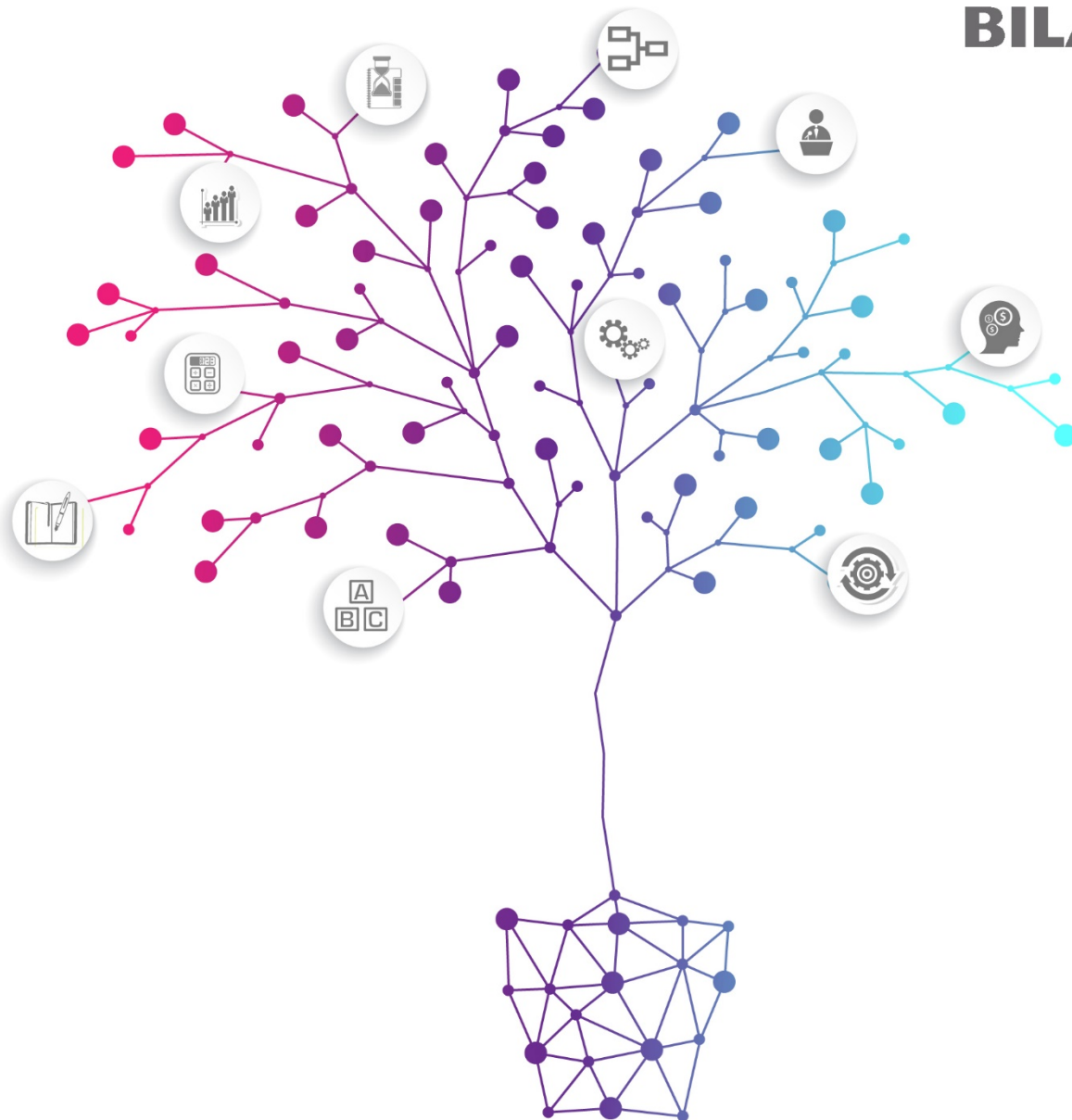


PRODUCTIVITÉ ET PROSPÉRITÉ AU QUÉBEC

BILAN 2015



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.

Productivité et prospérité au Québec - Bilan 2015

Auteurs

Jonathan Deslauriers

Robert Gagné

Jonathan Paré

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 : premier trimestre 2016

ISBN : 978-2-924208-44-1

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016

Bibliothèque et Archives Canada, 2016

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

Photo de la couverture : iStockphoto ©berya113 / ©godfather744431

© 2016 Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal

SOMMAIRE

Pour sa septième édition, *Productivité et prospérité au Québec* pose un regard objectif sur les défis qui se dressent devant l'économie québécoise et propose certaines bases qui devraient guider la réflexion du gouvernement dans l'élaboration d'une véritable politique de développement économique pour la province.

La première partie de *Productivité et prospérité au Québec* énonce d'abord les bases de l'analyse en proposant un état des faits sur la situation économique de la province. Entre autres constats, il apparaît que la situation relative du Québec en matière de prospérité économique s'est progressivement détériorée depuis les années 80. Alors que le Québec se positionnait relativement bien par rapport aux principaux pays occidentaux il y a plus de trente ans, seuls quelques pays affichent aujourd'hui un niveau de vie inférieur à celui du Québec, ici mesuré par le produit intérieur brut (PIB) par habitant. La situation n'est pas plus reluisante lorsqu'on resserre l'analyse autour des provinces canadiennes, le Québec ne devant que les provinces maritimes.

Lorsqu'on s'intéresse à l'origine de ce retard, on constate qu'il est essentiellement expliqué par la performance de la province en matière de productivité du travail. Freinée par des gains de productivité particulièrement faibles, l'économie du Québec n'a pu soutenir la croissance nécessaire au maintien de sa prospérité, creusant de fait un fossé avec les autres pays qui auront été en mesure de générer cette croissance.

Dans son ensemble, cette première section pointe en direction d'un constat particulièrement important pour la suite de l'analyse : à long terme, la productivité est le seul véritable levier de la prospérité économique. Aussi, si le gouvernement souhaite appuyer la croissance de son économie, il doit inévitablement concentrer ses efforts autour de l'enjeu de la productivité. Or, depuis le début des années 2000, les interventions du gouvernement pour appuyer le développement économique de la province ne semblent pas rapporter les résultats qu'on devrait normalement escompter.

D'une part, sa stratégie pour soutenir les entreprises n'a pas été particulièrement efficace. Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a octroyé jusqu'à trois fois plus d'argent en mesures d'aide aux entreprises que ne l'a fait le gouvernement de l'Ontario, en contrepartie de quoi, il a prélevé davantage d'impôts et de taxes auprès de l'ensemble d'entre elles. Le résultat est tel que le fardeau fiscal qu'elles supportent aujourd'hui est environ 30 % plus important que celui des entreprises de l'Ontario alors que leur production demeure toute proportion gardée plus faible.

D'autre part, si le gouvernement souhaite stimuler la productivité à travers l'innovation, il doit miser sur un capital humain adéquatement formé. Or, depuis le début des années 2000, le gouvernement ne semble pas avoir placé l'éducation en tant que mission prioritaire. Entre 2002-2003 et 2012-2013, la croissance des dépenses réelles par habitant en santé et services sociaux a été cinq fois plus rapide que celle des dépenses en éducation. Résultat : le gouvernement du Québec devrait injecter 1,6 milliard de dollars supplémentaires au budget de l'éducation pour ramener ses dépenses à un niveau similaire à la moyenne canadienne.

Bref, si la province souhaite renouer avec une croissance économique soutenue, le gouvernement devra faire des choix importants et sur le fond, des réformes devront être mises de l'avant pour que les interventions du gouvernement appuient le développement d'une culture de l'innovation, rouage essentiel de la croissance de la productivité du travail. En ce sens, deux voies devront être privilégiées : faire de l'éducation sa principale priorité et mettre en place une véritable politique de développement économique où l'aide consentie aux entreprises est plus efficace et moins onéreuse. C'est essentiellement sur ces bases que s'organise la seconde partie de *Productivité et prospérité au Québec*.

Pour implanter durablement une culture de l'innovation, le gouvernement devra d'abord faire de l'éducation sa principale priorité. Et plutôt que de refinancer le système d'éducation de manière paramétrique, deux secteurs devraient être priorisés afin de s'attaquer efficacement au problème de décrochage scolaire et favoriser l'obtention de diplômes spécialisés chez les jeunes pour les préparer adéquatement à leur entrée sur le marché du travail.

Dans un premier temps, les enfants devraient être pris en charge plus rapidement dans le système d'éducation par l'entremise d'une maternelle universelle et gratuite pour les enfants de 4 ans. Alors que plusieurs pays de l'OCDE proposent un enseignement pré-primaire qui s'inscrit dans le cheminement normal des études - parfois dès l'âge de 3 ans comme c'est le cas en France - l'éducation des jeunes de 4 ans est peu répandue au Québec. La province privilégie plutôt le système de garderies, administré par le ministère de la Famille, de sorte que les jeunes en âge de s'intégrer au système scolaire évoluent en parallèle du système d'éducation. Bien que les établissements affiliés au réseau des garderies soient tenus d'assurer un volet éducatif, la formation prodiguée n'est pas strictement encadrée et les jeunes ne sont pas tous outillés de la même façon lors de la transition vers le système d'éducation. Au demeurant, près du quart des enfants de 4 ans ne fréquentent pas l'un des établissements affiliés au réseau des garderies, de sorte qu'ils font leurs premiers pas dans le système public à l'âge de 5 ans. Rappelons que 98 % des enfants de 5 ans fréquentent la maternelle, un système gratuit, universel mais non obligatoire, offert partout au Québec.

En accélérant l'arrivée des élèves dans le cheminement scolaire régulier par l'instauration d'un système de maternelle 4 ans gratuite, universelle et non obligatoire, le gouvernement engendrerait un certain nombre de bénéfices particulièrement importants pour le futur des élèves. Une prise en charge plus rapide permettrait notamment un meilleur encadrement de la formation prodiguée, accélérerait le diagnostic et la prise en charge des enfants présentant des difficultés et éliminerait un bris dans le cheminement des enfants. On peut par ailleurs penser que la prise en charge précoce des enfants dans le cheminement scolaire pourrait permettre d'améliorer la lutte au décrochage scolaire, l'idée ici étant d'agir en amont. À cet égard, l'OCDE rapporte qu'« investir dans les premières années d'éducation est particulièrement rentable dans la mesure où les résultats sont tangibles et permettent de renforcer, dans les niveaux suivants, les efforts réalisés en vue d'une meilleure équité. L'acquisition précoce de compétences et de connaissances facilite l'acquisition future de compétences et de connaissances¹».

