵ La période 2004-2007 a été sélectionnée de manière à évaluer la composition industrielle des pays sélectionnés avant la récession de 2008. Au moment de la parution de l'étude, les données pour les années plus récentes n'étaient pas disponibles. L'utilisation d'une moyenne arithmétique permet d'éliminer une partie des fluctuations conjoncturelles qui pourraient modifier la structure de l'industrie pour une année donnée.

En contrepartie, le Québec se classe plutôt bien du côté des industries de haute technologie. Entre 2004 et 2007, le secteur *haute technologie* a généré en moyenne 15,1 % du PIB de l'ensemble du secteur manufacturier, ce qui place le Québec au 4^e rang, derrière les États-Unis (18,4 %), le Royaume-Uni (16,5 %) et le Japon (16,4 %), mais devant le Canada (9,4 %) et l'Ontario (9,0 %). Les écarts observés au niveau des industries du secteur *moyenne-faible technologie* sont somme toute très faibles.

GRAPHIQUE 8

RÉPARTITION DE LA PRODUCTION MANUFACTURIÈRE SELON LE SECTEUR TECHNOLOGIQUE, QUÉBEC, ONTARIO, CANADA ET SIX PRINCIPAUX PRODUCTEURS MANUFACTURIERS OCCIDENTAUX, MOYENNE (2004-2007)





Source : OCDE et Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

En somme, il ressort que le Québec se démarque des principaux producteurs manufacturiers occidentaux, d'une part par la prédominance d'industries de faible technologie dans sa structure, et d'autre part par la faible représentation des industries de moyenne-haute technologie. Sachant que le repli prématuré de l'activité manufacturière au Québec est essentiellement attribuable à la baisse de la production des industries de faible technologie, on suppose par extension que ces caractéristiques structurelles expliquent pourquoi le Québec a été plus rapidement touché que les six principaux producteurs occidentaux.

En étant surreprésentées dans la structure du secteur manufacturier québécois, les industries de faible technologie ont rapidement fragilisé le secteur manufacturier alors qu'à l'opposé, en étant sous-représentées, les industries de moyenne-haute technologie n'ont pas offert la résilience nécessaire pour affronter la conjoncture des années 2000. Au final, ces particularités propres au secteur manufacturier québécois ont probablement précipité le repli de l'activité manufacturière dès le début des années 2000, ce qui expliquerait le statut particulier du Québec. Ces mêmes particularités expliqueraient en outre le fait que la reprise de l'activité manufacturière tarde à se manifester au Québec.

Le graphique 8 fournit par ailleurs un certain nombre d'indices qui semblent confirmer le rôle de la structure du secteur manufacturier sur sa performance économique. Les cas du Japon et de l'Allemagne sont intéressants à cet égard. Dans ces deux pays, le secteur *faible technologie* est beaucoup moins important qu'ailleurs alors que les industries de moyenne-haute technologie produisent une part nettement plus importante du PIB manufacturier. Or, on se rappellera que parmi les trois pays où l'on a observé une croissance marquée de la production manufacturière au cours des années 2000, on retrouvait l'Allemagne et le Japon. On se rappellera également que si ces économies ont été plus fortement affectées par la récession de 2008, la reprise qui s'en est suivie y a été plus rapide qu'ailleurs.

À l'inverse, les pays où les secteurs *moyenne-faible* et *faible technologie* sont davantage représentés dans la structure du secteur manufacturier ont enregistré une croissance plutôt modeste de leur production manufacturière au cours des années 2000. C'est notamment le cas de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni. La reprise, à la suite de la récession de 2008, y a par ailleurs été plus faible qu'ailleurs.

Qu'est-ce qui explique la vulnérabilité des industries du secteur *faible technologie*?

Jusqu'ici, l'analyse a permis de comprendre que la structure pouvait influencer la performance du secteur manufacturier. Alors que les structures orientées vers les niveaux supérieurs de technologies tendent à favoriser la croissance et à accélérer le processus de reprise après un choc économique, celles orientées vers les niveaux technologiques inférieurs limiteraient la croissance et les possibilités de reprise.

On suppose ici qu'une structure qui est davantage orientée vers les secteurs à plus forte intensité en R-D contribue à réduire l'exposition des producteurs nationaux à la concurrence des pays émergents, en partie parce qu'un savoir technique non négligeable est associé à ces industries, ce qui limite considérablement les possibilités de délocalisation et/ou de redéploiement vers les économies émergentes, mais également parce que la concurrence des pays émergents était

davantage orientée vers les industries de moyenne-faible et faible technologie. De fait, un pays qui présente une structure orientée vers les niveaux supérieurs de technologie offrirait une meilleure résilience à une conjoncture telle que celle observée au cours des années 2000.

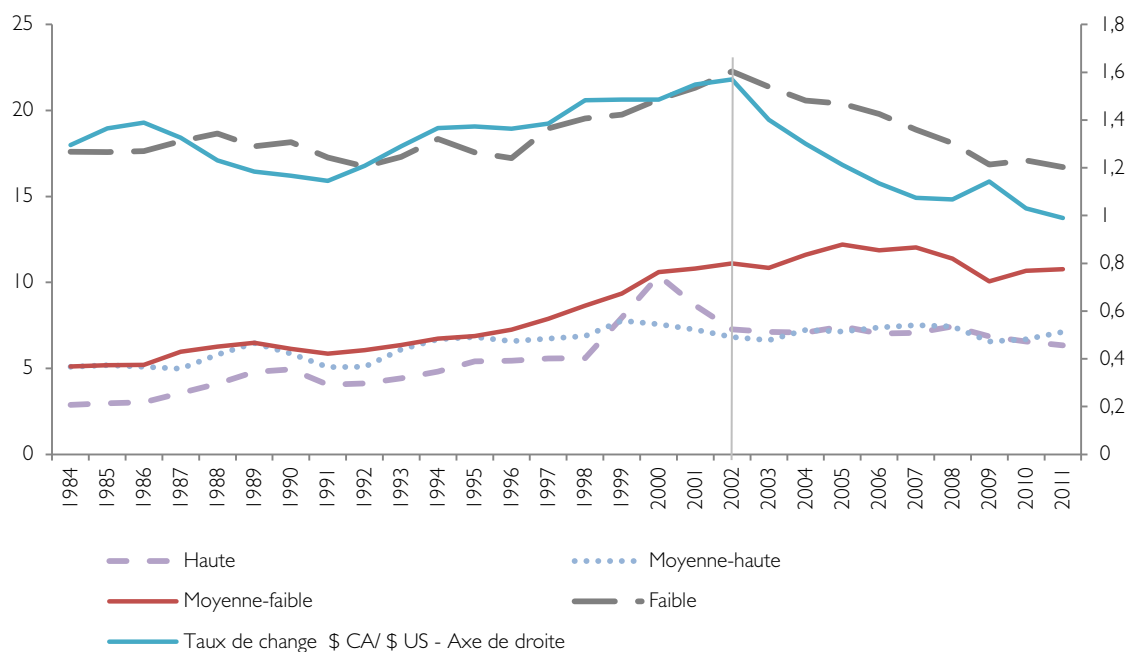
À l'inverse, une structure orientée vers les industries du secteur *faible technologie* contribuerait à fragiliser le secteur manufacturier, l'hypothèse étant que ce type d'industrie soit davantage exposé au commerce international et plus vulnérable à un choc économique.

Cette hypothèse semble se confirmer lorsqu'on contextualise l'évolution de la production manufacturière québécoise durant les années 2000. Au cours de cette période, les producteurs québécois ont non seulement été confrontés à l'émergence de nouveaux producteurs, mais ils ont dû faire face à un choc de taux de change. Or, tel qu'on peut le voir au graphique 9, le secteur *faible technologie* est le seul des quatre secteurs technologiques à avoir été immédiatement affecté par le choc de taux de change en 2002, les autres secteurs paraissant davantage étanches à l'appréciation de la devise canadienne.

GRAPHIQUE 9

TAUX DE CHANGE ET PIB MANUFACTURIER SELON LE NIVEAU TECHNOLOGIQUE, QUÉBEC (1984-2011)

(En milliards de dollars de 2002 et en \$ CA / \$ US)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. OCDE. Calculs des auteurs.

La réaction du secteur *faible technologie* à l'appréciation de la devise canadienne témoigne de la vulnérabilité de ce secteur.

Au cours des années 1990, les producteurs du secteur des faibles technologies ont profité de la dépréciation du dollar canadien pour accroître leur production. Sans nécessairement être

compétitifs sur le plan de la productivité ou des salaires, les produits québécois de faible technologie demeuraient avantageux pour les importateurs étrangers en raison de la faiblesse du dollar canadien⁶. En somme, la faiblesse du dollar canadien réduisait alors la valeur relative des coûts unitaires de main-d'œuvre, ce qui a permis à ce secteur de connaître un épisode de croissance particulièrement important.

La position concurrentielle des producteurs québécois dans les produits de faible technologie s'est toutefois dégradée lorsque le dollar s'est apprécié.

On doit ici rappeler que les industries du secteur *faible technologie* sont pour la plupart des industries à faible valeur ajoutée qui ne requièrent pas de savoir technique important. La concurrence des pays émergents dans ce type d'industrie est donc plus forte que dans les autres secteurs en raison de leur accès à une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée qui leur permet de produire à faible coût. Malgré cet avantage, les producteurs québécois ont été en mesure de concurrencer la production des pays émergents en misant sur la faiblesse de la devise canadienne. Toutefois, lorsque le dollar canadien a commencé à s'apprécier, les producteurs québécois ont progressivement perdu leur avantage concurrentiel et, en ne pouvant concurrencer sur la base des salaires, ils ont vite été rattrapés sur le plan de la compétitivité.

À terme, plusieurs producteurs n'ont pas été en mesure de supporter l'appréciation de la devise canadienne de sorte que dès 2002, la production manufacturière issue de ce secteur technologique a commencé à décliner. Les autres secteurs technologiques étant plus résilients en raison de leur plus faible exposition à la concurrence étrangère, ils étaient moins vulnérables à l'appréciation du dollar, donc plus étanches à un choc de taux de change.

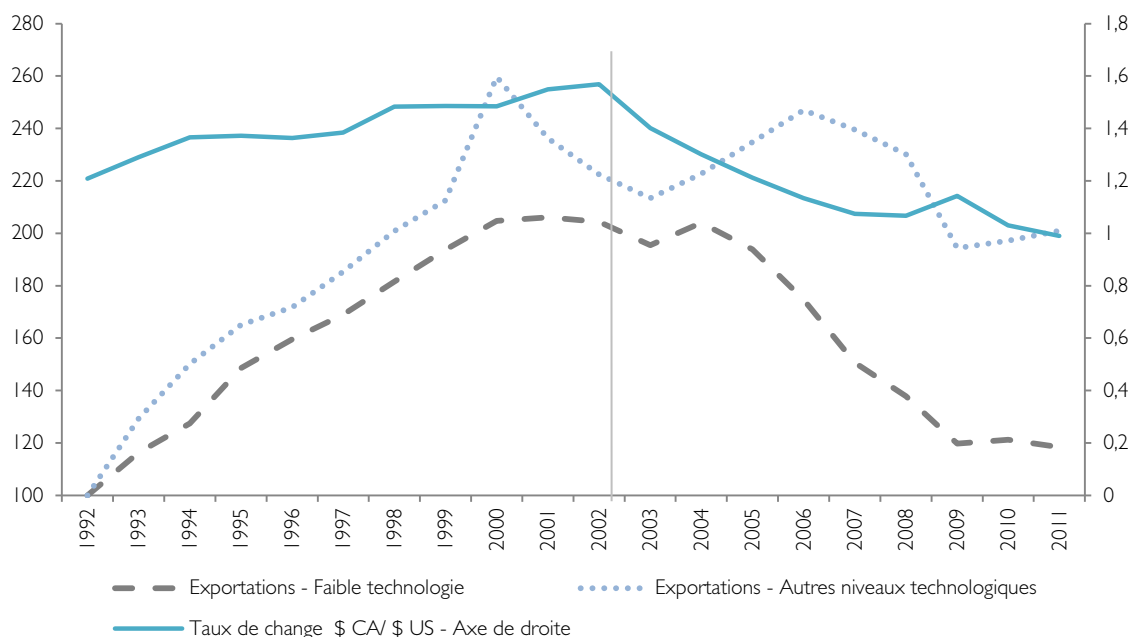
Notons en terminant que les conséquences de l'appréciation de la devise canadienne sur les exportations manufacturières ont été plus importantes du côté des industries de faible technologie que dans les niveaux technologiques supérieurs. Tel qu'on peut le voir au graphique 10, l'appréciation de la devise canadienne à partir de 2002 a été suivie d'une baisse considérable des exportations des industries de faible technologie, alors que globalement, la baisse observée du côté des trois autres secteurs technologiques a été plus modérée et davantage cyclique.

⁶ Notons qu'entre 70 % et 80 % des exportations manufacturières québécoises sont destinées au seul marché des États-Unis.

GRAPHIQUE 10

TAUX DE CHANGE ET EXPORTATIONS RÉELLES DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER SELON LE NIVEAU TECHNOLOGIQUE, QUÉBEC (1992-2011)

(1992 = 100 et en \$ CA / \$ US)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. OCDE. Industrie Canada Calculs des auteurs.