¹ OCDE (2013), *L'éducation aujourd'hui 2013 : La perspective de l'OCDE*, Éditions OCDE.

Dans un deuxième temps, le Québec pourrait aller beaucoup plus loin pour lutter contre le décrochage scolaire. Lorsqu'on analyse les façons de faire de certains pays avec lesquels on compare souvent le Québec, on constate que ceux-ci présentent de meilleurs résultats en proposant aux jeunes un plus large éventail de parcours au secondaire. La formation à vocation professionnelle est notamment mise en avant-plan pour retenir les étudiants les plus susceptibles de décrocher de la formation générale et les doter d'un diplôme spécialisé leur donnant accès au marché du travail. En contrepartie, des mesures coercitives sont mises en place pour réduire les possibilités de décrocher avant d'avoir obtenu un diplôme. L'éducation peut être obligatoire jusqu'à 18 ans à moins d'avoir obtenu un diplôme avant. Les chômeurs de moins de 25 ans peuvent être tenus de suivre une formation de 18 mois pour se spécialiser. Les prestations des jeunes chômeurs peuvent également être réduites au niveau des prêts et bourses pour inciter un retour à l'école.

En parallèle de ses efforts pour faire de l'éducation une priorité, le gouvernement devra revoir ses interventions à l'égard des entreprises et doter la province d'une véritable politique de développement économique afin de créer un environnement économique favorable à l'émergence et au dynamisme des entreprises. Dans cette politique, quatre actions devraient ainsi être priorisées pour s'assurer que l'aide octroyée aux entreprises produise de meilleurs résultats à moindres coûts : réduire le recours à l'aide fiscale au profit de l'aide budgétaire; cibler davantage les PME; mieux paramétrer l'aide octroyée afin qu'elle atteigne des cibles précises; et mettre en place un processus systématique d'évaluation afin de pouvoir ajuster périodiquement les interventions du gouvernement en s'appuyant sur des mesures d'efficacité tangibles.

Considérées conjointement, ces quatre actions devraient permettre au gouvernement du Québec d'appuyer plus efficacement les entreprises en y consacrant moins de ressources. Et en réduisant le volume de l'aide requise, le gouvernement pourra parallèlement aider un maximum d'entreprises en allégeant le fardeau fiscal auquel elles sont assujetties. À nouveau, les PME devraient être ciblées et deux mesures devraient être priorisées. D'abord, le gouvernement devrait réduire le taux d'imposition des petites entreprises, ces dernières étant aujourd'hui assujetties à un taux de 1,8 à 4 fois plus élevé qu'ailleurs au Canada. Par ailleurs, le gouvernement devrait exempter les petites entreprises des cotisations au *Fonds des services de santé*, première étape d'une démarche visant à éliminer définitivement cette taxe.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	3
TABLE DES MATIÈRES.....	6
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1 : L'ÉTAT DES FAITS	11
CHAPITRE 2 : IMPLANTER UNE CULTURE DE L'INNOVATION AU QUÉBEC.....	29
CONCLUSION.....	81

INTRODUCTION

Dans sa volonté de repenser l'État québécois, le gouvernement a mis de l'avant différents chantiers de réflexion pour redresser les finances de la province et accélérer la croissance de l'économie². Bien que ces réflexions n'aient jusqu'à présent mené qu'à des réformes mineures, ces dernières génèrent néanmoins un flot de critiques et de remises en question de sorte qu'il devient difficile de cerner la vraie nature des enjeux auxquels la province est confrontée. On en vient alors à douter des véritables obstacles qui se dressent devant l'économie de la province. Pourtant, le constat devrait ici être sans équivoque : le Québec doit inévitablement corriger le tir si les Québécois souhaitent préserver leur qualité de vie.

C'est essentiellement sur la base de ce constat que le Centre sur la productivité et la prospérité inscrit la septième édition de *Productivité et prospérité au Québec*. En parallèle des différentes commissions mises sur pied pour orienter la réforme de l'État québécois, cette édition pose un regard objectif sur les défis qui se dressent devant le Québec, et propose les principales bases qui devraient guider la réflexion du gouvernement dans sa politique de développement économique.

Conformément à une tradition amorcée en 2009, la première partie de *Productivité et prospérité au Québec* fait état de l'important retard économique cumulé par la province depuis le début des années 80. On constate ainsi que si la province se positionnait relativement bien par rapport à bon nombre de pays occidentaux au début des années 80, la situation relative du Québec en matière de prospérité économique s'est progressivement détériorée. Sur les 20 principaux pays de l'OCDE³, seules l'Italie, la Corée du Sud et l'Espagne affichent aujourd'hui un niveau de vie inférieur à celui du Québec, ici mesuré par le produit intérieur brut (PIB) par habitant. La situation n'est pas plus reluisante lorsqu'on resserre l'analyse autour des provinces canadiennes. Ce faisant, on remarque que le Québec ne devance dorénavant que les provinces maritimes en fait de prospérité économique.

Lorsqu'on s'intéresse à l'origine du retard qui caractérise l'économie du Québec, on constate que celui-ci est essentiellement expliqué par les faibles gains de productivité enregistrés au cours des 34 dernières années. Freinée par des gains de productivité particulièrement faibles, l'économie du Québec n'a pu soutenir la croissance nécessaire au maintien de sa prospérité, creusant de fait un fossé avec les autres pays qui auront été en mesure de générer cette croissance.

Cette première section nous amène à réitérer un constat fondamental à la réflexion enclenchée par le gouvernement : à long terme, la productivité est le seul véritable levier de la prospérité économique. Par conséquent, si le gouvernement souhaite pérenniser les acquis de la province, il devra inévitablement concentrer ses efforts autour de l'enjeu de la productivité.

² Parmi les chantiers de réflexion mis en place, on notera que la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et la Commission de révision permanente des programmes ont déposé leurs rapports finaux au cours de la dernière année.

³ L'accessibilité aux données historiques est le principal critère de sélection des pays de l'OCDE retenus dans notre analyse, celle-ci couvrant la période allant de 1981 à 2014. Sur les 34 pays membres de l'OCDE, 20 ont ainsi été retenus pour les fins de l'analyse : Australie, Allemagne, Belgique, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Italie, Irlande, Islande, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse. Notez que la Grèce et le Portugal et les autres pays de l'Est de l'Europe ne font pas partie de ce classement puisqu'il n'est pas possible d'obtenir des données historiques.

Loin d'être inédit, ce constat a été martelé à de nombreuses reprises au cours de la dernière décennie. Pourtant, les résultats ont jusqu'ici été modestes et au regard des réformes qui sont mises de l'avant, la situation ne semble pas en voie de s'améliorer.

Au nombre des facteurs qui peuvent ici être invoqués pour expliquer cette situation, on retrouve au premier chef un manque de cohérence dans les différentes politiques associées au développement économique de la province. Pour parvenir à stimuler adéquatement la croissance économique, les politiques publiques doivent s'harmoniser pour assurer la cohérence nécessaire à l'accroissement de la productivité de la province. L'idée n'est pas simplement de mettre en place un programme ou une politique *ad hoc* pour souscrire aux besoins courants de l'économie. On doit plutôt s'assurer de mettre en place des politiques cohérentes et structurantes qui permettront à l'économie québécoise de se développer à long terme.

Malheureusement, force est de constater que le Québec ne dispose pas d'une véritable politique de développement économique. Différentes idées sont véhiculées au gré des mouvances politiques et si quelques changements de forme en découlent, rien n'a jusqu'à présent permis de soulever la vague de fond nécessaire à l'établissement d'une politique de développement économique efficace. Or, sans un tout cohérent, chacune des réformes entreprises à la marge – si importante soit-elle – n'est pas suffisante pour redresser l'économie du Québec. Pour cette raison, l'élaboration d'une véritable politique de développement économique devient le principal enjeu de la relance de l'économie québécoise.

Dans ces circonstances, la seconde partie de *Productivité et prospérité au Québec* formule un certain nombre de propositions qui devraient guider la réflexion du gouvernement dans l'élaboration d'une véritable politique de développement économique pour le Québec.

Sur le fond, cette politique devra être structurée de manière à ce que les interventions du gouvernement appuient davantage le développement d'une culture de l'innovation, celle-ci étant le principal rouage de l'accroissement de la productivité du travail. En ce sens, le gouvernement devra miser sur deux piliers : l'éducation et l'environnement économique de la province.

D'une part, l'éducation pose les bases de l'innovation en fournissant une main-d'œuvre qualifiée, compétente et éduquée. Or, l'analyse montre que l'effort déployé par le gouvernement du Québec pour financer le système d'éducation est faible comparativement à ce qui se fait ailleurs au Canada et parmi plusieurs pays de l'OCDE. Bien que le financement public respecte la capacité de payer de la province, les sommes allouées demeurent insuffisantes considérant les besoins de la population en matière de formation. Et considérant que la croissance des dépenses en santé et en services sociaux a été cinq fois plus rapide que celle des dépenses allouées à l'éducation, on peut difficilement penser que l'éducation est une priorité du gouvernement. Or, si le gouvernement souhaite implanter durablement une culture de l'innovation, il devra faire de l'éducation sa principale priorité. Et à ce chapitre, deux secteurs devraient être priorisés.

Dans un premier temps, on constate que les enfants pourraient être pris en charge plus rapidement dans le cheminement scolaire normal à travers un système de maternelle 4 ans universelle et gratuite.

Actuellement, le Québec privilégie plutôt le système de garderies alors que plusieurs pays proposent une maternelle pour les enfants de 4 ans. En plus d'assurer un meilleur encadrement de la formation prodiguée, d'accélérer le diagnostic et la prise en charge des enfants présentant des difficultés et d'éliminer un bris dans le cheminement des enfants, la prise en charge précoce des enfants dans le cheminement scolaire devrait permettre d'améliorer la lutte au décrochage scolaire en agissant en amont. À cet égard, l'OCDE rapporte qu'« investir dans les premières années d'éducation est particulièrement rentable dans la mesure où les résultats sont tangibles et permettent de renforcer, dans les niveaux suivants, les efforts réalisés en vue d'une meilleure équité. L'acquisition précoce de compétences et de connaissances facilite l'acquisition future de compétences et de connaissances⁴».