1.4 CONCLUSION : L'ENJEU DE LA PRODUCTIVITÉ

Au final, l'analyse de l'évolution de l'activité manufacturière au Québec permet de dégager un constat fondamental sur la situation du secteur manufacturier québécois. En somme, il en ressort qu'une large part des problèmes éprouvés par le secteur manufacturier au cours des années 2000 s'explique par la prédominance des industries de faible technologie. Plus fragiles parce que davantage exposées à la concurrence internationale et aux chocs de taux de change, les industries de faible technologie ont précipité le repli de l'activité dès le début des années 2000.

Si elles ont été davantage épargnées, les industries qui composent les niveaux technologiques supérieurs demeurent perméables aux changements qui ont été observés dans le secteur *faible technologie*. Bien que moins exposées aux risques de change, elles demeurent vulnérables à une intensification de la concurrence. Or, au cours des prochaines années, la concurrence des pays émergents continuera de s'intensifier et ces derniers seront en mesure de s'implanter dans des créneaux technologiques qui étaient jusqu'à présent occupés par des producteurs d'ici.

Dans cette perspective, il devient plus que nécessaire de mettre en place des politiques structurantes de manière à aider un maximum d'entreprises à maximiser leur productivité et à les

inciter à innover. L'offensive menée par le gouvernement à cet effet est un premier pas dans la bonne direction. En cherchant à favoriser l'innovation et à améliorer la productivité des entreprises d'ici, la politique industrielle québécoise pose les assises d'un plan d'action destiné à relancer le secteur manufacturier. Ceci dit, nous verrons dans le prochain chapitre que le manque de réforme nuit considérablement au dynamisme de l'aide gouvernementale.

Productivité au Québec : quand la fabrication va, tout va

Le secteur manufacturier est un secteur névralgique pour la productivité de la province. Non seulement la productivité y est plus élevée qu'ailleurs dans l'économie, mais la croissance observée depuis le début des années 1980 est nettement supérieure à celle observée dans les autres secteurs (Tableau A).

TABLEAU A

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR HEURE TRAVAILLÉE AU QUÉBEC SELON LE SECTEUR (2011)

(En dollars canadiens de 2002 par heure travaillée)

	1984	2011	Croissance 1984-2001
Secteur des biens	33,98	49,19	45 %
Secteur manufacturier	29,59	49,27	67 %
Secteur des services	26,53	31,54	19 %
Secteur des entreprises	29,18	36,66	26 %

Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

En dépit d'une performance remarquable, le secteur manufacturier n'a pas contribué à la croissance de la productivité de la province entre 1984 et 2011. Comme le montre le tableau B, la contribution du secteur manufacturier depuis 1984 est nulle, et ce, même si la croissance de la productivité dans ce secteur a été plus élevée qu'ailleurs. Comment expliquer un tel résultat?

On doit comprendre que deux facteurs influencent la contribution d'un secteur à la croissance de la productivité de la province. L'effet de

productivité pure isole d'abord l'impact d'une variation de la productivité dans une industrie étant donné son poids économique, alors que l'effet de taille isole l'impact d'une variation de la taille relative d'une industrie étant donné son niveau de productivité, la taille étant ici mesurée par la proportion des heures travaillées dans chacun des secteurs.

Dans le cas du secteur manufacturier, le problème en est un de taille. Comme on a pu le voir précédemment, la taille relative de ce secteur a considérablement diminué depuis le début des années 2000 en raison des nombreuses pertes d'emplois. De fait, malgré un effet de productivité pure considérablement élevé, la contribution du secteur manufacturier a été marginale.

Ce constat devient plus clair lorsqu'on scinde la performance du secteur manufacturier en deux périodes distinctes : 1984-2000, période où l'activité manufacturière s'est accrue, et 2000-2011, période où l'activité manufacturière s'est repliée. D'emblée, on peut voir que la contribution du secteur manufacturier est grandement tributaire de sa santé économique. En période de croissance, la contribution est particulièrement élevée. On constate ainsi qu'entre 1984 et 2000, le secteur manufacturier a généré plus de la moitié de la croissance de la productivité du travail au Québec, soit 8 points de pourcentage sur une croissance globale de 15 %. À l'inverse, en période de repli (2000-2011), la contribution du secteur est négative. On constate ainsi dans la dernière partie du tableau que la contribution du secteur manufacturier depuis 2000 a été négative, essentiellement en raison d'une diminution de sa taille relative. Bref, quand la fabrication va, tout va, et inversement.

TABLEAU B

CONTRIBUTIONS D'INDUSTRIES SÉLECTIONNÉES À LA CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL AU QUÉBEC

	1984-2011		
	Productivité pure	Effet de taille	Contribution
Secteur de la production de biens	21 %	-18 %	3 %
dont : manufacturier	18 %	-18 %	0 %
Secteur des services	10 %	12 %	22 %
Secteur des entreprises			26 %

	1984-2000		
	Productivité pure	Effet de taille	Contribution
Secteur de la production de biens	13 %	-8 %	5 %
dont : manufacturier	13 %	-5 %	8 %
Secteur des services	4 %	5 %	9 %
Secteur des entreprises			15 %

	2000-2011		
	Productivité pure	Effet de taille	Contribution
Secteur de la production de biens	6 %	-8 %	-2 %
dont : manufacturier	4 %	-11 %	-7 %
Secteur des services	6 %	5 %	11 %
Secteur des entreprises			9 %

Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs. Les contributions sont arrondies. La somme des contributions peut donc ne pas concorder avec la croissance observée dans le secteur des entreprises.

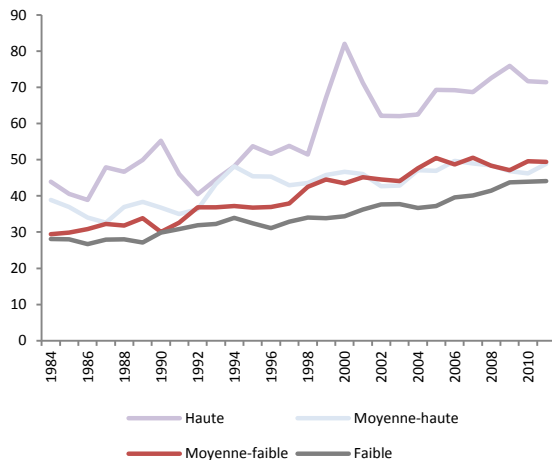
Productivité dans le secteur manufacturier : une question de structure et de taille des entreprises

La composition industrielle du secteur manufacturier exerce une influence directe sur sa performance au chapitre de la productivité. Tel qu'illustré au graphique A, la productivité du travail s'accroît en fonction du niveau technologique. On constate ainsi que le secteur *haute technologie* se distingue des autres secteurs par une productivité particulièrement élevée (71,40 \$/h) alors qu'à l'opposé, le secteur *faible technologie* ferme la marche avec une productivité de 44,08 \$ par heure travaillée.

On remarque par ailleurs que la productivité du secteur *haute technologie* a considérablement augmenté depuis le début des années 1990. Au cours de cette période, la productivité s'y est accrue de près de 77 %, une croissance deux fois plus importante que celle observée en moyenne dans les autres secteurs technologiques pour cette même période.

Ceci dit, on remarque que le secteur *faible technologie* se distingue depuis quelques années en affichant une croissance particulièrement élevée de son niveau de productivité. Entre 2005 et 2011, la productivité du travail s'y est accrue de 18 %, soit largement plus que la croissance observée dans les secteurs *haute technologie* (3 %), *moyenne-haute technologie* (4 %) et *moyenne-faible technologie* (-2 %). On suppose ici que l'importante baisse de l'activité manufacturière observée dans le secteur *faible technologie* entre 2005 et 2011 a créé un effet d'éviction des entreprises moins performantes, favorisant de fait la croissance de la productivité du travail dans ce secteur.

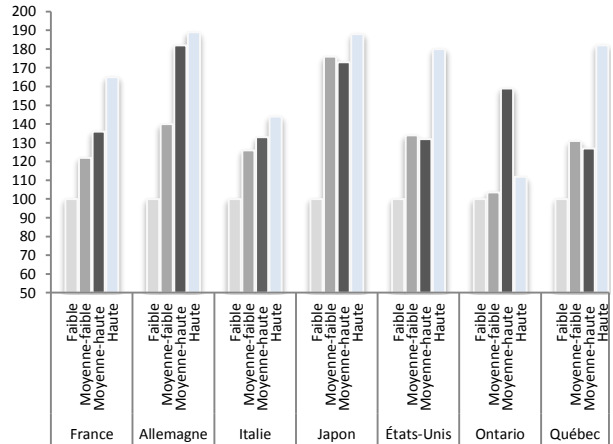
GRAPHIQUE A
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL DANS L'INDUSTRIE DE LA FABRICATION SELON LE NIVEAU TECHNOLOGIQUE, QUÉBEC (1984-2011)
(En dollars de 2002 par heure travaillée)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

L'impact de la composition industrielle sur la performance du secteur manufacturier au chapitre de la productivité n'est pas un phénomène propre au Québec. Comme on peut le voir au graphique B, la productivité, mesurée sur ce graphique par le PIB par emploi, s'accroît à mesure que l'on passe des niveaux technologiques inférieurs aux niveaux technologiques supérieurs dans chacun des principaux producteurs manufacturiers.

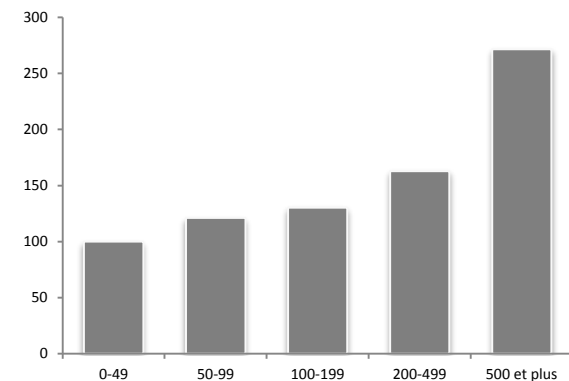
GRAPHIQUE B
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR EMPLOI SELON LE NIVEAU TECHNOLOGIQUE EN 2007 CHEZ LES PRINCIPAUX PRODUCTEURS MANUFACTURIERS OCCIDENTAUX
(Secteur *faible technologie* = 100)



Source : Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité et OCDE. Calculs des auteurs.

La taille des entreprises exerce également une pression sur la productivité du secteur manufacturier. Comme on peut le voir au graphique C, la productivité s'accroît en fonction de la taille des entreprises. Sur ce graphique, la productivité est basée sur la productivité des entreprises de moins de 50 employés, elle-même basée à 100. Par conséquent, le fait que la productivité des entreprises de plus de 500 employés soit de 270 indique que la productivité des entreprises de 500 employés ou plus est de 2,7 fois supérieure à la productivité des entreprises de moins de 50 employés.

GRAPHIQUE C
PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL SELON LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS DU SECTEUR MANUFACTURIER, QUÉBEC
(Établissements de moins de 50 employés = 100)



Source : ISQ. Calculs des auteurs.

CHAPITRE 2

Pour la relance du secteur manufacturier :
ajuster les cibles des politiques aux besoins de l'ensemble de l'industrie

Les constats dégagés au chapitre précédent associent la crise dans le secteur manufacturier à un problème de résilience. En somme, on a pu constater que la prédominance du secteur *faible technologie* avait précipité le repli de l'activité manufacturière au Québec, en partie à cause de sa plus grande exposition à la concurrence internationale, mais également en raison de sa plus grande vulnérabilité aux perturbations économiques.

Devant ces constats, on comprend qu'une stratégie de relance doit chercher à relever la compétitivité des entreprises afin d'éviter qu'une telle situation ne se généralise à l'ensemble du secteur manufacturier. Pour y parvenir, la relance du secteur manufacturier devra inévitablement passer par l'accroissement de sa productivité, un des rares leviers à la disposition des entreprises pour accroître leur résilience par rapport à des facteurs qui échappent à leur contrôle.

Dans un contexte de précarité où la pression sur les finances publiques est énorme, les ressources à la disposition du gouvernement pour soutenir le secteur manufacturier sont limitées. On doit donc s'assurer que l'aide gouvernementale est la plus efficace possible. Dans ces conditions, ce chapitre analyse l'aide proposée au secteur manufacturier par le gouvernement du Québec de manière à déterminer si les cibles des politiques répondent aux besoins de l'ensemble du secteur manufacturier. Nous verrons à terme que si les objectifs poursuivis sont les bons, les moyens mis en place pour les atteindre pourraient être plus efficaces. Avant d'entreprendre une telle analyse, la prochaine section propose un survol de l'aide gouvernementale offerte aux entreprises du secteur manufacturier. Notez d'entrée de jeu que l'analyse porte uniquement sur l'aide consentie par le gouvernement du Québec.

2.1 L'AIDE GOUVERNEMENTALE AUX ENTREPRISES

De manière générale, l'aide gouvernementale aux entreprises se décline en deux grandes catégories :

- l'aide fiscale est un ensemble de mesures dont l'objectif est de réduire l'impôt des entreprises (crédit d'impôt, congé d'impôt, déduction, report, exonération, exemption, etc.). Ces mesures ne sont pas comptabilisées comme des dépenses, mais plutôt comme des revenus auxquels les gouvernements renoncent. L'aide fiscale⁷ est accordée pour autant que l'entreprise se conforme à des critères préétablis, l'objectif étant d'inciter un maximum d'entreprises à adopter certains comportements ou à se lancer dans des activités précises;
- l'aide directe est un soutien budgétaire aux entreprises qui prend soit la forme de financement direct (subventions, prêts, garanties de prêts, etc.) ou de mesures de soutien, comme l'accompagnement d'entreprises.