Dans un deuxième temps, le Québec pourrait en faire davantage dans sa lutte contre le décrochage scolaire au secondaire. Lorsqu'on analyse les façons de faire de certains pays avec lesquels on compare souvent le Québec, on constate que ceux-ci présentent de meilleures statistiques en proposant aux jeunes un plus large éventail de parcours au secondaire. La formation à vocation professionnelle est notamment mise en avant-plan pour retenir les étudiants les plus susceptibles de décrocher de la formation générale et pour les doter d'un diplôme spécialisé leur donnant accès au marché du travail. Lorsqu'on regarde du côté du Québec, les statistiques de fréquentation montrent que la formation professionnelle est peu valorisée par les jeunes et semble davantage considérée comme de l'enseignement de dernière chance. Dans le meilleur scénario, les jeunes qui éprouvent des difficultés cessent leurs études après l'obtention d'un diplôme d'études secondaires, diplôme généraliste qui ne les prépare pas à entrer sur le marché du travail, alors que dans le pire des cas, ils décrochent avant d'avoir obtenu un diplôme.

Parallèlement à ses efforts pour faire de l'éducation sa principale priorité, le gouvernement devra d'autre part revoir ses interventions à l'égard des entreprises de manière à instaurer un environnement économique stimulant qui favorise l'émergence et le dynamisme des entreprises, et qui permet une utilisation adéquate du bassin de compétences et de connaissances de la main-d'œuvre formée. Dans sa forme actuelle, la stratégie du gouvernement privilégie une fiscalité plus lourde pour les entreprises en échange de quoi il offre à un certain nombre d'entre elles un important soutien financier. Le gouvernement du Québec consent ainsi trois fois plus d'aide aux entreprises que ne le fait le gouvernement de l'Ontario, cette aide étant en contrepartie accompagnée d'un fardeau fiscal 30 % plus important qu'en Ontario.

Or, cette stratégie n'apporte pas les résultats escomptés. En dépit d'un important soutien financier octroyé depuis la fin des années 90, la performance des entreprises est aujourd'hui loin d'être satisfaisante. Dans ces circonstances, le gouvernement devrait revoir l'équilibre qui régit le fardeau fiscal des entreprises et l'aide qui leur est accordée.

Pour obtenir de meilleurs résultats à moindres coûts, le gouvernement devrait chercher à appuyer les PME en utilisant davantage l'aide budgétaire et en ciblant plus précisément ses interventions. Un processus systématique d'évaluation de l'aide accordée devrait par ailleurs être mis en place afin de pouvoir ajuster périodiquement les interventions du gouvernement en s'appuyant sur des mesures

⁴ OCDE (2013), *L'éducation aujourd'hui 2013 : La perspective de l'OCDE*, Éditions OCDE.

d'efficacité tangibles. Puisqu'une telle stratégie réduirait le volume de l'aide requise, le gouvernement pourrait parallèlement aider un maximum d'entreprises en réduisant le fardeau fiscal des PME. Deux mesures devraient ici être prioritaires : l'exemption de la taxe sur la masse salariale, qui freine notamment la création d'emploi, et la réduction du taux d'imposition des petites entreprises, ces dernières étant aujourd'hui assujetties à un taux de 1,8 à 4 fois plus élevé qu'ailleurs au Canada sur les premiers 500 000 \$ de revenu imposable.

Les sections qui suivent expliquent en détail ces propositions en présentant d'abord un état des faits sur la situation économique du Québec, puis en abordant les thèmes de l'éducation et de l'aide gouvernementale aux entreprises.

CHAPITRE I

L'ÉTAT DES FAITS

Si le retard économique au Québec a été largement évoqué au cours des dernières années, le flot d'informations qui circulent à cet égard vient voiler le portrait qu'on dresse de l'économie québécoise. Il devient alors difficile pour une vaste majorité de citoyens d'évaluer dans quelle mesure la situation économique de la province est préoccupante.

Par conséquent, cette section propose un état des faits sur la situation économique du Québec, ce qui permettra de répondre à trois questions fondamentales à la suite de cette analyse :

1. Peut-on réellement parler d'un retard économique dans le cas du Québec et, s'il y en a un, quelle est son ampleur?
2. Pourquoi doit-on s'inquiéter de ce retard?
3. D'où provient ce retard?

MESURER POUR SE COMPARER

Pour évaluer la prospérité économique du Québec, on doit d'abord pouvoir la mesurer. Le niveau de vie, tel que défini par le produit intérieur brut (PIB) par habitant, est à ce chapitre une des rares mesures qui permette d'évaluer concrètement la prospérité économique des pays. Au même titre que la richesse d'un ménage est établie sur la base des revenus familiaux, le PIB établit la richesse d'une économie en additionnant l'ensemble des revenus générés par les entreprises, les particuliers et les administrations publiques au cours d'une année. En divisant cette richesse par la population, on obtient une mesure par habitant qui permet la comparaison de la prospérité économique en tenant compte des différences de taille entre les pays.

Cela dit, pour être en mesure de comparer le niveau de vie du Québec à celui de certains autres pays, on doit s'assurer de comparer la performance des pays dans une monnaie commune. L'objectif est ici fort simple : savoir que le PIB par habitant de la Suède s'élevait à 404 101 couronnes par habitant en 2014 n'est pas très révélateur lorsqu'on cherche à déterminer si le Québec accuse un retard économique en affichant un niveau de vie de 45 048 \$ par habitant.

Pour convertir les niveaux de vie dans une monnaie commune, on peut utiliser un taux de change du marché, soit le taux à partir duquel une banque convertira les dollars en vue d'un déplacement à l'extérieur du Canada. Si cette approche a l'avantage d'être simple dans son application, elle comporte en revanche des limites importantes. Les taux de change du marché sont notamment sujets à des variations soudaines qui peuvent parfois s'avérer importantes. Dans la mesure où ces variations peuvent n'avoir aucun lien avec les conditions économiques d'un pays, elles pourraient biaiser les comparaisons internationales. Plus important encore, le taux de change du marché ne prend pas en considération le pouvoir d'achat de chaque devise, de sorte qu'on ne considère pas la quantité de biens et services qu'un dollar canadien peut acheter par rapport à une autre devise.

Pour corriger cette importante limite, certains organismes tels que l'OCDE publient des taux de change de parité des pouvoirs d'achat. Ces taux de change tiennent compte des écarts dans le coût de la vie en mesurant le pouvoir d'achat des devises à partir d'un panier de biens normalisé. Les taux de change de parité des pouvoirs d'achat comparent donc la quantité de monnaie nationale

nécessaire pour acheter une quantité déterminée de biens et services, quel que soit le pays. Il est ainsi possible d'évaluer les niveaux de vie en évacuant les différences de prix qui séparent les pays.

Notons que si la mesure du niveau de vie est utile lors de comparaisons internationales, on doit être conscient que cette mesure de la prospérité économique n'offre que peu de renseignements sur la qualité de vie ou sur la manière dont la richesse est distribuée dans l'économie. En somme, deux pays ayant des niveaux de vie identiques peuvent en théorie offrir une qualité de vie diamétralement opposée. Par exemple, un individu pourrait accaparer 99 % de la richesse produite dans l'économie A alors que dans l'économie B, la même richesse pourrait être répartie uniformément entre les citoyens. À terme, ces deux pays afficheraient un niveau de vie similaire, mais offriraient à leurs citoyens une qualité de vie fort différente. Si de tels écarts ne sont évidemment pas observés parmi les pays avec lesquels le Québec se compare, on doit se rappeler que le niveau de vie tel que mesuré par le PIB par habitant est avant tout un indicateur de la capacité d'une économie à générer de la richesse plutôt qu'un indicateur de la qualité de vie.

LA SITUATION ACTUELLE

En 2014, le niveau de vie au Québec s'élevait à 45 048 \$ par habitant, ce qui place la province dans le peloton de queue par rapport aux autres provinces canadiennes et à plusieurs pays de l'OCDE (Graphique 1).

À l'échelle canadienne, on constate que seules les provinces maritimes performant moins bien que le Québec. La province ne devance ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, avec un niveau de vie de 6 % à 10 % supérieur à celui de ces provinces. En revanche, le Québec accuse un retard économique considérable par rapport à une majorité de provinces canadiennes. Par exemple, l'Alberta affiche un niveau de vie deux fois plus élevé que celui du Québec. La Saskatchewan et Terre-Neuve, qui occupent les deuxième et troisième rangs parmi les provinces canadiennes, affichent pour leur part un niveau de vie de 41 % à 64 % plus élevé qu'au Québec.

À plus large échelle, on remarque que seuls 3 des 20 pays de l'OCDE sélectionnés⁵ affichent un niveau de vie inférieur à celui du Québec, soit la Corée du Sud, l'Espagne et l'Italie. Et à l'image du classement canadien, l'écart qui sépare le Québec des pays occupant le bas du classement est beaucoup moins important que celui qui sépare la province du haut du classement.

Lorsqu'on considère le graphique 1 dans son ensemble, il ressort que le haut du classement général est dominé par les provinces et pays qui exploitent activement leurs ressources naturelles⁶. C'est le cas de l'Alberta, de la Norvège, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve-et-Labrador où la part des ressources naturelles dans le PIB se chiffre respectivement à 25 %, 26 %, 33% et 34 %. À titre

⁵ Notez que 20 des 34 pays membres de l'OCDE ont été retenus pour les fins d'analyse de *Productivité et prospérité au Québec*, ces pays ayant été sélectionnés sur la base de la disponibilité des données économiques depuis 1981. Les pays où ces données n'étaient pas disponibles lors des premières éditions ont été retirés de l'analyse. Ces pays sont les suivants : Autriche, Chili, Estonie, Grèce, Hongrie, Israël, Luxembourg, Mexique, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Slovaquie, Turquie.

⁶ Les industries liées à l'exploitation des ressources naturelles sont les suivantes : agriculture, foresterie, chasse et pêche, extraction minière, extraction pétrolière, extraction gazière et services publics tels que la production le transport et la distribution d'électricité et la distribution de gaz naturel.

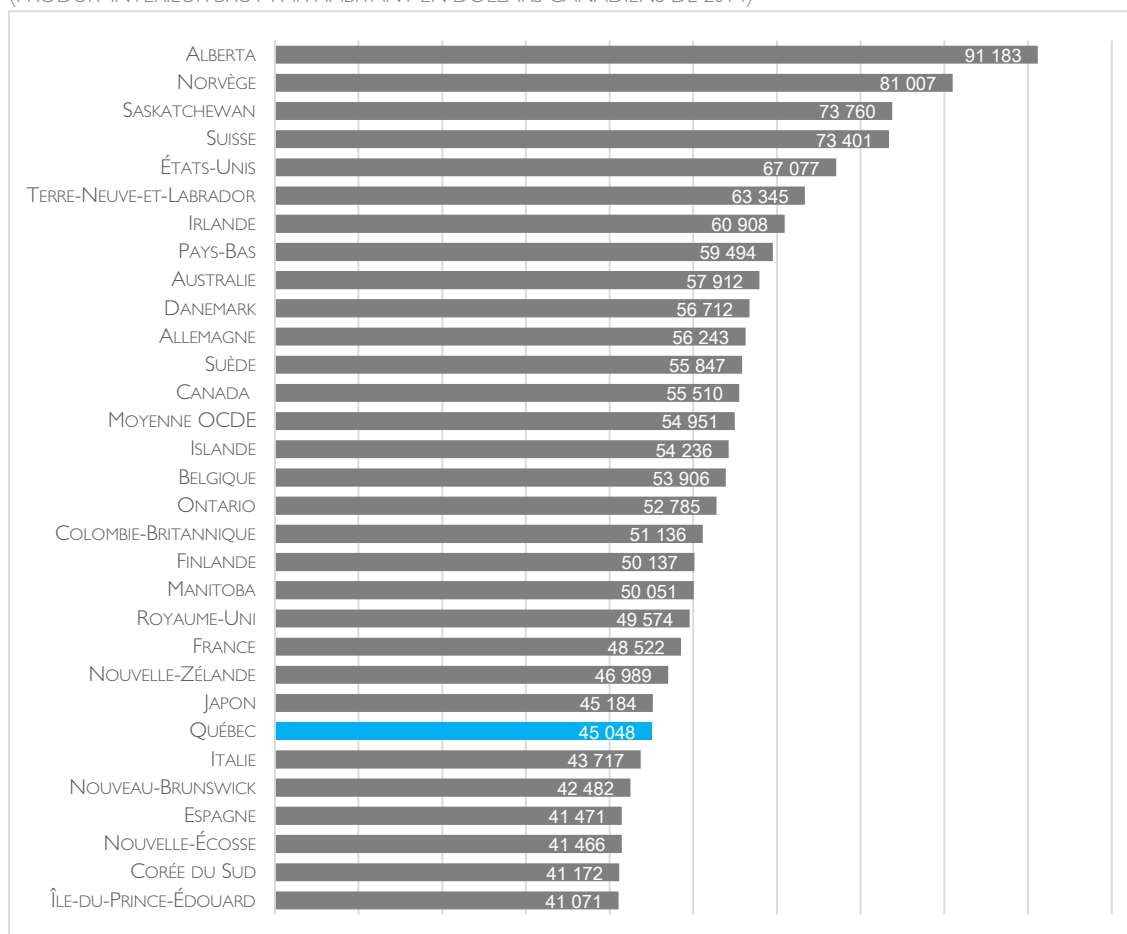
comparatif, l'exploitation des ressources naturelles représente 6 % du PIB du Québec, un poids de 4 à 6 fois moins important que dans ces provinces et pays. On constate en outre que le haut du classement est également occupé par la Suisse, importante place financière, et par les États-Unis, à la fois une importante place financière et un exploitant actif de ses ressources naturelles. Dans ces circonstances, doit-on conclure que l'exploitation des ressources naturelles ou le statut de place financière sont des conditions *sine qua non* à la prospérité économique?

Il semblerait que non. Si l'exploitation des ressources naturelles procure un avantage certain à plusieurs pays et provinces qui les exploitent, on peut voir que bon nombre de pays se situant dans la première moitié du classement général présentent une structure économique similaire à celle du Québec. C'est notamment le cas de l'Australie, de l'Allemagne, du Danemark, de la Suède, de la Belgique ou des Pays-Bas qui affichent un niveau de vie au moins 20 % plus élevé que celui du Québec.

GRAPHIQUE 1

NIVEAU DE VIE À PARITÉ DES POUVOIRS D'ACHAT EN 2014

(PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR HABITANT EN DOLLARS CANADIENS DE 2014)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique1.xlsx>

En somme, les constats qu'on peut tirer de ce classement sont révélateurs quant à la situation du Québec. D'un côté, seule une minorité de provinces et de pays affichent des niveaux de vie inférieurs

à celui de la province. À l'échelle canadienne, le Québec ne devance que les provinces maritimes, alors que parmi les 20 pays de l'OCDE sélectionnés, il ne devance que trois pays⁷. Ce classement souligne également le fait qu'un certain nombre de pays qui présentent des caractéristiques similaires à celles du Québec font bien meilleure figure. C'est notamment le cas de la Suède et du Danemark où le niveau de vie est environ 25 % plus élevé qu'au Québec. Dans ces deux cas, il est question d'économies de petite taille où l'intervention de l'État est importante et où l'exploitation des ressources naturelles n'est pas plus importante qu'elle ne l'est au Québec.

POURQUOI DOIT-ON S'INQUIÉTER DU NIVEAU DE VIE AU QUÉBEC ?

Savoir que le niveau de vie au Québec est plus faible que dans une majorité de pays et de provinces est une chose, mais comprendre les impacts de ce retard en est une autre. Étant donnée la complexité des interactions qui régissent le fonctionnement de l'économie, les bénéfices associés à une plus grande prospérité économique se manifestent de différentes façons sur la population, les entreprises et les gouvernements. Ainsi, il est difficile de véritablement cerner la nature des enjeux qui se cachent derrière le retard économique du Québec.

Le contexte actuel nous amène toutefois à souligner une réalité particulièrement importante qui unit la prospérité économique au financement des dépenses publiques et à la capacité des individus à consommer ou à épargner.

On doit d'abord rappeler que le niveau de vie est avant tout une mesure de la richesse générée par une économie (le PIB), évaluée de manière à tenir compte de la taille de sa population. Par conséquent, le fait que le Québec affiche un niveau de vie plus faible signifie que son économie génère toute proportion gardée moins de richesse que la plupart des provinces et pays avec lesquels on le compare. Est-ce dire que les Québécois vivent moins bien et ont une qualité de vie inférieure? Pas nécessairement! Rappelons que cette mesure de la prospérité économique n'offre que peu d'information sur la qualité de vie ou sur la manière dont la richesse est distribuée entre les citoyens de sorte qu'on peut difficilement se prononcer à cet égard.

Cela dit, on doit comprendre que le gouvernement se finance entièrement à partir de la richesse générée par son économie. Par conséquent, lorsqu'une économie génère moins de richesse par habitant comparativement à d'autres, le gouvernement en place dispose de moins de ressources pour financer ses dépenses et lutter contre les inégalités. Il doit alors avoir recours à une fiscalité plus importante s'il souhaite financer un même niveau de dépenses par habitant, ou alors il doit dépenser moins que ne le font les autres gouvernements. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont les citoyens qui en font les frais, en payant davantage d'impôt ou en recevant des services publics de moindre qualité ou en moins grand nombre.

⁷ Rappelons que 14 pays membres de l'OCDE ont été retirés de l'analyse en raison de l'indisponibilité de certaines données. Ces pays sont les suivants : Autriche (58 232 \$/ha.), Chili (28 067 \$/ha.), Estonie (33 929 \$/ha.), Grèce (32 729 \$/ha.), Hongrie (31 163 \$/ha.), Israël (41 926 \$/ha.), Luxembourg (122 682 \$/ha.), Mexique (22 488 \$/ha.) Pologne (30 812 \$/ha.), Portugal (35 796 \$/ha.), République slovaque (34 950 \$/ha.), République tchèque (38 298 \$/ha.), Slovénie (37 797 \$/ha.), Turquie (23 998 \$/ha.).

Dans le cas du Québec, la plus faible prospérité de l'économie se traduit directement par des revenus moins importants, et indirectement par une fiscalité plus lourde. Et ultimement, ce sont les ménages québécois qui en subissent les conséquences, en ayant un revenu disponible plus faible, c'est-à-dire moins d'argent pour consommer et épargner.