Selon les données les plus récentes (Graphique 11), la majorité de l'aide consentie aux entreprises du Québec est acheminée sous forme d'aide fiscale. En moyenne, 78 % de l'aide consentie aux

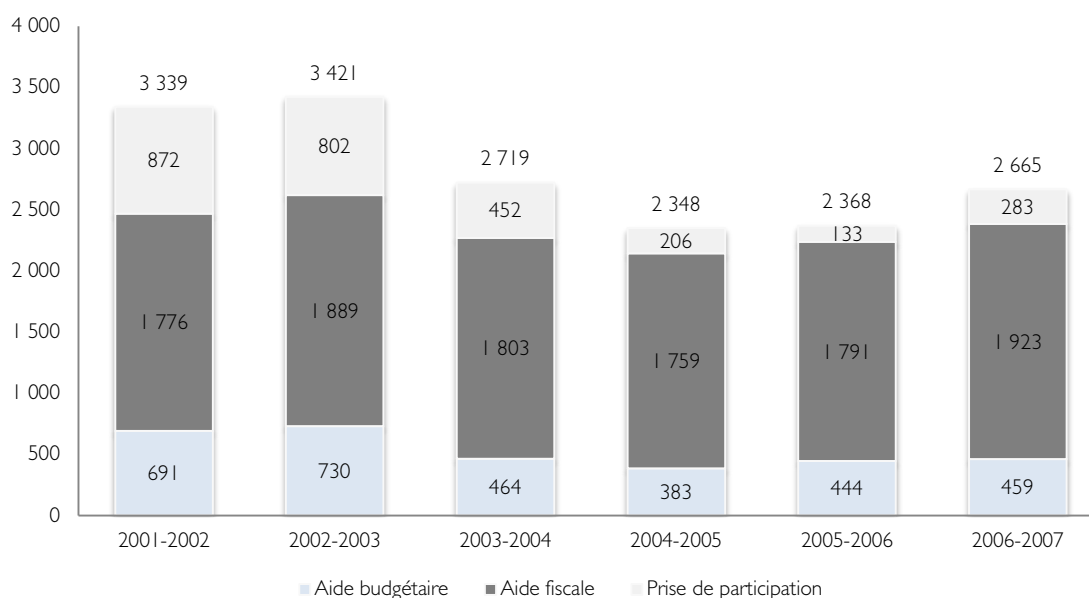
⁷ Les mesures d'application générale, c'est-à-dire celles applicables à toutes sociétés sans condition préalable ou celles visant l'uniformisation avec les mesures du régime fédéral, ne sont pas considérées comme de l'aide fiscale. C'est le cas notamment du *taux réduit d'imposition pour les petites entreprises* et de *l'inclusion partielle des gains en capital*.

entreprises entre 2001 et 2007 a été octroyée sous forme d'aide fiscale, le reste étant accordé sous forme d'aide budgétaire (22 %). Au cours de cette période, le gouvernement du Québec aurait consenti un peu plus de 14 milliards de dollars en aide aux entreprises pour une moyenne annuelle d'environ 2,4 milliards de dollars. Si l'on ajoute à ces montants les prises de participation des sociétés d'État⁸, l'intervention du gouvernement du Québec en faveur des entreprises totaliserait en moyenne 2,8 milliards de dollars annuellement.

GRAPHIQUE 11

ÉVOLUTION DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE AU SECTEUR DES ENTREPRISES ET DES PRISES DE PARTICIPATION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT, QUÉBEC (2001-2007)

(En millions de dollars canadiens)



Source : Ministère des Finances du Québec et Secrétariat du Conseil du trésor.

De manière plus spécifique, les informations les plus récentes à notre disposition montrent qu'une part considérable de l'aide gouvernementale aux entreprises est allouée au secteur manufacturier⁹. Au cours de l'exercice 2006-2007, les entreprises québécoises issues de ce secteur auraient récolté un total de 900 millions de dollars en aide gouvernementale, soit approximativement 38 % de l'aide gouvernementale totale accordée au secteur des entreprises (Graphique 12). Dans la mesure où le poids du secteur manufacturier dans le PIB au Québec s'élevait alors à 23 %, l'aide gouvernementale

⁸ Une prise de participation est une somme investie par une société d'État (par exemple, Investissement Québec) dans un projet privé et récupérée à perte ou à profit selon le rendement du projet. Dans notre analyse, cette intervention n'est pas considérée comme une aide gouvernementale, car une prise de participation offre une possibilité de rendement pour le gouvernement.

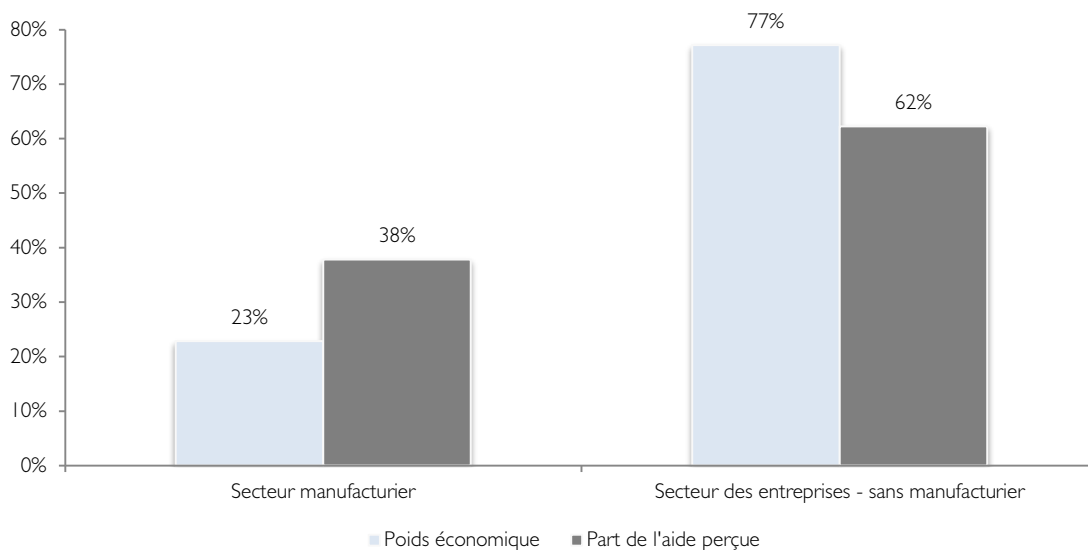
⁹ Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (2007). Pour un secteur manufacturier gagnant : Plan d'action en faveur du secteur manufacturier.

consentie au secteur manufacturier était proportionnellement supérieure à son poids dans l'économie québécoise.

Notons par ailleurs que la composition de l'aide gouvernementale consentie au secteur manufacturier suggère une utilisation accrue de l'aide fiscale au détriment de l'aide directe. Selon les données à notre disposition, 67 % de l'aide accordée au cours de l'exercice 2006-2007 l'aurait été sous forme d'aide fiscale et 33 % sous forme d'aide directe.

GRAPHIQUE 12

POIDS ÉCONOMIQUE ET PART DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE PERÇUE DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER ET LE SECTEUR DES ENTREPRISES, QUÉBEC (2006-2007)



Source : Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (2007). *Pour un secteur manufacturier gagnant : Plan d'action en faveur du secteur manufacturier*. Calculs des auteurs.

Les pages qui suivent proposent un aperçu des principales mesures mises à la disposition des entreprises manufacturières. Avant d'aborder les mesures proposées dans la *Politique industrielle québécoise 2013-2017*¹⁰, nous présenterons les principales mesures d'aide fiscale et budgétaire ciblant le secteur manufacturier en 2012. Notez que le manque de précision dans la diffusion de ce type d'information rend un tel exercice complexe. Devant la difficulté de recenser précisément le nombre et la nature des interventions gouvernementales visant à soutenir le secteur manufacturier, les informations présentées ne sont que partielles.

¹⁰ Gouvernement du Québec (2013). *Politique industrielle québécoise 2013-2017*.

Sommaire de l'aide fiscale ciblant le secteur manufacturier

La mise en place de nouvelles mesures et l'élimination ou la non-reconduction de certaines autres ont considérablement modifié le portrait de l'aide fiscale destinée au secteur manufacturier depuis 2007, dernière année pour laquelle nous disposons de données fiables¹¹. Comme changements majeurs, notons entre autres la mise en place entre 2008 et 2011 d'une déduction de la taxe sur le capital pour les entreprises manufacturières¹² et l'élimination en 2011 du congé fiscal pour les PME manufacturières des régions ressources éloignées, deux mesures fiscales dont le coût annuel moyen entre 2008 et 2011 a été estimé à 180 millions de dollars. Notons également qu'un crédit à l'investissement relatif au matériel de fabrication et de transformation a été mis en place à partir de 2008.

Le tableau 3 dresse un portrait général des mesures d'aides fiscales offertes au secteur manufacturier en 2012, avant le dépôt de la *Politique industrielle québécoise 2013-2017*. Dans ce tableau, l'aide fiscale destinée au secteur manufacturier est déclinée sous trois catégories, soit l'aide à l'innovation, l'aide à l'investissement et l'aide à l'emploi, ces catégories cumulant respectivement 61 %, 30 % et 8 % de l'aide spécifique au secteur manufacturier.

11 Le rapport *Pour un secteur manufacturier gagnant : Plan d'action en faveur du secteur manufacturier*, publié en 2007 par le Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation dressait un portrait relativement précis de l'aide gouvernementale au secteur manufacturier.

12 La déduction de la taxe sur le capital pour les entreprises manufacturières était une mesure dont l'objectif était de devancer l'élimination de la taxe sur le capital, prévue pour 2011, pour les entreprises manufacturières seulement.

TABLEAU 3

SOMMAIRE DES MESURES D'AIDE FISCALE CIBLANT LE SECTEUR MANUFACTURIER EN 2012

	(M\$)	(%)
<i>Innovation</i>	376	61 %
Recherche et développement	376	61 %
<i>Investissement</i>	186	30 %
Investissement relatif au matériel de fabrication et de transformation - Régions centrales	81	13 %
Investissement relatif au matériel de fabrication et de transformation - Régions éloignées ¹	49	8 %
Formation de la main-d'œuvre - manufacturier, forestier et minier	f	f
Congé fiscal - Projets majeurs d'investissement	52	8 %
Congé fiscal - Grands projets d'investissement (C2i)	f	f
Construction ou transformation de navires ¹	4	1 %
<i>Emploi</i>	51	8 %
Vallée de l'aluminium ¹	6	1 %
Gaspésie et certaines régions maritimes du Québec ¹	15	2 %
Activités de transformation dans les régions ressources ¹	30	5 %
<i>Autres</i>	0	0 %
Diversification des marchés des entreprises manufacturières	f	f
<i>Aide fiscale au secteur manufacturier</i>	613	100 %
<i>Aide fiscale au secteur manufacturier - Régions ressources¹</i>	104	17 %

1. L'aide aux régions ressources englobe tous les crédits d'impôt à la création d'emploi, le crédit d'impôt à la construction ou la transformation de navires et la portion région éloignée du crédit d'impôt à l'investissement relatif au matériel de fabrication et de transformation.

f : montant évalué à moins de deux millions de dollars.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie (2013). Dépenses fiscales 2013.

Innovation

La majorité de l'aide gouvernementale à l'innovation est offerte par l'entremise du crédit d'impôt remboursable pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RSDE). Dans son application, le crédit à la RSDE cherche à inciter les entreprises à entreprendre des activités de recherche et développement (R-D) par un remboursement de 17,5 % des dépenses admissibles. Ce taux augmente jusqu'à 37,5 % dans le cas des PME pour les premiers 3 millions de dollars investis dans des dépenses de R-D admissibles. Pour être admissible, l'entreprise doit être établie au Québec et doit entreprendre directement et/ou indirectement les travaux de R-D pour son propre

intérêt. Les entreprises exonérées d'impôt ou contrôlées par une entité de recherche ne sont pas admissibles au crédit.

En 2012, l'aide consentie par le gouvernement du Québec au crédit à la RSDE s'élevait à 738 millions de dollars, ce qui en fait la mesure d'aide gouvernementale aux entreprises la plus généreuse. Des estimations effectuées à partir des dépenses courantes en recherche et développement intra-muros du secteur des entreprises permettent d'établir le montant de l'aide consentie au secteur manufacturier pour l'année 2012 à 376 millions de dollars¹³.

TABLEAU 4

SOMMAIRE DU CRÉDIT À LA RSDE

	Taux - Entreprises	Taux - PME ¹	Dépenses admissibles
Crédit d'impôt remboursable à la recherche scientifique et le développement expérimental	17,5 % des dépenses admissibles en R-D ^{2,3}	37,5 % des dépenses admissibles en R-D, pour les premiers 3 000 000 \$	Le salaire des employés liés à l'activité de R-D admissible, 50 % du salaire d'un sous-traitant, 80 % des dépenses admissibles d'un contrat de recherche, la cotisation versée à un consortium de recherche et les dépenses effectuées dans le cadre d'un projet de recherche précompétitive en partenariat privé

1. Selon les critères d'admissibilité de ce crédit, une PME est une société sous contrôle canadien avec un actif inférieur à 50 000 000 \$. Pour une société dont l'actif se situe entre 50 000 000 \$ et 75 000 000 \$, le taux est réduit graduellement.