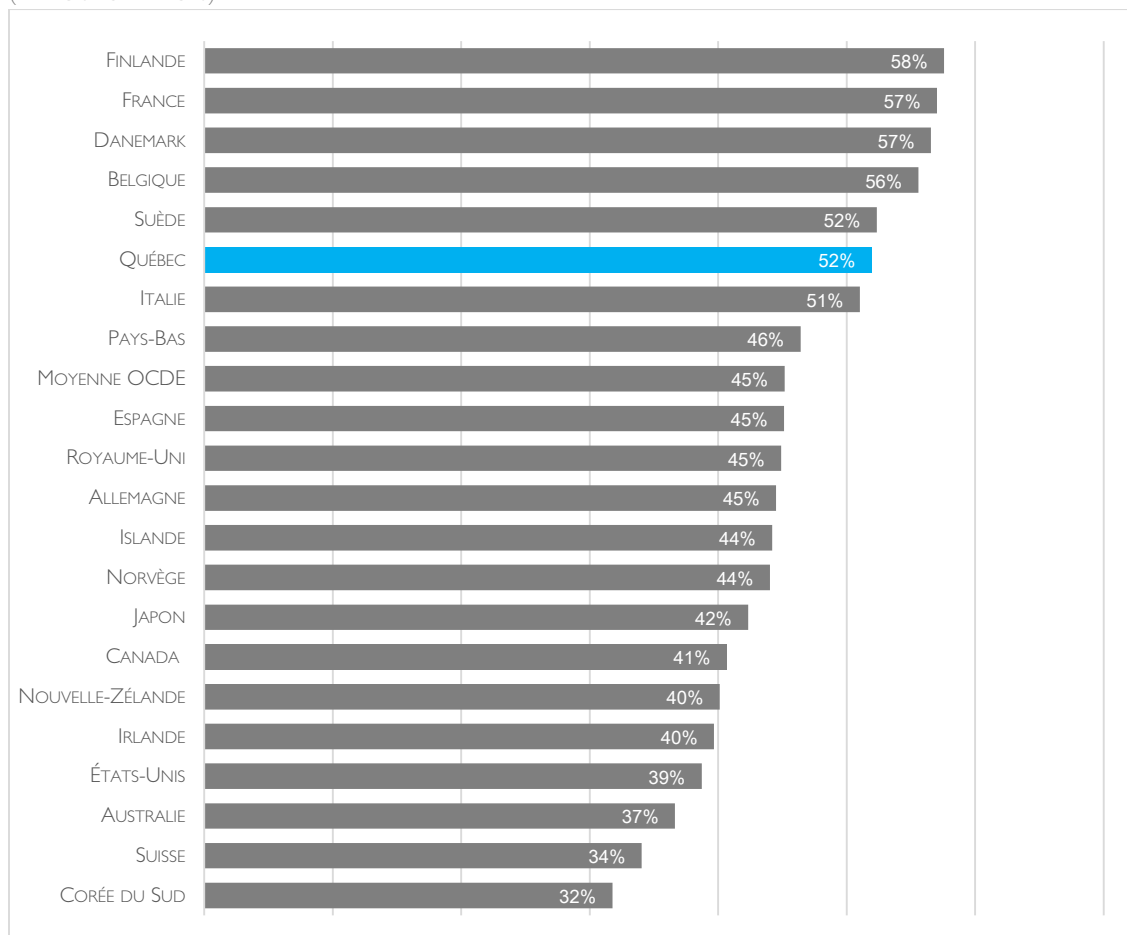
En examinant simultanément les graphiques 2 et 3, on constate que pour financer un niveau de dépenses similaire à bon nombre de pays et de provinces, les administrations publiques québécoises doivent utiliser une plus grande part de la richesse générée par l'économie. On remarque ainsi que le poids des dépenses publiques dans le PIB au Québec est plus élevé que dans une majorité de provinces et de pays (Graphique 2), alors que les dépenses par habitant n'y sont pas plus importantes (Graphique 3).

Par exemple, les administrations publiques en Suède dépensent en moyenne 5 670 \$ de plus par habitant qu'au Québec alors que le poids de ces dépenses dans le PIB suédois est à peine supérieur à celui du Québec. Au Pays-Bas, les administrations publiques dépensent en moyenne 4 051 \$ de plus par habitant qu'au Québec alors que le poids des dépenses dans le PIB néerlandais (46 %) est largement inférieur à celui du Québec (52 %). En Allemagne, des dépenses par habitant similaires à celles du Québec se traduisent par un poids économique nettement inférieur (45 %).

GRAPHIQUE 2

POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE PIB EN 2013

(EN POURCENTAGES)

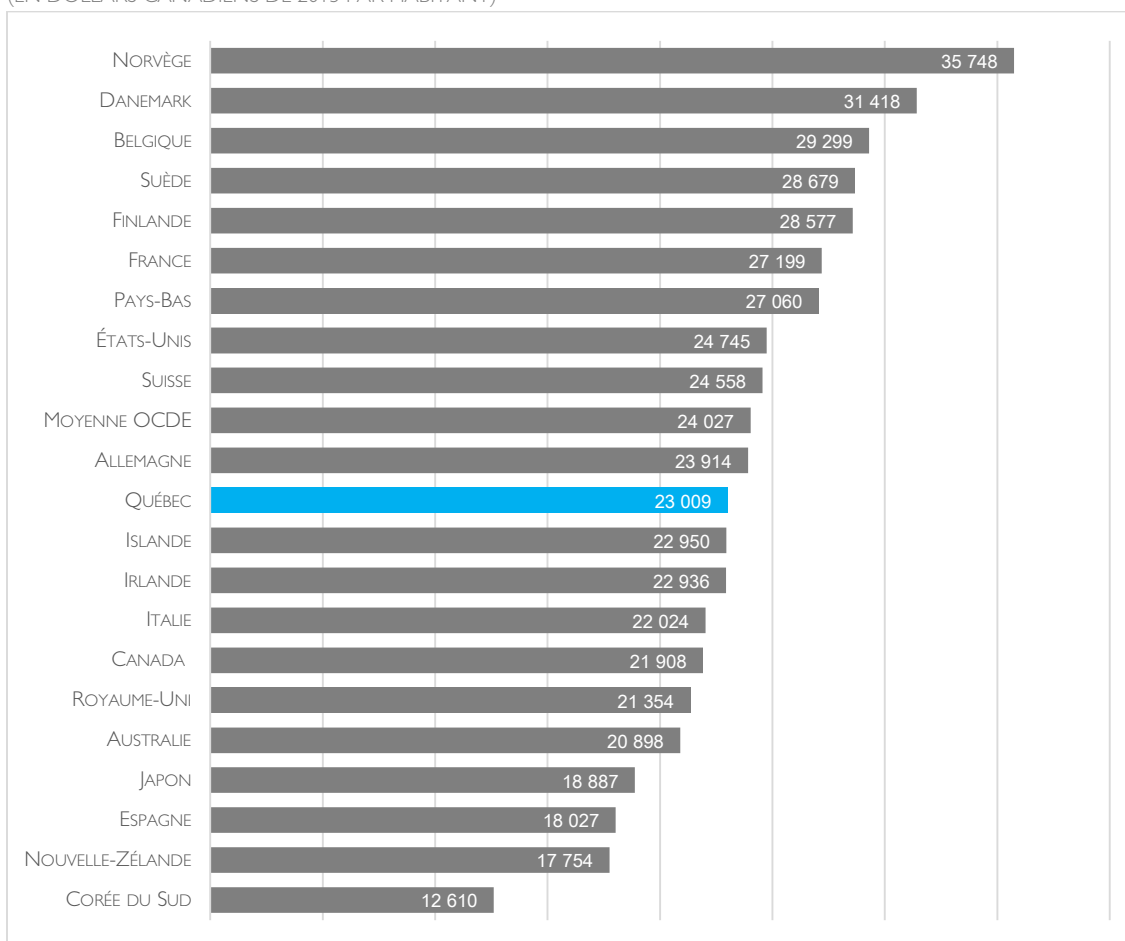


Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique2.xlsx>

GRAPHIQUE 3

DÉPENSES PUBLIQUES PAR HABITANT À PARITÉ DES POUVOIRS D'ACHAT EN 2013

(EN DOLLARS CANADIENS DE 2013 PAR HABITANT)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique3.xlsx>

En somme, ce n'est pas tant l'importance des dépenses publiques qui met aujourd'hui en péril le filet social québécois, mais bien la faible prospérité de l'économie. Compte tenu du retard économique qui prévaut, le gouvernement doit imposer davantage les entreprises et les contribuables pour financer ses dépenses. S'enclenche alors un cercle vicieux où l'importance du fardeau fiscal plombe l'économie, qui génère alors moins de revenus. En conséquence, le gouvernement doit accentuer ses interventions en matière de fiscalité pour maintenir le financement de ses dépenses.

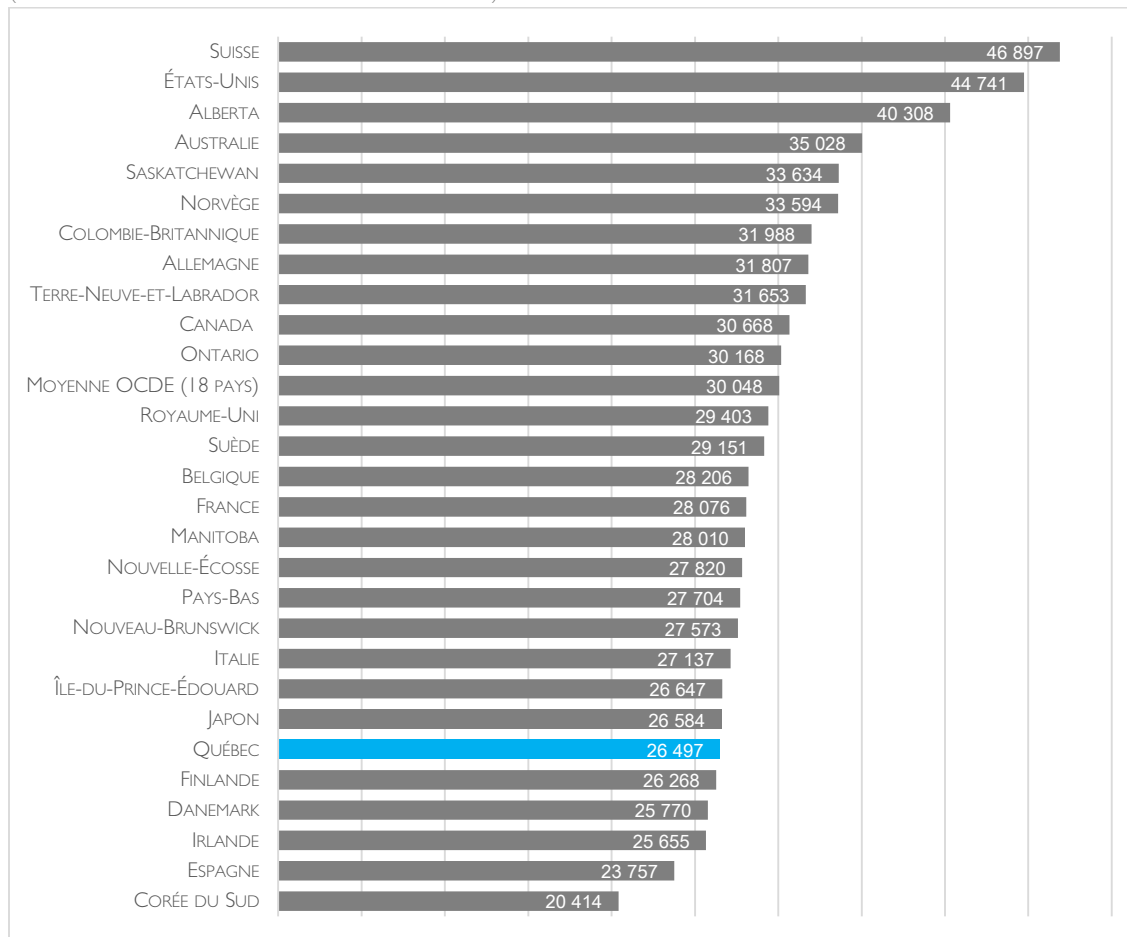
En bout de piste, ce sont les contribuables qui sont touchés : d'une part parce que le retard économique réduit inévitablement leurs revenus, et d'autre part parce que le financement des dépenses publiques nécessite des prélèvements fiscaux plus importants. Le résultat est tel que les

Québécois ont aujourd'hui un revenu disponible⁸ plus faible que dans une très vaste majorité de pays et de provinces. (Graphique 4).