2. Le taux est de 35 % pour les contrats conclus avec un centre de recherche, pour les cotisations versées à un consortium de recherche et pour les dépenses effectuées dans le cadre d'un projet de recherche précompétitive en partenariat privé.

3. Le taux du crédit sur les salaires est bonifié à 27,5 % pour les dépenses admissibles engagées après le 20 novembre 2012 et avant le 1er janvier 2018 des sociétés biopharmaceutiques.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie (2013). Dépenses fiscales 2013. Investissement Québec (2013). La fiscalité au Québec : des mesures favorables à l'investissement 2013.

Investissement

L'aide fiscale à l'investissement est en grande partie consentie par l'entremise du *crédit à l'investissement pour du matériel de fabrication et de transformation*, l'objectif étant d'accroître la productivité et la compétitivité des producteurs québécois en stimulant les investissements en machines et matériel.

Dans son application, le crédit est structuré de manière à favoriser les régions. Fixé à 5 %, le taux de base est majoré de 5 à 35 points de pourcentage en fonction de la région où l'investissement est réalisé et du capital versé de l'entreprise. Le taux du crédit peut ainsi atteindre 40 % dans les

¹³ Le secteur manufacturier compte pour 51 % des dépenses courantes en recherche et développement intra-muros du secteur des entreprises, c'est-à-dire toutes les dépenses de salaire et autres dépenses courantes engagées dans des activités de recherche et développement. Comme le crédit à la RSDE est accordé en grande majorité sur les dépenses de salaire engagées dans les projets de recherche et développement, nous estimons à 51 % la part du secteur manufacturier dans le total de l'aide consentie par le gouvernement du Québec au crédit à la RSDE.

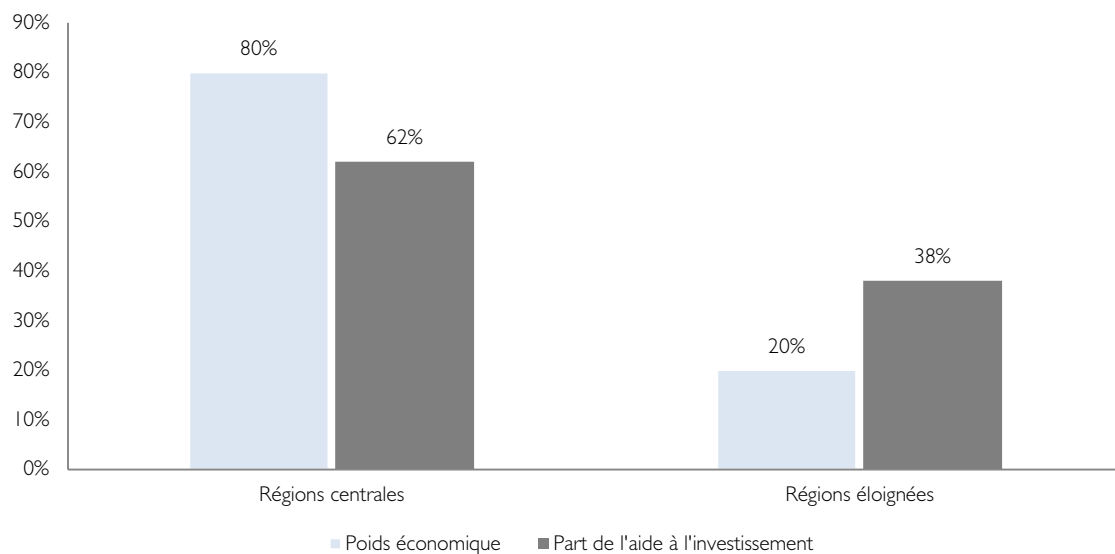
régions éloignées (Abitibi—Témiscamingue, Côte-Nord, Nord-du-Québec, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine).

Pour être admissible au crédit, l'entreprise doit exploiter une entreprise au Québec et avoir effectué un investissement en matériel de transformation et fabrication admissible, l'admissibilité des investissements étant définie par leur appartenance aux catégories 29 ou 43 de l'annexe B du Règlement sur les impôts. Les entreprises exonérées d'impôt, les entreprises du secteur de la production d'aluminium ou du secteur du raffinage de pétrole et les entreprises qui bénéficient du crédit d'impôt pour la création d'emplois dans une région désignée ne sont pas admissibles.

Notons qu'en 2012, la proportion du crédit consentie aux régions éloignées était de 38 % alors que la part attribuée aux régions centrales était de 62 % (Graphique 13). Aux fins de comparaison, les données les plus récentes montrent que les régions éloignées et les régions centrales ont respectivement généré 20 % et 80 % du PIB manufacturier.

GRAPHIQUE 13

POIDS ÉCONOMIQUE ET PART DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE À L'INVESTISSEMENT DES RÉGIONS CENTRALES ET DES RÉGIONS ÉLOIGNÉES, QUÉBEC (2012)¹



¹Le poids économique selon la région a été calculé à partir des données de 2011.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie (2013). Dépenses fiscales 2013. Statistique Canada, Enquête annuelle sur les manufactures et l'exploitation forestière, 2011, adaptée par l'Institut de la statistique du Québec. Calcul des auteurs.

TABLEAU 5

SOMMAIRE DU CRÉDIT À L'INVESTISSEMENT

	Entreprises dont le capital versé > 500 M\$	Entreprises dont le capital versé > 250 M\$ et < 500 M\$	Entreprises dont le capital versé < 250 M\$
<i>Régions ressources</i>			
Zone éloignée ¹	5 %	entre 5 % et 40 %	40 %
Bas-Saint-Laurent (partie est) ²	5 %	entre 5 % et 35 %	35 %
Zone intermédiaire ³	5 %	entre 5 % et 25 %	25 %
<i>Régions centrales</i>			
	5 %	entre 5 % et 10 %	10 %

1. Englobe l'Abitibi-Témiscamingue, la Côte-Nord, le Nord-du-Québec et la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

2. Englobe les MRC de la Matapédia, de Matane et de la Mitis.

3. Englobe le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Mauricie ainsi que les MRC de la Vallée-de-la-Gatineau (Outaouais), de Pontiac (Outaouais), d'Antoine-Labelle (Laurentides), de Rivière-du-Loup, de Rimouski-Neigette, de Témiscouata, de Kamouraska et la MRC Les Basques.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie (2013). Dépenses fiscales 2013. Investissement Québec (2013). La fiscalité au Québec : des mesures favorables à l'investissement 2013.

Deux autres mesures fiscales à l'investissement sont également proposées par le gouvernement du Québec. Faisant l'objet d'un moratoire depuis 2003, le congé fiscal pour les projets majeurs d'investissement propose une exemption de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur le capital (désormais abolie) et de la cotisation au Fonds des services de santé (FSS) pour une durée de dix ans. L'admissibilité des projets dépend du niveau d'investissement, mais surtout de l'accroissement de la masse salariale. Afin de remplacer le congé fiscal pour les projets majeurs d'investissement qui arrive à échéance, le congé pour les grands projets d'investissement propose depuis 2012 une exemption similaire, mais pour les projets de plus de 300 millions de dollars d'investissement.

TABLEAU 6

SOMMAIRE DES EXEMPTIONS FISCALES POUR INVESTISSEMENT

Congé fiscal	Description	Projets admissibles	Période d'admissibilité
Projets majeurs d'investissement	Exemption de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur le capital et de la cotisation au Fonds des services de santé (FSS) d'une durée de 10 ans	Les projets d'investissement dans le secteur primaire, <i>manufacturier</i> ou tertiaire moteur qui respectent les critères ¹ de dépenses d'investissement admissibles ³ et d'emploi	Mis en place en 2000, ce congé fiscal est frappé d'un moratoire depuis 2003
Grands projets d'investissement (C2i)	Exemption plafonnée ² de l'impôt sur le revenu et de la cotisation au Fonds des services de santé (FSS) d'une durée de 10 ans	Les projets d'investissement dans le secteur <i>manufacturier</i> , le commerce de gros, l'entreposage et le <i>traitement, l'hébergement de données et services connexes</i> qui maintiennent des dépenses d'investissement ³ minimales de l'ordre de 300 millions de dollars ⁴	Mis en place en 2012 en remplacement du congé fiscal pour les projets majeurs d'investissement

1. Sont éligibles les projets d'au moins 300 millions de dollars d'investissement et qui engendrent un accroissement d'au moins 4 millions de dollars de la masse salariale ou les projets qui engendrent un accroissement d'au moins 15 millions de dollars de la masse salariale.

2. Le montant du congé fiscal se limite à 15 % des dépenses d'investissement admissibles moins l'aide fiscale des années antérieures.

3. Sont éligibles toutes dépenses en capital, liées au projet d'investissement, engendrées pour l'implantation d'une nouvelle entreprise au Québec ou pour le développement d'une entreprise déjà installée au Québec. Sont toutefois exclues les dépenses liées à l'achat et l'utilisation d'un terrain ainsi que les dépenses liées à l'acquisition d'une entreprise œuvrant au Québec.

4. Par la Politique industrielle québécoise 2013-2017, le seuil minimal d'investissement est réduit à 200 millions de dollars pour tous projets éligibles après le 7 octobre 2013.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie (2013). Dépenses fiscales 2013. Investissement Québec (2013). La fiscalité au Québec : des mesures favorables à l'investissement 2013.

Emploi

L'aide fiscale à l'emploi regroupe trois mesures, soit le crédit d'impôt pour la Vallée de l'aluminium, le crédit d'impôt pour la Gaspésie et certaines régions maritimes du Québec et le crédit d'impôt pour les activités de transformation dans les régions ressources. Ces mesures ciblent spécifiquement les régions éloignées et devraient théoriquement venir à échéance en 2015.

Règle générale, ces crédits sont accordés en fonction de l'accroissement de la masse salariale d'entreprises œuvrant dans des secteurs d'activité précis, à l'exception du crédit d'impôt pour la Gaspésie où toutes les activités manufacturières sont admissibles. L'aide fiscale à l'emploi a pour objectif de favoriser l'entrepreneuriat, la création et le maintien d'emploi en région.

TABLEAU 7

SOMMAIRE DES CRÉDITS D'IMPÔT À LA CRÉATION D'EMPLOI – RÉGIONS RESSOURCES

Aides fiscales à la création d'emploi ¹	Taux de base	Activités admissibles
Crédit d'impôt pour la Vallée de l'aluminium	20 % de l'accroissement de la masse salariale d'une société active ² dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean	La fabrication de produits à partir de l'aluminium ayant déjà subi une première transformation, la valorisation ou le recyclage des déchets et résidus de la transformation de l'aluminium et les activités de commercialisation qui en découlent
Crédit d'impôt pour la Gaspésie et certaines régions maritimes du Québec	20 % ³ de l'accroissement de la masse salariale d'une société active ² dans les régions de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, de la Côte-Nord ou du Bas-Saint-Laurent	La transformation des produits de la mer, la fabrication et la transformation de produits finis ou semi-finis en biotechnologie marine, la production d'énergie éolienne et la fabrication d'éoliennes, la mariculture, la fabrication ou la transformation de produits finis ou semi-finis à partir de la tourbe et de l'ardoise et les activités de commercialisation qui en découlent ainsi que toutes les activités manufacturières de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine
Crédit d'impôt pour les activités de transformation dans les régions ressources	30 % ⁴ de l'accroissement de la masse salariale d'une société active dans une région ressource ⁵	La deuxième ou troisième transformation du bois, des métaux, des minéraux non métalliques et des aliments, la production d'énergie non conventionnelle et l'aquaculture

1. Les crédits d'impôts à la création d'emploi sont en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015.

2. Une société admissible réalise des activités admissibles au plus tard au cours de l'année civile 2015 et crée au moins trois emplois à temps plein.

3. Le taux est de 40 % sur la totalité de la masse salariale pour les sociétés des secteurs de la biotechnologie marine et de la mariculture en Gaspésie et dans certaines régions maritimes du Québec.

4. Ce taux est réduit à 20 % en 2010 et à 10 % entre 2011 et 2015.

5. Les régions ressources englobent les régions administratives du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de la Mauricie, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec et les MRC d'Antoine-Labelle, de la Vallée-de-la-Gatineau et de Pontiac.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie (2013). Dépenses fiscales 2013. Investissement Québec (2013). La fiscalité au Québec : des mesures favorables à l'investissement 2013.

Sommaire de l'aide budgétaire ciblant le secteur manufacturier

En dépit du fait qu'une part non négligeable de l'aide gouvernementale aux entreprises prend la forme d'une aide budgétaire, on peut difficilement recenser de manière systématique la nature des interventions et les secteurs ciblés. L'aide budgétaire étant très ciblée et les mécanismes d'aide nombreux, l'absence d'une information centralisée permet difficilement d'évaluer l'ampleur des interventions des différents ministères et organismes liés au gouvernement du Québec. Il est de fait difficile de déterminer dans quelle mesure il y a double comptage, c'est-à-dire de déterminer si l'aide budgétaire est comptabilisée plus d'une fois à travers les différentes stratégies.

Dans ce contexte, on ne peut que dresser un portrait partiel de l'aide budgétaire accordée au secteur manufacturier.

Parmi les programmes d'envergure, on peut notamment se référer au *Fonds du Développement économique*, principal mécanisme d'intervention du gouvernement pour assurer le développement économique du Québec. Au cours de l'année financière 2012-2013, la valeur du financement offerte par le Fonds s'est élevée à 300,7 millions de dollars, dont près des deux tiers ciblent spécifiquement le secteur manufacturier. Notons que près de 64 % du financement offert par le Fonds a été octroyé par l'entremise du programme ESSOR, qui cible le financement de projets d'immobilisations de plus de 250 000 \$ dans le secteur manufacturier, l'édition de logiciels, les centres de recherche et les services environnementaux. Notons également que les régions du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay—Lac-Saint-Jean, de la Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine ont reçu à elles seules près de 30 % du financement offert par le Fonds¹⁴.

D'autres fonds sont constitués de manière à octroyer une aide spécifique. C'est notamment le cas du *Fonds de diversification économique du Centre-du-Québec et de la Mauricie* qui offre un financement de 200 millions aux entreprises de ces régions. Cette aide vise plus particulièrement le secteur manufacturier, les industries du secteur tertiaire moteur, les industries primaires et le secteur du tourisme. Capitalisé à hauteur de 50 millions, le *Fonds de diversification économique de la MRC des Sources* offre une aide similaire à la région d'Asbestos.

Généralement, ces fonds, ainsi qu'une panoplie d'autres mesures de soutien aux entreprises, croisent un certain nombre de stratégies gouvernementales ciblant directement ou indirectement le secteur manufacturier. Parmi celles-ci, on retrouve la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation* qui permet notamment au gouvernement de financer six projets d'envergure, dont deux découlent directement du secteur manufacturier. Le gouvernement offre ainsi 70 millions de dollars sur quatre ans pour le développement du projet d'avion écologique et 30 millions de dollars sur trois ans pour le développement du projet d'autobus électrique. La *Stratégie biopharmaceutique québécoise* assure par ailleurs à ce secteur un financement de 123 millions de dollars sur trois ans pour soutenir le développement des sociétés biopharmaceutiques et de biotechnologies alors que la *Stratégie québécoise de l'aéronautique* et la *Stratégie pour l'industrie québécoise de la mode et du vêtement* permettent au gouvernement de soutenir ces secteurs à hauteur de 160 millions de dollars et 82 millions de dollars respectivement.

En somme, tout en étant conscients qu'un certain nombre de mesures permettent d'offrir un financement direct aux entreprises du secteur manufacturier, l'absence d'une information transparente et centralisée rend leur recensement complet pratiquement impossible.

L'apport de la Politique industrielle québécoise 2013-2017

Dans son ensemble, la *Politique industrielle québécoise 2013-2017* constitue une extension du panier de l'aide consentie au secteur manufacturier au cours des dernières années. Si un certain nombre de nouvelles mesures pertinentes viennent s'ajouter aux mesures en place, aucune réforme de fond n'est réellement entreprise, de sorte que le portrait d'ensemble demeure fort similaire.

¹⁴ Rapport annuel de gestion du ministère des Finances et de l'Économie 2012-2013.

De manière générale, la *Politique industrielle québécoise 2013-2017* vise à atteindre quatre objectifs :

- augmenter la productivité du travail dans le secteur manufacturier;
- augmenter les investissements en machines et matériel par travailleur dans le secteur manufacturier;
- augmenter les investissements en recherche et développement dans le secteur manufacturier;
- augmenter le niveau des exportations du secteur manufacturier.

Pour y arriver, la *Politique industrielle québécoise 2013-2017* est orientée sous trois axes (Tableau 8).

Le premier axe – *Entreprises vertes et modernes* – vise à améliorer la compétitivité du secteur manufacturier par l'entremise de l'automatisation et de l'investissement en TIC. Sur les 461,1 millions de dollars proposés, environ 205 millions viennent bonifier certains crédits d'impôt déjà existants. Notons entre autres la bonification de 10 points de pourcentage du taux de base du crédit à l'investissement pour les PME, l'élargissement des investissements admissibles de manière à inclure les dépenses d'investissement en matériel informatique de production et les dépenses en construction ou rénovation de bâtiments ainsi que l'ajout d'un crédit de 25 % pour les dépenses d'acquisition et d'implantation de progiciels de gestion.

Le deuxième axe – *Émergence de nouveaux fleurons* - cherche à renforcer les secteurs stratégiques et favoriser l'essor de secteurs d'avenir. Un peu plus de 250 millions de dollars sont proposés en ce sens sous différentes mesures : démarches personnalisées pour de petites entreprises prometteuses (64 M\$), intégrations des PME dans les chaînes d'approvisionnement stratégique (16 M\$), meilleur soutien au démarrage d'entreprises (47 M\$), financement de grappes industrielles (40 M\$).

Le troisième axe – *Innovation : de l'idée à la commercialisation* – appuie l'effort gouvernemental à la R-D par l'ajout d'environ 328 millions de dollars en mesures d'aide à l'innovation. Parmi les mesures proposées, notons entre autres la bonification de l'aide consentie aux projets mobilisateurs (100 M\$) et la création de nouveaux regroupements sectoriels de recherche industrielle (93 M\$).

Au cours de la période 2013-2017, on estime à 1 043,4 millions de dollars les montants supplémentaires consentis au secteur manufacturier par la mise en place de nouvelles mesures et la bonification de programmes en cours. Les programmes en cours, c'est-à-dire les programmes qui existaient avant le dépôt de la *Politique industrielle québécoise 2013-2017*, sont évalués à 1 049,7 millions de dollars. Ils ne recensent toutefois que les programmes bonifiés par la *Politique industrielle québécoise 2013-2017* et non l'ensemble des programmes d'aide mis à la disposition des entreprises manufacturières au cours de la période 2013-2017.

TABLEAU 8

SOMMAIRE DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE QUÉBÉCOISE 2013-2017 RÉPARTITION SELON LES TROIS AXES

(Montant alloué en millions de dollars au cours de la période 2013-2017)

	Programme en cours	Politique industrielle	Total
Axe 1 : Des entreprises vertes et modernes	349,9	461,1	811
Axe 2 : Émergence de nouveaux fleurons	566,4	254,4	820,8
Axe 3 : Innovation, de l'idée à la commercialisation	133,4	327,9	461,3
Total	1 049,7	1 043,4	2 093,1

Source : Gouvernement du Québec (2013). Politique industrielle québécoise 2013-2017.

Notons en terminant que la *Politique industrielle québécoise 2013-2017* met un accent particulier sur l'électrification des transports. En tout, près de 170 millions de dollars devraient être octroyés spécifiquement à des projets liés à l'électrification des transports. Près de 300 millions supplémentaires devraient par ailleurs être consentis à des secteurs considérés stratégiques : design industriel, nanotechnologies, bioalimentaire, énergie, ressources, aérospatiale, biomatériaux, matériel médical, électrification des transports. Au total, près du quart de l'aide gouvernementale au secteur manufacturier suggérée par la *Politique industrielle québécoise 2013-2017* cible des secteurs stratégiques.

Le survol de l'aide gouvernementale au secteur manufacturier étant complété, la suite de ce chapitre propose un diagnostic quant à la nature des interventions du gouvernement du Québec pour soutenir le secteur manufacturier.

AIDE GOUVERNEMENTALE : LES RÈGLES DE L'OMC

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne proscrit pas le soutien financier octroyé par les pouvoirs publics pour venir en aide aux entreprises. Elle édicte toutefois un certain nombre de règles qui encadrent précisément son utilisation afin d'éviter de créer des distorsions sur le commerce international.

L'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* de l'OMC stipule qu'il y a subvention lorsque les pouvoirs publics fournissent une contribution financière qui confère un avantage aux entreprises ciblées. Dans ce contexte, les incitations fiscales telles que les crédits d'impôt sont considérées comme une subvention par l'OMC au même titre que les transferts directs de fonds.

Pour être assujettie aux règles de l'accord, la subvention doit être spécifique, c'est-à-dire qu'elle doit fournir un avantage ciblé à certaines entreprises. De fait, une subvention basée sur des critères objectifs et octroyée sans autre discrimination que le respect de conditions jugées neutres n'est pas considérée comme spécifique. La mise en place d'un programme de subvention à l'investissement ne sera donc pas réputé spécifique pour autant que l'octroi des subventions soit subordonné à des règles précises, appliquées de manière systématique.

Certains critères liés à la mise en application des subventions permettent d'établir la nature spécifique d'une subvention. Une subvention est réputée spécifique si son utilisation est limitée à certaines entreprises ou si une part disproportionnée de l'aide est octroyée à certaines entreprises. Certains critères relatifs au processus d'attribution de l'aide peuvent également indiquer le caractère spécifique d'une subvention, notamment au niveau de la fréquence à laquelle les subventions sont accordées ou refusées et les motifs associés à ces décisions.

Certaines subventions spécifiques donnent droit à un recours lorsqu'un préjudice est constaté. C'est notamment le cas de subventions couvrant les pertes d'exploitation, des subventions sur la valeur des produits ou d'une subvention visant l'annulation d'une dette. De telles pratiques sont explicitement encadrées par les règles de l'OMC et donnent droit à une compensation lorsqu'un préjudice est reconnu.

L'OMC prohibe par ailleurs toute forme de subvention créant des distorsions sur les échanges commerciaux. Sont donc réputées prohibées les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation et les subventions favorisant les produits nationaux.

2.2 DE L'ANALYSE AU DIAGNOSTIC : QUATRE CONSTATS AU SUJET DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE

En s'appuyant sur les conclusions dégagées au premier chapitre, quatre constats peuvent être formulés quant à la nature de l'aide gouvernementale aux entreprises du secteur manufacturier.

L'aide fiscale occupe une part trop importante de l'aide gouvernementale aux entreprises

Faute d'une information centralisée, on peut difficilement évaluer avec précision le volume de l'aide budgétaire consentie spécifiquement au secteur manufacturier. Néanmoins, on peut affirmer sans se tromper que le volume d'aide octroyée sous forme budgétaire est de loin inférieur au volume de l'aide fiscale.

En théorie, l'aide fiscale crée moins de distorsions que l'aide budgétaire de sorte que son utilisation devrait s'avérer plus efficace. Structurée adéquatement, l'aide fiscale permet d'inciter un maximum d'entreprises à adopter un comportement souhaité ou à se lancer dans des activités jugées bénéfiques pour l'ensemble du secteur tout en limitant les distorsions liées à une intervention directe de l'État. En conséquence, le fait que le gouvernement du Québec privilégie l'aide fiscale dans sa stratégie d'aide aux entreprises ne devrait pas être une contrainte à son efficacité. La théorie entre toutefois en conflit avec la réalité du secteur manufacturier.

D'une part, les règles d'application des crédits fiscaux sont lourdes et complexes et échappent souvent à l'expertise des PME. Devant la complexité du processus¹⁵, ces dernières doivent souvent recourir à des fournisseurs de services externes afin d'assurer leur conformité, ce qui augmente inévitablement le coût des démarches et détourne une partie de l'aide vers des tiers. Compte tenu que les principales mesures fiscales ciblent particulièrement les PME, la complexité de leur mise en application s'avère d'emblée un obstacle à leur efficacité.

D'autre part, les mesures fiscales ne sont pratiquement jamais accompagnées d'un suivi et n'offrent aucune garantie sur les résultats escomptés. De fait, accorder des crédits d'impôt sur une augmentation de la masse salariale ne se traduira pas nécessairement par une augmentation de l'emploi, pas plus qu'un crédit à la RSDE ne se transformera en innovation ou qu'un crédit à l'investissement améliorera l'efficacité de la production. En somme, bien que le processus d'accréditation peut s'avérer long et complexe, aucun suivi n'est effectué une fois que le crédit est accordé, de sorte que l'efficacité des mesures fiscales n'est jamais réellement contrôlée.

L'échec des mesures fiscales est particulièrement visible dans le cas du crédit pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RSDE). En dépit du fait que l'aide gouvernementale à la R-D au Québec soit l'une des plus généreuses au sein de l'OCDE, les entreprises d'ici

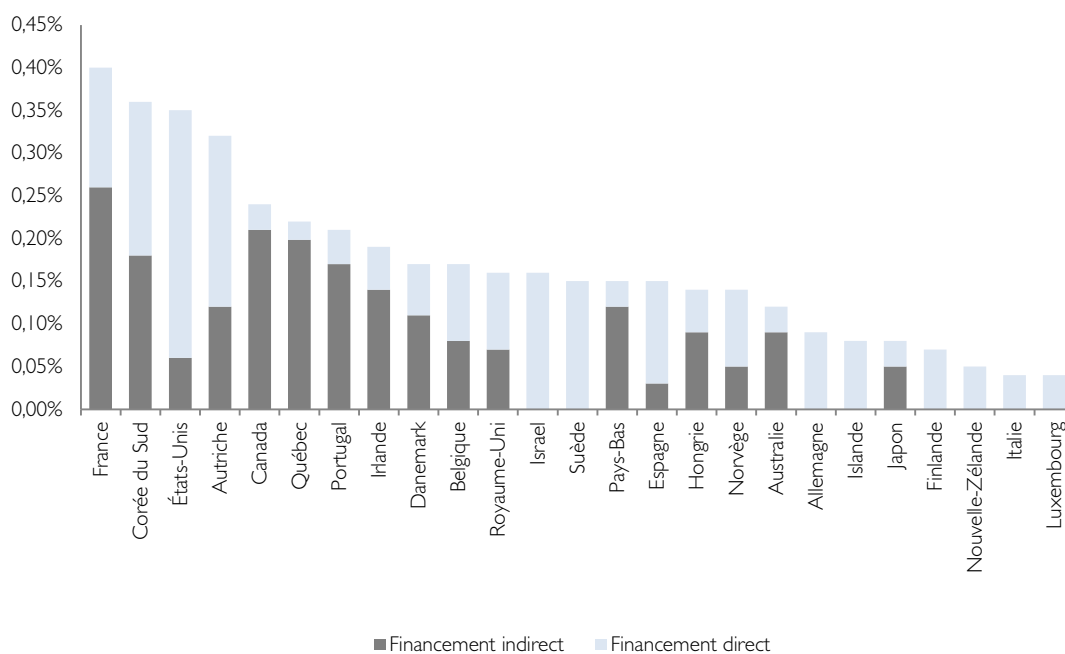
¹⁵ À cet effet, on n'a qu'à se référer à l'annexe B de la loi sur l'impôt pour comprendre à quel point une tâche aussi simple que la détermination de l'admissibilité d'un investissement peut devenir ardue.

entreprennent peu d'activités de R-D et lorsqu'elles le font, leurs efforts débouchent rarement sur des innovations concrètes.