GRAPHIQUE 4

REVENU DISPONIBLE PAR HABITANT À PARITÉ DES POUVOIRS D'ACHAT EN 2013

(EN DOLLARS CANADIENS DE 2013 PAR HABITANT)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique4.xlsx>

Maintenant, en revenant à la question initiale, à savoir pourquoi devrait-on se préoccuper de la prospérité de la province, il faut comprendre que la recherche d'un niveau de vie plus élevé sert les intérêts de la population de deux façons. D'abord, l'accroissement du niveau de vie contribue directement à l'augmentation du revenu dont disposent les ménages pour consommer et épargner. Parallèlement, l'accroissement du niveau de vie donne au gouvernement l'opportunité de financer un même niveau de dépenses en réduisant le fardeau fiscal des entreprises et des particuliers, ce qui contribue indirectement à l'accroissement du revenu disponible de ces derniers. Et dans l'éventualité

⁸ C'est-à-dire le revenu moyen net d'impôts et de transferts à la disposition de chaque québécois pour dépenser et épargner.

où le gouvernement maintiendrait la même structure fiscale, il aurait davantage de ressources pour financer ses dépenses.

OÙ SE SITUAIT LE QUÉBEC IL Y A TRENTE ANS?

Afin de déterminer d'où provient le retard économique actuel du Québec, on doit d'abord savoir où la province se situait il y a quelques décennies. Pour les fins de cette analyse, le graphique 5 illustre le niveau de vie des 20 pays de l'OCDE sélectionnés et des neuf autres provinces canadiennes en 1981 et en 2014 en comparaison du niveau de vie au Québec lors de ces mêmes années. Dans ce graphique, un niveau de vie de 120 indique que le niveau de vie dans ce pays ou cette province est 20 % plus élevé qu'au Québec alors qu'inversement, un niveau de vie de 80 indique que le niveau de vie y est 20 % moins élevé. Quoiqu'elle soit moins intuitive qu'un niveau de vie exprimé en dollars, cette approche nous permet d'évaluer l'évolution relative du niveau de vie au Québec. Il est ainsi possible de voir si le Québec était initialement désavantagé ou si l'actuel retard a été cumulé au cours des dernières décennies⁹.

À cet égard, le constat général qui se dégage est clair : la position relative de la province s'est détériorée entre 1981 et 2014. Sur les 29 provinces et pays analysés, seules l'Italie, la Colombie-Britannique et la Suisse¹⁰ ont vu leur avantage sur le Québec s'amenuiser au cours des dernières décennies. Autrement dit, une vaste majorité de pays et provinces ont vu leur avantage sur le Québec s'accroître au cours des dernières décennies. C'est notamment le cas de la Suède et de l'Allemagne où le niveau de vie est aujourd'hui 25 % plus élevé qu'au Québec alors qu'au début des années 80, l'écart avec le Québec était respectivement de 7 % et 10 %. D'autres pays sont par ailleurs parvenus à combler un important retard au cours de cette période. C'est notamment le cas de la Corée du Sud qui a vu son niveau de vie passer de 22 % du niveau de vie du Québec en 1981, à 91 % en 2014 (de 22 à 91 sur le graphique). On constate par ailleurs que l'Irlande et la Finlande dépassent aujourd'hui le Québec en matière de niveau de vie alors qu'au début des années 80, ils se positionnaient derrière le Québec.

L'analyse souligne par ailleurs deux tendances selon qu'on compare le Québec à la moyenne de l'OCDE ou à la moyenne canadienne. Tel que l'illustre le graphique 5, le niveau de vie moyen à l'OCDE au début des années 80 n'était que de 4 % supérieur à celui du Québec alors qu'en 2014, cet écart se chiffrait à 22 % (104 vs 122 sur le graphique). Autrement dit, la croissance économique a été plus rapide parmi les pays de l'OCDE (1,69 % en croissance annuelle moyenne) qu'elle ne l'a été au Québec (1,20 % en croissance annuelle moyenne), signe que la province est en perte de vitesse par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Au contraire, l'écart avec la moyenne canadienne est demeuré sensiblement le même au cours de cette période. En 1981, le niveau de vie moyen au Canada était 19 % plus élevé qu'au Québec alors qu'en 2014, l'écart était de 23 % (119 vs

⁹ Rappelons que ces données sont corrigées de manière à considérer l'évolution des prix à travers le temps au sein d'une économie, ainsi que pour les différences de prix observées entre les économies.

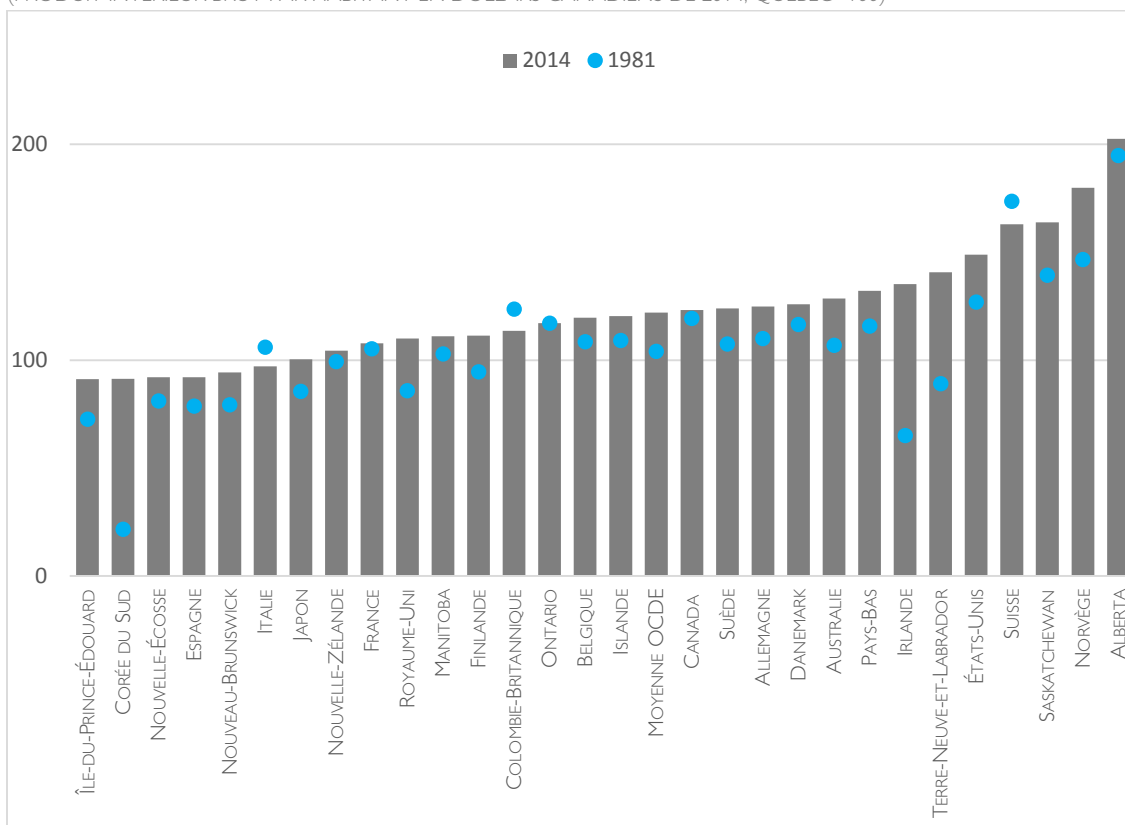
¹⁰ Dans le cas de la Suisse, cette situation est essentiellement attribuable au fait que ce pays affichait un niveau de vie particulièrement élevé au début des années 80.

123 sur le graphique). On déduit donc qu'à l'instar du Québec, le Canada (1,30 % en croissance annuelle moyenne) a également perdu du terrain vis-à-vis ses homologues à l'OCDE.

GRAPHIQUE 5

NIVEAU DE VIE À PARITÉ DES POUVOIRS D'ACHAT PAR RAPPORT AU QUÉBEC, 1981 ET 2014

(PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR HABITANT EN DOLLARS CANADIENS DE 2014, QUÉBEC=100)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique5.xlsx>