À cet égard, on peut voir au graphique 14 que le Québec et le Canada dans son ensemble se positionnent dans le haut du classement des pays de l'OCDE quant à l'importance du financement gouvernemental à la R-D. En 2010, le Québec et le Canada ont respectivement consacré 0,22 % et 0,24 % de leur PIB au financement de la R-D. Seuls la France (0,40 %), la Corée du Sud (0,36 %), les États-Unis (0,35 %) et l'Autriche (0,32 %) consacrent une part plus importante de leur PIB au financement de la R-D.

GRAPHIQUE 14

PARTS DU FINANCEMENT DIRECT ET DU FINANCEMENT INDIRECT À LA R-D INDUSTRIELLE EN POURCENTAGE DU PIB, QUÉBEC, CANADA ET PAYS DE L'OCDE SÉLECTIONNÉS (2010)

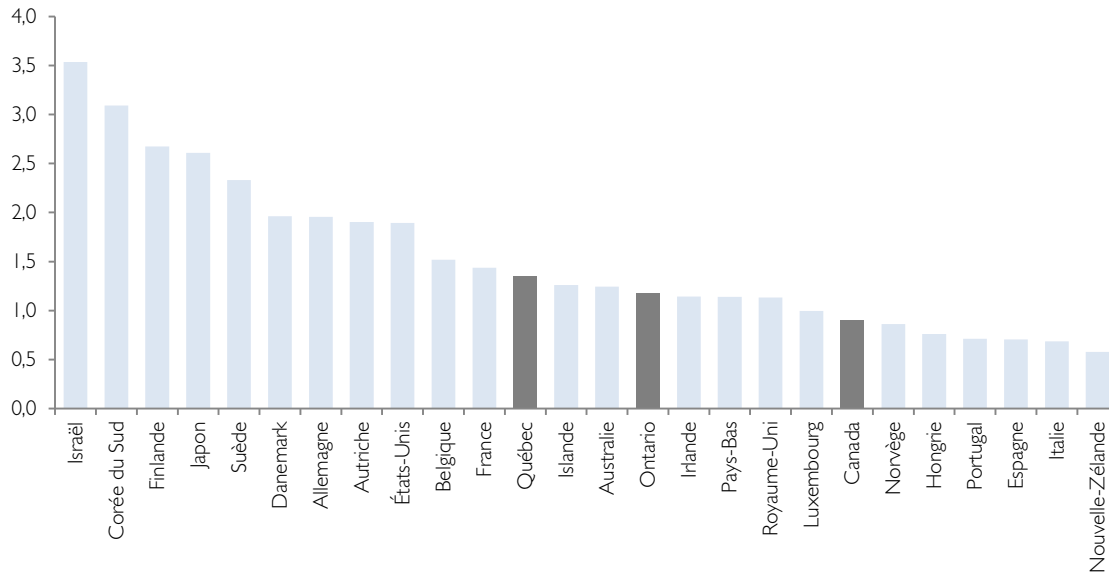


Source : ISQ, Bulletin S@voir.stat, Décembre 2013, volume 14, numéro 1. ISQ, Compendium d'indicateurs de l'activité scientifique et technologique au Québec, édition 2013. ISQ, Nombre de sociétés recevant des contrats ou des subventions pour la R-D du gouvernement provincial et valeur des montants reçus selon les dépenses de R-D des sociétés réceptrices, Québec (7 mars 2014). OECD (2012), OECD Science, Technology and Industry Outlook. Calculs des auteurs.

En dépit d'un plus grand soutien gouvernemental, les entreprises québécoises entreprennent peu d'activités de R-D. Tel qu'on peut l'observer au graphique 15, les dépenses des entreprises en R-D au Québec sont proportionnellement plus faibles que dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Ainsi, même s'ils consacrent une plus faible part de leur PIB au financement de la R-D, des pays comme la Finlande, la Suède, le Danemark ou l'Allemagne dépassent ainsi le Québec au chapitre des dépenses des entreprises en R-D.

GRAPHIQUE 15

DÉPENSES INTRA-MUROS DE R-D DU SECTEUR DES ENTREPRISES EN POURCENTAGE DU PIB, QUÉBEC, CANADA, ONTARIO ET PAYS DE L'OCDE SÉLECTIONNÉS (2011)

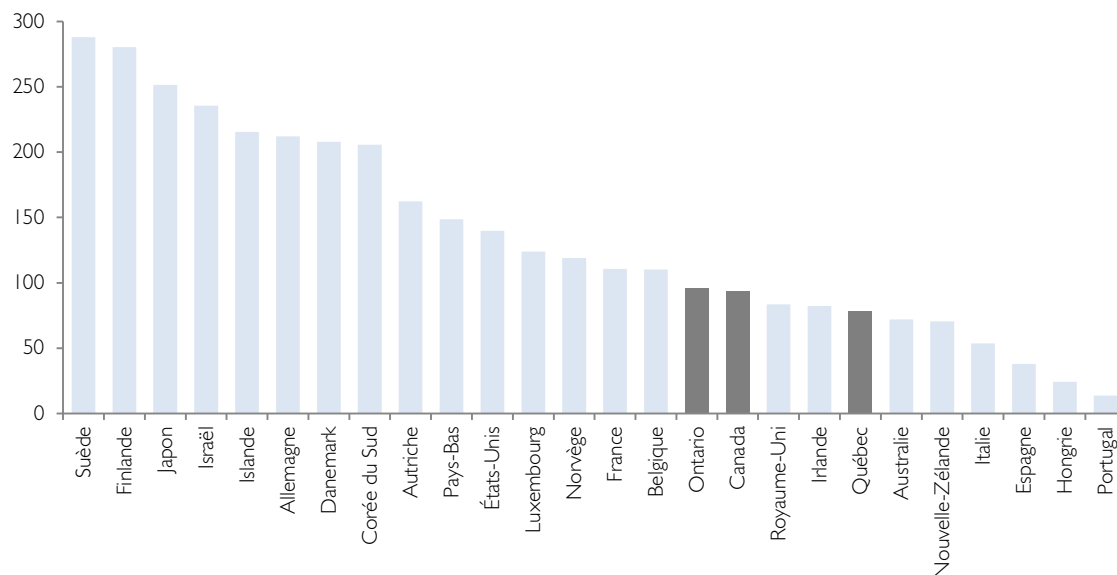


Source : ISQ, Dépenses intra-muros de R-D du secteur des entreprises (DIRDE) en pourcentage du PIB, Québec, Ontario, pays de l'OCDE, Union européenne, G8 et certains pays hors OCDE.

Le graphique 16 laisse par ailleurs supposer que la performance des entreprises québécoises en innovation est peu enviable. À défaut de pouvoir mesurer directement l'innovation, ce graphique montre que les entreprises québécoises déposent peu de brevets en proportion de la population, signe que la R-D se concrétise moins fréquemment en résultats tangibles. Seuls l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Italie, l'Espagne, la Hongrie et le Portugal font moins bien que le Québec. En somme, non seulement on observe un manque de réciprocité entre le financement public et les dépenses des entreprises en R-D, mais les efforts de ces dernières débouchent moins fréquemment sur des innovations concrètes qu'ailleurs dans l'OCDE.

GRAPHIQUE 16

BREVETS DÉPOSÉS PAR MILLION D'HABITANTS, QUÉBEC, CANADA, ONTARIO ET PAYS DE L'OCDE SÉLECTIONNÉS (2011)



Source : OCDE, Brevets par région. OCDE, Population et emplois par activité. Statistique Canada, Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1er juillet, Tableau CANSIM 051-0001. Calculs des auteurs.

La mauvaise performance du Québec s'expliquerait en grande partie par la forte propension du gouvernement à recourir à l'aide fiscale pour soutenir la R-D. Dans une étude analysant les performances de 17 pays membres de l'OCDE, Guellec et van Pottelsberghe de la Potterie (2003)¹⁶ concluaient que l'impact du financement public indirect est de plus courte durée et de moindre importance sur la R-D effectuée en entreprise que celui du financement public direct.

Selon ces chercheurs, comme le financement public indirect n'est pas conditionnel au type de R-D que font les entreprises, il ne touche pas la composition¹⁷ de la R-D. À l'inverse, le financement public direct est généralement conditionnel à un projet ou à un type de R-D particulier et permet de cibler des activités très précises. Très souvent, les gouvernements privilégient cette approche de manière à cibler la recherche en amont. Par sa nature, la recherche en amont crée de nouvelles opportunités et les entreprises sont incitées à poursuivre elles-mêmes la recherche à un niveau plus appliqué. Les auteurs remarquent également que le financement public direct est généralement accompagné d'un suivi gouvernemental plus rigoureux que le financement public indirect, ce qui incite à la performance et améliore l'efficacité. Les résultats obtenus par Guellec et van Pottelsberghe de la Potterie (2003) supposent par ailleurs que l'efficacité du financement public

¹⁶ Guellec, Dominique et Bruno van Pottelsberghe de la Potterie, 2003. "The Impact Of Public R&D Expenditure On Business R&D", *Economics of Innovation and New Technology*, Taylor and Francis Journals, volume 12(3), p. 225-243.

¹⁷ Le manuel de Frascati de l'OCDE définit trois composantes de la R-D : la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental.

prend la forme d'un U inversé : elle s'accroîtrait jusqu'à un certain niveau et déclinerait par la suite. Il y aurait ainsi un effet d'éviction où les fonds publics se substituent aux fonds privés. Un financement public trop important serait donc inefficace et pourrait même être néfaste pour l'économie.

Maintenant, si on revient au graphique 14, on peut constater que le gouvernement du Québec fait figure d'exception en octroyant plus de 90 % de son financement à la R-D sous forme d'aide fiscale. Autrement dit, moins de 10 % du soutien gouvernemental à la R-D au Québec prend la forme d'un financement direct, ce qui n'est probablement pas sans conséquence sur l'efficacité de l'aide publique à la R-D en regard des précédentes conclusions.

Sur ce même graphique, on peut voir que la plupart des pays de l'OCDE proposent un meilleur équilibre entre l'aide fiscale et l'aide budgétaire pour soutenir la recherche et développement. Dans la plupart des cas, ces pays obtiennent de meilleurs résultats que le Québec au niveau des brevets déposés. On constate par ailleurs que certains pays offrent des performances remarquables au chapitre de l'innovation en ayant systématiquement recours à l'aide directe pour stimuler la R-D. C'est notamment le cas de la Suède qui se classe en tête des pays de l'OCDE au chapitre des brevets déposés. L'Allemagne, l'Islande et la Finlande affichent également des performances remarquables en ayant systématiquement recours à une aide directe. Notons que dans ces quatre cas, l'importance du soutien gouvernemental dans le PIB est largement inférieure à ce qui est offert au Québec, ce qui laisse supposer que dans sa forme actuelle, l'aide proposée par le gouvernement du Québec pourrait avoir dépassé le seuil de son efficacité.

En somme, dans un contexte de précarité où l'on doit chercher à améliorer l'efficacité de l'aide gouvernementale, le recours à l'aide fiscale devrait être limité au profit d'une aide budgétaire. Dans le cas du crédit à la RSDE, comme dans la plupart des cas, l'aide budgétaire présente des avantages importants. En étant octroyée à des projets spécifiques, l'aide budgétaire permet de cibler des activités et des secteurs précis tout en assurant un suivi serré du financement attribué. De plus, le financement est facilement révoquant si les résultats escomptés ne sont pas atteints, ce qui améliore la flexibilité de l'aide gouvernementale.

Un plus grand recours à l'aide budgétaire permet par ailleurs de corriger un biais important des crédits fiscaux remboursables en ciblant et soutenant les entreprises et les projets ayant un potentiel de développement élevé plutôt que de cibler toutes les entreprises et tous les projets sans égard à leur performance actuelle et future pour autant qu'ils souscrivent aux conditions d'admissibilité. Autrement dit, plutôt que de fournir un remboursement à des entreprises en difficulté qui effectuent des dépenses d'investissement ou de RSDE peu porteuses, l'aide gouvernementale devrait être accordée de manière plus systématique selon des critères de performance.

Les activités soutenues par l'aide gouvernementale sont souvent mal ciblées

Outre le fait que l'aide gouvernementale prenne trop souvent la forme d'une aide fiscale, les activités soutenues par ces mesures sont souvent mal ciblées :

- Le fait d'inciter les entreprises à augmenter leur masse salariale ne réduira pas la précarité des emplois en région. Et si ces mesures aboutissent sur la création d'emplois, les entreprises demeureront vulnérables à la concurrence étrangère si rien n'est fait en parallèle pour améliorer leur compétitivité.
- Le fait d'offrir un crédit à l'investissement en matériel et outillage n'améliora pas la productivité des entreprises si les conditions d'admissibilité sont trop permissives et mal ciblées. Par exemple, le fait d'accorder un crédit pour des dépenses d'investissement pour un « panneau-réclame aux fins de publicité à l'extérieur » ne devrait théoriquement pas permettre d'accroître la productivité d'une entreprise. Au même titre, l'inclusion des dépenses liées à la construction et la réparation de bâtiments est difficilement justifiable au sens de la productivité. Si ce type d'investissement est nécessaire au bon fonctionnement des entreprises, les gains de productivité qui leur sont associés sont limités.
- Le fait de proposer une aide à la R-D ne débouchera pas sur de l'innovation et n'améliorera pas la productivité des entreprises si l'aide est consentie sans aucune considération à l'égard des résultats. On n'a qu'à parcourir les différentes offres de services de consultants en la matière pour comprendre que le crédit est mal ciblé et incite les entreprises à se prévaloir de l'aide gouvernementale pour financer des projets de R-D qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie d'accroissement de leur productivité.

En somme, l'application de crédits fiscaux à large spectre ne sert pas les intérêts de l'ensemble du secteur puisque l'aide est accordée sans discrimination sur la nature et la performance des projets pour autant que les entreprises souscrivent à des critères d'admissibilité qui peuvent s'avérer fort peu restrictifs. L'aide peut donc être utilisée par des entreprises pour financer des dépenses qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie d'accroissement de la productivité, ce qui limite considérablement l'efficacité de l'aide gouvernementale.

Une part considérable de l'aide gouvernementale destinée au secteur manufacturier est octroyée sur la base de la géographie

Les régions éloignées bénéficient d'un certain nombre de mesures qui leur sont spécifiques. C'est notamment le cas du crédit à l'investissement, du crédit d'impôt de la Vallée de l'aluminium, du crédit d'impôt de la Gaspésie et régions maritimes du Québec, du congé fiscal pour les PME manufacturières des régions ressources éloignées (terminé en 2010) et du crédit d'impôt pour les activités de transformation dans les régions ressources.

De manière générale, l'aide sur fond géographique constitue un frein majeur à la croissance de la productivité et nuit considérablement à l'efficacité de l'aide gouvernementale. Tout en demeurant conscients qu'opérer une entreprise manufacturière en région éloignée coûte plus cher que dans les grands centres urbains, nous croyons que d'autres solutions pourraient être envisagées.

D'une part, la bonification du crédit d'impôt à l'investissement selon l'éloignement ne s'avère pas être une solution viable pour pérenniser la position du secteur manufacturier en région. Au-delà du fait que l'absence de mesure de contrôle sur les résultats nuit à l'efficacité du crédit, le fait que l'admissibilité soit déterminée sans distinction quant à la situation financière des entreprises fait en sorte qu'une partie de l'aide est dirigée vers des entreprises en déclin qui ne servent aucunement de levier à la relance des régions éloignées. De plus, si le crédit cible les régions en majorant le crédit en fonction de leur éloignement, en contrepartie, les activités ciblées par le crédit ne tiennent pas compte de la réalité de ces régions et sont déterminées de manière très générale. Les problèmes rencontrés dans les régions éloignées étant différents de ceux rencontrés dans les zones centrales, de telles mesures risquent inévitablement de rater leur cible.

D'autre part, un peu plus de la moitié de l'aide gouvernementale spécifique aux régions prend la forme d'une aide à l'emploi. Essentiellement distribuée sous la forme d'un crédit fiscal basé sur l'augmentation de la masse salariale, cette aide réduit le coût du travail supporté par les entreprises en subventionnant indirectement les emplois créés et/ou maintenus. De manière générale, ce type de mesures nuit à l'efficacité de l'aide aux régions en cherchant à maintenir ou à créer des emplois plutôt que de cibler des opportunités de relance et de développement en région.

Au-delà du fait que l'aide fiscale à l'emploi soit peu productive en allouant une partie de l'aide gouvernementale à la sauvegarde d'emplois, cette forme d'aide gouvernementale interfère avec l'aide à l'investissement, davantage porteuse pour la relance du secteur manufacturier. Alors que le crédit à l'investissement cherche à relever la compétitivité des entreprises en favorisant la substitution du capital au travail, l'aide fiscale à l'emploi favorise le maintien des emplois en réduisant le coût du travail. Bien qu'elles soient à l'occasion exclusives, en ce sens où elles ne peuvent être utilisées conjointement, ces deux mesures sont incompatibles et fournissent des incitatifs contradictoires. De fait, elles n'atteignent pas leur plein potentiel et s'avèrent inefficaces pour relancer les régions.

L'échec des mesures géographiques est particulièrement palpable lorsqu'on évalue leur rendement à partir des pertes d'emploi observées dans chacune des régions administratives du Québec entre 2001 et 2011 (Tableau 9).

Au cours de cette période, la majorité des régions concernées par une aide géographique ont enregistré des baisses substantielles de l'emploi. Les pertes ont été particulièrement importantes du côté de la région de la Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine où 63 % des emplois dénombrés en 2001 ont disparu. Même constat du côté du Nord-du-Québec : si les pertes en volume sont assez peu élevées – à peine plus de 900 emplois – elles représentent néanmoins 46,6 % des effectifs en place au début des années 2000. La Mauricie, l'Outaouais, l'Abitibi-Témiscamingue et le Saguenay—Lac-Saint-Jean ont également été touchés au chapitre de l'emploi avec des pertes respectives de 30,6 %, 33,4 %, 17,6 %, et 16,5 %. Seule la région de la Côte-Nord a enregistré une croissance de l'emploi, quoiqu'elle soit modérée.

En somme, ces crédits n'ont pas fourni les résultats escomptés. S'ils ont probablement permis de sauvegarder un certain nombre d'emplois, il semble évident que leurs retombées n'auront pas été suffisamment importantes pour aider l'ensemble du secteur manufacturier dans ces régions. En outre, sachant que l'aide octroyée par l'entremise de ces trois crédits à l'emploi s'est élevée à près d'un demi-milliard de dollars entre 2007 et 2011, on peut certainement parler d'un échec.

Un recours plus systématique à l'aide budgétaire permettrait d'aider plus rapidement et durablement les régions en ciblant les projets et les entreprises les plus porteurs pour la relance du secteur manufacturier en région plutôt que de soutenir toute entreprise sans égard à leur performance. Une telle approche permettrait par ailleurs de capitaliser davantage sur les ressources des régions, l'un de leurs seuls véritables atouts.

TABLEAU 9

VARIATION DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE AU QUÉBEC ENTRE 2001 ET 2011

		Variation de l'emploi (n) 2011-2001	Variation de l'emploi (%) 2011-2001	Part des pertes observées
Zone éloignée	Côte-Nord	196	3,4 %	-0,1 %
	Nord-du-Québec	-919	-46,6 %	0,6 %
	Abitibi-Témiscamingue	-1 096	-17,6 %	0,7 %
	Gaspésie--Îles-de-la-Madeleine	-2 648	-63,0 %	1,7 %
Bas-Saint-Laurent (partie est)	Bas-Saint-Laurent	-428	-4,4 %	0,3 %
Zone intermédiaire	Saguenay--Lac-Saint-Jean	-2 734	-16,5 %	1,8 %
	Mauricie	-5 631	-30,6 %	3,7 %
Zone intermédiaire (MRC sélectionnées)	Outaouais	-2 278	-33,4 %	1,5 %
	Laurentides	-2 402	-9,9 %	1,6 %
Autres	Capitale-Nationale	-814	-3,3 %	0,5 %
	Lanaudière	-3 008	-15,8 %	2,0 %
	Laval	-4 489	-23,3 %	2,9 %
	Centre-du-Québec	-5 805	-20,5 %	3,8 %
	Estrie	-10 172	-32,5 %	6,6 %
	Chaudière-Appalaches	-11 906	-24,6 %	7,7 %
	Montérégie	-16 434	-16,5 %	10,7 %
	Montréal	-83 208	-40,9 %	54,1 %
TOTAL			100,0 %	100,0 %

Source : ISQ, Historique des statistiques principales des activités (totale et manufacturière) et des coûts (matières et énergie) du secteur de la fabrication, Québec et régions administratives.

Précisons en terminant que la région de Montréal a été la région la plus fortement touchée par la crise avec des pertes s'élevant à plus de 83 000 emplois. Ces pertes comptent pour plus de la moitié des pertes observées dans l'ensemble du secteur manufacturier au Québec entre 2001 et 2011 (54,1 %). À titre comparatif, la somme des pertes d'emplois observées dans les neuf régions ciblées par des mesures spécifiques, en incluant la totalité des Laurentides et de l'Outaouais, compte pour à peine 11,8 % des pertes d'emplois au Québec. En conséquence, si on suit la logique de l'aide géographique, la région de Montréal devrait faire l'objet d'un crédit spécifique à l'emploi, ce qui est bien évidemment à proscrire.

L'aide gouvernementale est distribuée sans égard à la composition industrielle du secteur manufacturier

Au premier chapitre, on a constaté que la crise dans le secteur manufacturier émanait en grande partie d'un problème de résilience dans le secteur *faible technologie*. En somme, on a pu observer que la prédominance de ce type d'industries dans la structure du secteur manufacturier a précipité le repli de l'activité manufacturière au Québec, en partie à cause de leur plus grande exposition à la concurrence étrangère, mais également en raison de leur vulnérabilité aux perturbations économiques.

S'il s'agit d'une réalité particulièrement importante pour le secteur manufacturier, force est de constater que l'aide gouvernementale aux entreprises manufacturières est consentie sans réelle considération à cet égard. Les exemples du crédit à l'investissement et du crédit à la RSDE – les deux plus importantes mesures d'aide gouvernementale au secteur manufacturier – sont à cet égard éloquentes.

Dans sa forme actuelle, le crédit pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RSDE) est structuré de manière à permettre à toute entreprise de bénéficier d'un soutien financier pour autant que ses activités de recherche soient admissibles. L'aide est ainsi accordée sans égard au secteur d'activité dans lequel les activités de recherche sont effectuées, de sorte qu'une entreprise du secteur *faible technologie* est éligible au crédit au même titre qu'une entreprise du secteur haute technologie.

À ce point-ci, on doit rappeler qu'en vertu de la classification de l'OCDE, le secteur faible technologie regroupe les industries les moins intensives en R-D, c'est-à-dire les industries où les dépenses en R-D sont proportionnellement les plus faibles. De fait, les entreprises du secteur *faible technologie* sont par définition peu sujettes à se lancer dans des activités de recherche et développement. Elles sont néanmoins incitées à se prévaloir du crédit pour financer des dépenses assujetties au crédit puisque les activités ciblées sont très peu restrictives et qu'aucun suivi quant aux résultats n'est assuré.

La situation n'est pas différente du côté du crédit à l'investissement. Mis en place en 2008 afin de stimuler les investissements en matériel et outillage, le crédit à l'investissement cherche à combler le déficit québécois d'investissement qui persiste depuis le début des années 1990 (Graphique 17). Or, malgré l'importance de la mesure – près de 600 millions de dollars depuis 2008 – le crédit n'atteint pas les résultats qu'on devrait normalement espérer. Au-delà du fait que le crédit soit basé sur une structure géographique et qu'il soit très peu restrictif, le fait que le crédit à l'investissement ne tienne pas compte de la composition industrielle du secteur manufacturier dans son application nuit à son efficacité et ne fournit pas les incitatifs adéquats à la relance de l'investissement.

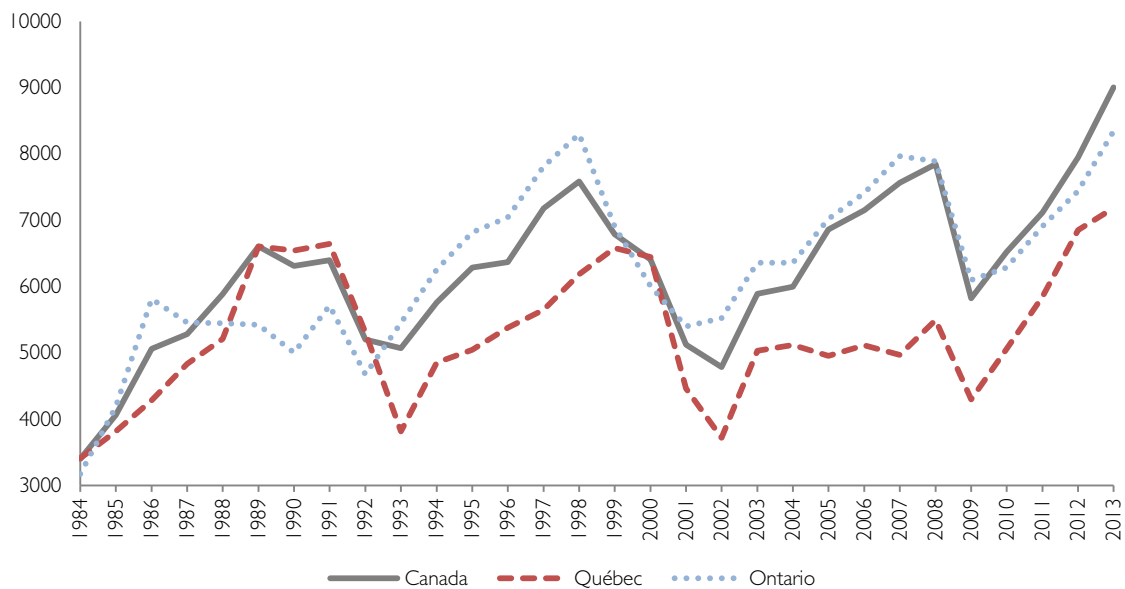
Tel qu'on peut l'observer au graphique 18, les industries de faible technologie investissent moins en matériel et outillage que les industries des niveaux technologiques supérieurs. De fait, la surreprésentation des industries de faible technologie dans la structure du secteur manufacturier au

Québec limite considérablement la capacité du secteur manufacturier à investir, ces industries étant par définition moins susceptibles d'effectuer des dépenses d'investissement. Elles sont néanmoins incitées à se prévaloir du crédit, les critères d'admissibilité étant trop peu restrictifs.

GRAPHIQUE 17

INVESTISSEMENT EN MATÉRIEL ET OUTILLAGE PAR EMPLOI DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER, QUÉBEC, ONTARIO ET CANADA (1984-2013)

(En dollars canadiens de 2007 par emploi)

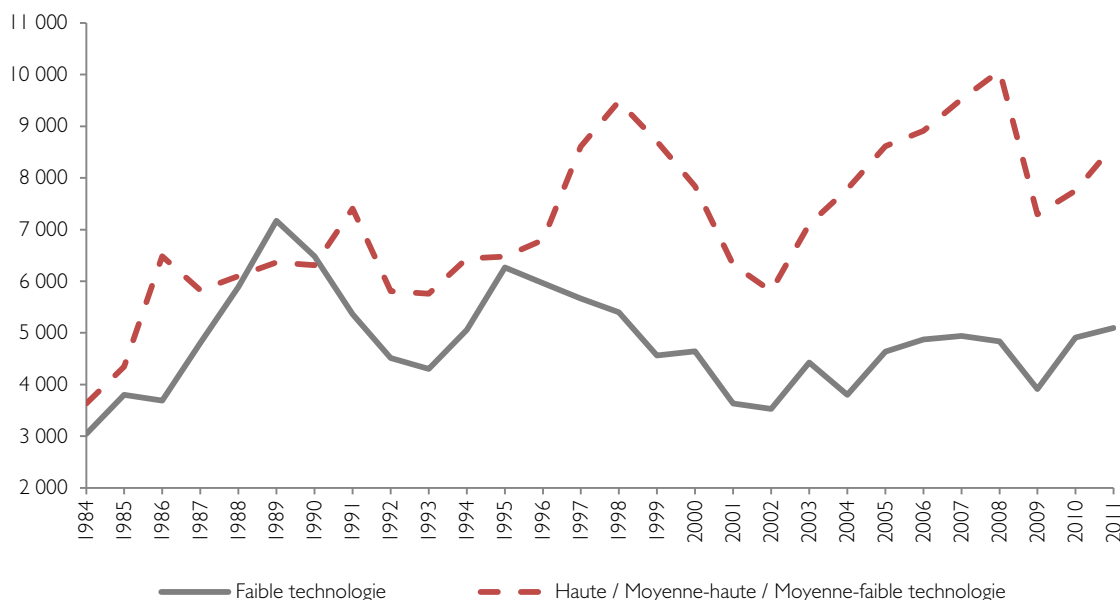


Source : Statistique Canada, Flux et stocks de capital fixe non résidentiel, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et actifs. Tableau CANSIM 031-0002. Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

GRAPHIQUE 18

INVESTISSEMENT EN MATÉRIEL ET OUTILLAGE PAR EMPLOI SELON LE SECTEUR TECHNOLOGIQUE, CANADA (1984-2011)

(En dollars canadiens de 2007 par emploi)



Source : Statistique Canada, Flux et stocks de capital fixe non résidentiel, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et actifs. Tableau CANSIM 031-0002. Statistiques du travail des Comptes canadiens de productivité. Calculs des auteurs.

En somme, en cherchant à aider impartialement toutes les entreprises, ces deux crédits ne servent pas les intérêts du secteur manufacturier.

Dans la mesure où il est offert sans égard à la composition industrielle du secteur manufacturier, le crédit à l'investissement manque de précision dans son application en cherchant à stimuler de manière très générale l'investissement dans des secteurs qui investissent peu en machines et matériel. L'aide perd ainsi de son efficacité et ne fournit pas les incitatifs requis pour réellement stimuler l'investissement. Le constat est le même du côté du crédit à la RSDE, où malgré une aide parmi les plus généreuses au sein de l'OCDE, les activités de R-D débouchent moins fréquemment sur des innovations tangibles, une situation qui est en partie attribuable au fait que ce crédit incite des entreprises à se prévaloir du crédit pour des activités qui ne sont pas réellement de la R-D. Bref, sachant que 40 % de la production manufacturière est générée par des entreprises qui ont une faible propension à effectuer des dépenses d'investissement et à entreprendre des activités de R-D, les crédits à l'investissement et à la RSDE manquent largement leurs cibles et favorisent l'utilisation de l'aide gouvernementale pour financer des dépenses qui ne s'inscrivent pas directement dans une stratégie d'accroissement de la productivité.

Dans ces circonstances, l'aide doit être octroyée plus précisément de manière à cibler les entreprises, les projets, les investissements et/ou les activités les plus prometteurs afin d'éviter que l'aide ne serve à financer les secteurs mous et peu porteurs pour la relance ou qu'elle soit employée pour financer des dépenses qui ne cadrent pas avec les objectifs poursuivis. Autrement dit, le gouvernement devrait cibler les forces de chaque secteur plutôt que de saupoudrer l'aide à toutes entreprises pour autant qu'elles souscrivent aux conditions d'admissibilité.

À nouveau, ces problèmes pointent vers la nécessité de recourir plus fréquemment à de l'aide budgétaire pour relancer le secteur manufacturier. En cherchant à aider impartialement toutes les entreprises par l'entremise de crédits fiscaux, on dénature les objectifs de l'aide gouvernementale et nuit à la relance du secteur manufacturier. Rappelons que le recours aux crédits fiscaux fait en sorte que l'aide est consentie sans distinction quant à la performance des entreprises ou la nature des projets et offre peu de possibilités de contrôle sur les résultats. Les activités ciblées par ces crédits étant par ailleurs trop peu restrictives, le manque de suivi fait en sorte qu'une partie de l'aide publique est employée à des fins qui ne cadrent pas avec les objectifs poursuivis par ces crédits, ce qui réduit considérablement l'efficacité de l'aide. Notons également que si on cherche à relancer les régions en bonifiant le crédit à l'investissement en fonction de l'éloignement, on ne cible pas les secteurs technologiques et les activités les plus susceptibles de relancer ces régions. De surcroît, le manque de contrôle n'assure pas des résultats concrets pour la relance de sorte qu'à terme, l'efficacité de l'aide est grandement compromise.

2.3 CONCLUSION : QUATRE PRINCIPES POUR L'EFFICACITÉ

En conclusion, quatre principes devraient être respectés dans l'octroi de l'aide gouvernementale aux entreprises pour en augmenter l'efficacité :

- augmenter le recours à l'aide directe pour assurer un meilleur contrôle sur les résultats et atteindre précisément certaines cibles;
- orienter l'aide en fonction des besoins structurels du secteur manufacturier de manière à assurer que les objectifs à atteindre cadrent avec les secteurs ciblés;
- revoir l'aide aux régions de manière à prioriser la productivité des entreprises et non l'emploi. De toute façon, à long terme, l'accroissement de la productivité est le seul élément qui permettra aux régions de pérenniser leurs emplois;
- s'assurer que les cibles de l'aide gouvernementale servent les intérêts du secteur manufacturier et cadrent avec ses besoins plutôt que de chercher à aider un maximum d'entreprises en saupoudrant l'aide.

Rappelons également la nécessité de briser le processus de sédimentation de l'aide gouvernementale qui nuit considérablement à son efficacité. Sans réforme de fond, les nouvelles propositions s'accumulent aux mesures précédentes, souvent obsolètes, ce qui nuit considérablement à l'efficacité de l'intervention de l'État. En ce sens, le Québec doit se doter d'outils lui permettant d'évaluer sur une base régulière l'efficacité de ses interventions afin d'assurer qu'elles cadrent adéquatement avec les besoins du secteur manufacturier.

Devant l'absence d'une reprise de l'activité manufacturière, le Québec ne peut plus se contenter de bonifier l'aide aux entreprises du secteur manufacturier. Au-delà des réformes, il ne faut pas avoir peur d'innover dans notre approche pour venir en aide au secteur manufacturier. La politique industrielle manque en ce sens de mordant. Quoique intéressantes à certains égards, les solutions pour l'avenir du secteur manufacturier proposées dans *la Politique industrielle québécoise 2013-2017* s'apparentent beaucoup trop à des propositions émanant des milieux consultatifs et ne présentent que peu de solutions visant une relance concrète du secteur manufacturier.

De plus, rien n'est fait pour alléger le fardeau administratif des entreprises et faciliter l'accès à l'aide gouvernementale. La stratégie des Gazelles est à cet égard fort éloquente : plutôt que de chercher à alléger la lourdeur de la bureaucratie, la politique industrielle offre aux Gazelles un chargé de projet unique dont le but avoué est d'accélérer le traitement des demandes de l'entreprise dans l'appareil gouvernemental. Si l'objectif général du programme des Gazelles est adéquat en ciblant une aide directe pour 300 PME prometteuses, il demeure que 97 % des PME peinent à se retrouver dans la jungle administrative québécoise.

CONCLUSION

On ne saurait clore cette étude sans rappeler l'importance du secteur manufacturier pour l'économie du Québec. En dépit des pertes observées depuis le début des années 2000, le secteur manufacturier demeure un pilier de l'économie québécoise en générant près de 20 % du PIB de la province et, en ce sens, les efforts consentis pour redresser la performance de ce secteur ne doivent pas être ménagés.

Ceci dit, on doit s'assurer que chaque dollar versé sous forme d'aide aux entreprises par le gouvernement du Québec génère un maximum de retombées afin de relancer rapidement et durablement l'activité manufacturière au Québec.

Or, cette étude montre que l'aide proposée aux entreprises du secteur manufacturier pourrait être beaucoup plus efficace. En étant mal ciblés et en manquant de précision dans leur application, plusieurs crédits ratent leurs cibles et ne fournissent pas les incitatifs requis pour la relance. C'est notamment le cas des deux principaux outils fiscaux proposés par le gouvernement québécois qui, en dépit de leur importance, n'arrivent pas à relancer l'investissement ni à stimuler la R-D. Le fait que l'aide soit consentie sans réelle distinction quant à la composition industrielle du secteur manufacturier nuit également à l'efficacité de l'aide gouvernementale. En cherchant à stimuler l'investissement et la R-D dans des secteurs peu sujets à se lancer dans de telles activités, l'aide ne fournit pas les résultats qu'on devrait normalement espérer, compte tenu de l'importance de ces incitatifs fiscaux.

Les mesures d'aide à l'emploi pour les régions éloignées devraient par ailleurs être abandonnées au profit d'une aide directe ciblant la productivité. En somme, il apparaît utopique de supposer que ce type de mesures pérennisera l'emploi en région puisque, à long terme, l'accroissement de la productivité est le seul mécanisme de relance qui permettra aux régions de créer et maintenir des emplois de qualité.

Face à ces constats, une réforme en profondeur de l'aide gouvernementale destinée aux entreprises du secteur manufacturier devient nécessaire. Le cas échéant, nous estimons que quatre principes devraient être respectés afin de relever l'efficacité de l'aide consentie et éviter le gaspillage des ressources financières de l'État :

1. augmenter le recours à l'aide directe pour assurer un meilleur contrôle sur les résultats et atteindre précisément certaines cibles;
2. orienter l'aide en fonction des besoins structurels du secteur manufacturier de manière à assurer que les objectifs à atteindre cadrent avec les secteurs ciblés;
3. revoir l'aide aux régions de manière à prioriser la productivité des entreprises et non l'emploi;
4. s'assurer que les cibles de l'aide gouvernementale servent les intérêts du secteur manufacturier et cadrent avec ses besoins plutôt que de chercher à aider un maximum d'entreprises.

Rappelons en terminant que la majorité de l'aide consentie au secteur manufacturier est dirigée vers les PME. Ces dernières étant généralement moins bien outillées pour affronter les dédales bureaucratiques de l'administration québécoise, elles sont souvent démunies devant la complexité de la fiscalité québécoise et doivent trop souvent recourir à des tiers pour bénéficier du soutien offert par l'État. En allégeant la structure de l'aide aux entreprises, ces principes permettraient d'offrir un système d'aide plus simple et moins coûteux à opérer. À terme, les gains d'efficacité seraient doubles : non seulement l'aide serait plus efficace au chapitre des retombées, mais il en découlerait un système plus simple et davantage accessible aux PME québécoises.