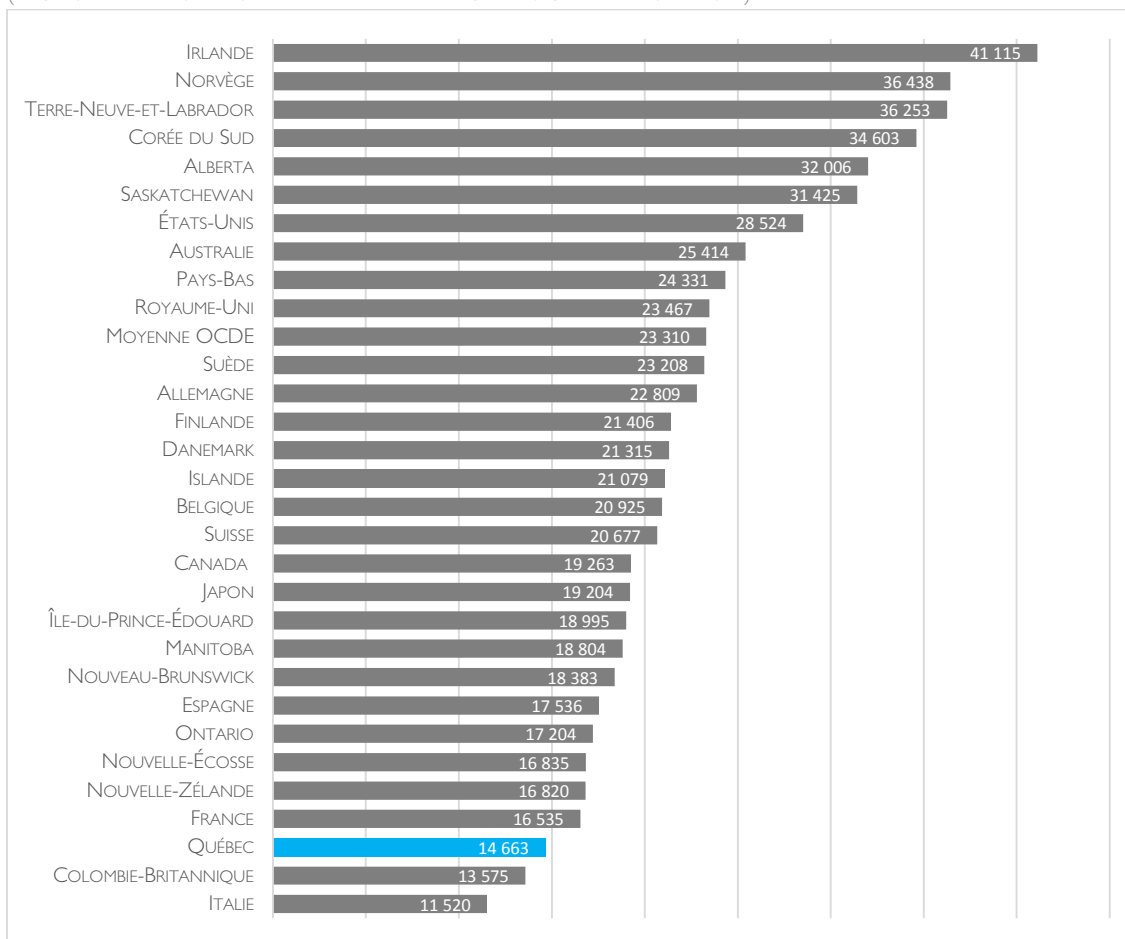
Une fois qu'on sait que le Québec est en perte de vitesse, on peut observer à quel point le retard cumulé est considérable en mesurant l'évolution des niveaux de vie en dollars (Graphique 6). On constate ainsi qu'avec une augmentation de 14 663 \$ par habitant – soit une croissance annuelle moyenne de 1,20 % – le Québec affiche l'une des plus faibles augmentations observées parmi les 30 pays et provinces analysées. En fait, seules la Colombie-Britannique et l'Italie ont enregistré une croissance plus faible de leurs niveaux de vie. Compte tenu de cette performance, le Québec n'a pas été en mesure de soutenir le rythme de croissance de pays comme l'Australie (25 414 \$/ha. ou 1,77 % en croissance annuelle moyenne), qui affichait pourtant un niveau vie similaire à celui du Québec en 1981¹¹.

¹¹ En 1981, le niveau de vie au Québec était de 30 385 \$ par habitant, alors que celui de l'Australie était de 32 498 \$ par habitant.

GRAPHIQUE 6

AUGMENTATION DU NIVEAU DE VIE À PARITÉ DES POUVOIRS D'ACHAT ENTRE 1981 À 2014

(PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR HABITANT EN DOLLARS CANADIENS DE 2014)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique6.xlsx>

POURQUOI LE NIVEAU DE VIE AU QUÉBEC A PROGRESSÉ MOINS RAPIDEMENT?

Pour évaluer d'où provient la croissance du niveau de vie, il est possible de décomposer le PIB par habitant selon trois déterminants : la productivité du travail, qui évalue la richesse générée en moyenne par heure travaillée; l'intensité du travail, qui évalue la moyenne des heures travaillées par emploi; et le taux d'emploi, qui mesure la proportion de la population qui a détenu un emploi au cours de l'année (Figure 1). Autrement dit, le niveau de vie d'une économie est déterminé par la combinaison de l'efficacité avec laquelle elle génère de la richesse, de l'intensité avec laquelle sa population travaille et de la participation de cette dernière au marché du travail.

FIGURE 1**LES TROIS DÉTERMINANTS DU NIVEAU DE VIE**

$$\text{Niveau de vie} = \text{Productivité du travail} \times \text{Intensité du travail} \times \text{Taux d'emploi global}$$

$$\frac{\text{PIB}}{\text{Population}} = \frac{\text{PIB}}{\text{Heures travaillées}} \times \frac{\text{Heures travaillées}}{\text{Nombre d'emplois}} \times \frac{\text{Nombre d'emplois}}{\text{Population}}$$

Lorsqu'on analyse la croissance du niveau de vie à partir de cette décomposition, il est possible d'identifier la contribution de chacune de ses composantes (Tableau 1). Par exemple, on a vu que le niveau de vie au Québec avait augmenté de 14 663 \$ par habitant entre 1981 et 2014. Selon un calcul effectué sur la base de cette décomposition, on constate que 85 % de cette hausse, soit 12 477 \$ par habitant, est attribuable à l'augmentation de la productivité du travail alors que 39 %, soit 5 716 \$ par habitant, est attribuable à une hausse du taux d'emploi. Dans la mesure où les contributions de la productivité du travail et du taux d'emploi totalisent 124 %, on déduit logiquement que l'intensité du travail a contribué négativement à la croissance du niveau de vie. On constate ainsi que la contribution de cette composante a été de - 24 %, ce qui indique que le nombre moyen d'heures travaillées par emploi a diminué entre 1981 et 2014.

En appliquant cette décomposition à l'ensemble des provinces et pays, deux constats peuvent être dégagés.

Premier constat, la diminution de l'intensité du travail a réduit les gains potentiels de niveau de vie qui auraient pu être observés dans une vaste majorité de pays et de provinces. Exception faite des États-Unis et de la Suède, la totalité des pays et provinces affichent une contribution négative de la composante intensité du travail, signe que la moyenne des heures travaillées par emploi a diminué à peu près partout depuis le début des années 80¹². Le Québec ne fait donc pas figure d'exception à ce chapitre. En contrepartie, la plupart de ces pays ont parallèlement enregistré une hausse du taux d'emploi de sorte qu'à terme, l'effet conjoint de ces deux composantes demeure somme toute limité. Autrement dit, la diminution de la moyenne des heures travaillées par emploi a généralement été compensée par une augmentation du taux d'emploi dans une majorité de pays.

Ce premier constat met en exergue le second, à savoir le rôle fondamental de la productivité du travail dans l'augmentation du niveau de vie des provinces et pays sélectionnés. Tel qu'illustré au tableau 1, la quasi-totalité de la croissance du niveau de vie observée depuis 1981 dans les provinces et pays sélectionnés est attribuable à des gains de productivité du travail. On constate ainsi qu'entre 62 % et 146 % de l'augmentation du niveau de vie observé entre 1981 et 2014 est attribuable à des gains de productivité du travail.

¹² En moyenne, l'intensité du travail parmi les pays de l'OCDE sélectionnés a diminué de 9,8 % entre 1981 et 2014 alors qu'au Québec, la baisse a été de 9,0 %

TABLEAU 1

SOURCES DE LA CROISSANCE DU NIVEAU DE VIE À PARITÉ DES POURVOIRS D'ACHAT ENTRE 1981 ET 2014

(PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR HABITANT EN DOLLARS CANADIENS DE 2014 ET EN POURCENTAGES)

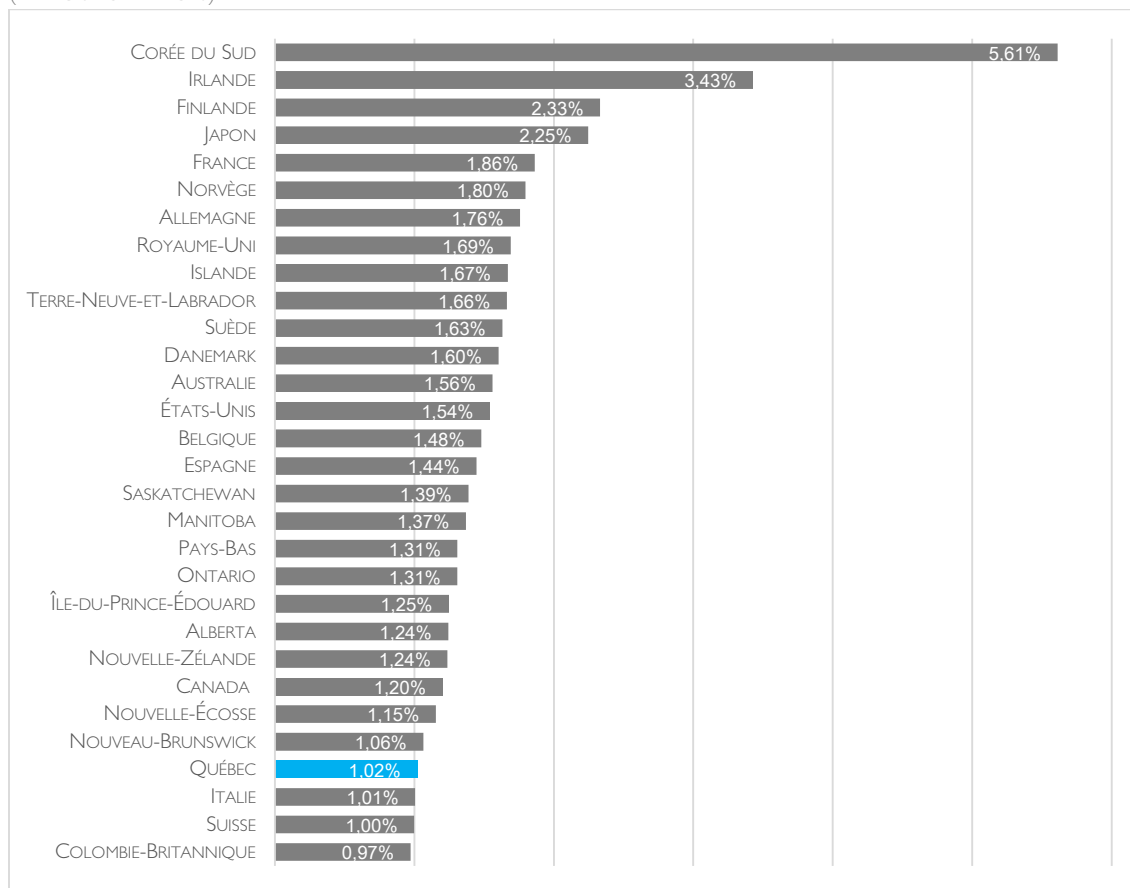
	Variation du niveau de vie entre 1981 et 2014	Part de la variation du niveau de vie expliquée par un changement dans :		
		La productivité du travail	L'intensité du travail	Le taux d'emploi
IRLANDE	41 115	99%	-18%	19%
NORVÈGE	36 438	98%	-16%	17%
TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR	36 253	64%	-5%	41%
CORÉE DU SUD	34 603	98%	-17%	18%
ALBERTA	32 006	94%	-8%	14%
SASKATCHEWAN	31 425	82%	-9%	27%
ÉTATS-UNIS	28 524	91%	3%	6%
AUSTRALIE	25 414	88%	-14%	26%
PAYS-BAS	24 331	82%	-20%	39%
ROYAUME-UNI	23 467	86%	-2%	16%
SUÈDE	23 208	99%	10%	-10%
ALLEMAGNE	22 809	111%	-45%	34%
FINLANDE	21 406	137%	-22%	-15%
DANEMARK	21 315	111%	-14%	3%
ISLANDE	21 079	111%	-17%	6%
BELGIQUE	20 925	99%	-16%	17%
SUISSE	20 677	99%	-35%	36%
CANADA	19 263	93%	-14%	22%
JAPON	19 204	132%	-36%	3%
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	18 995	66%	-10%	44%
MANITOBA	18 804	95%	-14%	19%
NOUVEAU-BRUNSWICK	18 383	62%	-5%	43%
ESPAGNE	17 536	86%	-19%	33%
ONTARIO	17 204	109%	-15%	6%
NOUVELLE-ÉCOSSE	16 835	73%	-12%	39%
NOUVELLE-ZÉLANDE	16 820	92%	-12%	21%
FRANCE	16 535	146%	-48%	2%
QUÉBEC	14 663	85%	-24%	39%
COLOMBIE-BRITANNIQUE	13 575	104%	-19%	16%
ITALIE	11 520	108%	-26%	18%

Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/tableau1.xlsx>

En somme, on comprend que la croissance du niveau de vie à long terme passe inévitablement par des gains de productivité. Dans ces circonstances, les pays et provinces où la croissance de la productivité du travail a été faible ont tous enregistré une faible croissance de leur niveau de vie. C'est précisément ce qui explique le retard économique du Québec. Entre 1981 et 2014, la productivité du travail au Québec n'a augmenté que de 1,02 % en moyenne annuellement, soit la 4^e plus faible progression observée parmi les 30 provinces et pays analysés (Graphique 7). Seules la Colombie-Britannique (0,97 %), l'Italie (1,01%) et la Suisse (1,00 %) ont enregistré une croissance plus faible à ce chapitre. Rappelons que ces trois économies précédaient également le Québec au chapitre de la croissance du niveau de vie au cours de cette même période. Cette performance place par ailleurs le Québec loin derrière des pays tels que la Suède ou le Danemark, où la croissance de la productivité du travail a été environ 1,6 fois plus importante qu'au Québec. On note également que la Finlande et l'Irlande, les deux pays étant parvenus à dépasser le Québec en matière de niveau de vie, ont enregistré des gains de productivité nettement supérieurs à ceux observés au Québec. Entre 1981 et 2014, la croissance de la productivité du travail dans ces deux pays a été respectivement 2,3 à 3,4 fois plus importante qu'elle ne l'a été au Québec. Bref, la croissance de la productivité du travail apparaît très clairement être le principal déterminant de l'augmentation du niveau de vie à long terme.

GRAPHIQUE 7 CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL ENTRE 1981 ET 2014

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique7.xlsx>

AUGMENTER L'INTENSITÉ DU TRAVAIL : UN CHOIX LUCIDE ?

Sachant que la diminution de l'intensité du travail a réduit les gains potentiels de niveau de vie qui auraient pu être observés au Québec, on en vient à se questionner sur le rôle des heures travaillées. Est-il possible qu'en augmentant la cadence des heures travaillées, la province améliore sa prospérité économique? Absolument! Cela dit, on doit comprendre qu'une telle avenue connaîtrait rapidement des limites.

Par exemple, si le Québec (45 048 \$/ha.) souhaitait rattraper le niveau de vie moyen à l'OCDE (54 951 \$/ha.) en maintenant la productivité du travail et le taux d'emploi actuels, la province devrait faire passer l'intensité du travail à 1 994 heures par emploi, une hausse de 359 heures par emploi par rapport au niveau actuel. La province se situerait alors dans le haut du classement en matière d'intensité du travail (Graphique 8), tout juste derrière la Corée du sud (2 124 heures par emploi). Dans ces circonstances, on ne peut envisager de soutenir la croissance de l'économie québécoise sur la seule base d'une augmentation des heures travaillées, la hausse requise étant beaucoup trop importante pour être réaliste.

On doit par ailleurs comprendre que l'impact d'une hausse de l'intensité du travail à des niveaux comparables aux autres pays et provinces serait limité. Par exemple, si le Québec affichait la même intensité du travail que l'Alberta, championne canadienne des heures travaillées (1 635 heures par emploi vs 1 828 heures par emploi), le niveau de vie de la province ne progresserait que de 5 326 \$ par habitant, et demeurerait sous la moyenne de l'OCDE, et loin derrière l'Alberta.

Si la même logique s'applique du côté du taux d'emploi, l'impact d'une hausse de la productivité du travail sur le niveau de vie est en revanche beaucoup plus important, et nettement plus réaliste.

Par exemple, si le Québec maintenait les niveaux d'intensité du travail et de taux d'emploi actuels, chaque hausse de 1 \$ par heure travaillée se traduirait par une augmentation de 801 \$ du niveau de vie. Autrement dit, chaque augmentation de 1 \$ de la productivité du travail augmenterait la richesse collective de 801 \$ par habitant, et ce, en maintenant la même intensité du travail et le taux d'emploi actuels. On comprend ainsi que ce n'est pas tant l'écart observé dans le nombre d'heures travaillées qui explique le retard du Québec mais bien la productivité des heures qui sont travaillées.

Il apparaît ici nécessaire de préciser que la productivité ne sert pas uniquement un objectif de croissance économique pure. Elle donne également à une société l'opportunité de supporter les choix qu'elle fait en matière d'heures travaillées. À cet égard, si on reprend le graphique 8, on constate que plusieurs pays qui dépassent le Québec en matière de niveau de vie affichent une intensité du travail plus faible. C'est notamment le cas de pays tels que la Suède, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas, où l'intensité du travail est jusqu'à 16 % plus faible qu'au Québec. En contrepartie, on peut voir que ces pays affichent une productivité du travail beaucoup plus élevée. En Suède, la productivité est 26 % plus élevée qu'au Québec. Au Danemark et en Allemagne, l'écart est d'environ 41 %. Et en Belgique, la productivité est environ 50 % plus élevée qu'elle ne l'est au Québec. Autrement dit, la productivité permet à ces pays de travailler moins, tout en assurant un niveau de vie plus élevé.

GRAPHIQUE 8

NIVEAU DE VIE, PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL, INTENSITÉ DU TRAVAIL ET TAUX D'EMPLOI EN 2014

	Niveau de vie Dollars par habitant	Productivité du travail \$ par heure travaillée	Intensité du travail Heures travaillées par emploi	Taux d'emploi Nombre d'emplois par habitant
ALBERTA	91 183	88,32	1 828	56%
NORVÈGE	81 007	106,16	1 429	53%
SASKATCHEWAN	73 760	78,80	1 779	53%
SUISSE	73 401	77,93	1 568	60%
ÉTATS-UNIS	67 077	75,33	1 848	48%
TERRE-NEUVE-LABRADOR	63 345	78,71	1 822	44%
IRLANDE	60 908	80,62	1 821	41%
PAYS-BAS	59 494	80,87	1 420	52%
AUSTRALIE	57 912	69,66	1 671	50%
DANEMARK	56 712	79,38	1 458	49%
ALLEMAGNE	56 243	79,39	1 366	52%
SUÈDE	55 847	70,98	1 611	49%
CANADA	55 510	63,96	1 703	51%
ISLANDE	54 236	53,60	1 864	54%
BELGIQUE	53 906	84,74	1 560	41%
ONTARIO	52 785	60,81	1 697	51%
COLOMBIE-BRITANNIQUE	51 136	61,69	1 670	50%
FINLANDE	50 137	66,74	1 643	46%
MANITOBA	50 051	57,29	1 699	51%
ROYAUME-UNI	49 574	62,22	1 675	48%
FRANCE	48 522	79,88	1 473	41%
NOUVELLE-ZÉLANDE	46 989	50,58	1 762	53%
JAPON	45 184	50,97	1 729	51%
QUÉBEC	45 048	56,20	1 635	49%
ITALIE	43 717	63,46	1 721	40%
NOUVEAU-BRUNSWICK	42 482	50,79	1 756	48%
ESPAGNE	41 471	63,17	1 698	39%
NOUVELLE-ÉCOSSE	41 466	49,33	1 721	49%
CORÉE	41 172	38,18	2 124	51%
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	41 071	45,73	1 763	51%

Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique8.xlsx>

Quoique succincte, cette première section met en lumière les fondements mêmes du retard économique du Québec, à savoir que les faibles gains de productivité enregistrés au cours des trois dernières décennies ont ralenti le rythme de croissance du niveau de vie de la province.

Loin d'être un inédit - ce constat a été évoqué à de multiples reprises depuis le début des années 2000 – l'économie québécoise ne semble pas avoir pris la mesure de l'importance de la productivité puisque très peu d'avancées ont été observées au cours des dernières années. Entre 2004 et 2014, la croissance annuelle moyenne de la productivité n'a été que de 0,79 %, une croissance nettement insuffisante pour permettre au Québec de combler le fossé qui s'est creusé au cours des trois dernières décennies. Résultat : la croissance annuelle moyenne du niveau de vie a été de 0,52 %, un rythme de croissance pratiquement trois fois plus lent que celui observé entre 1981 et 2004.

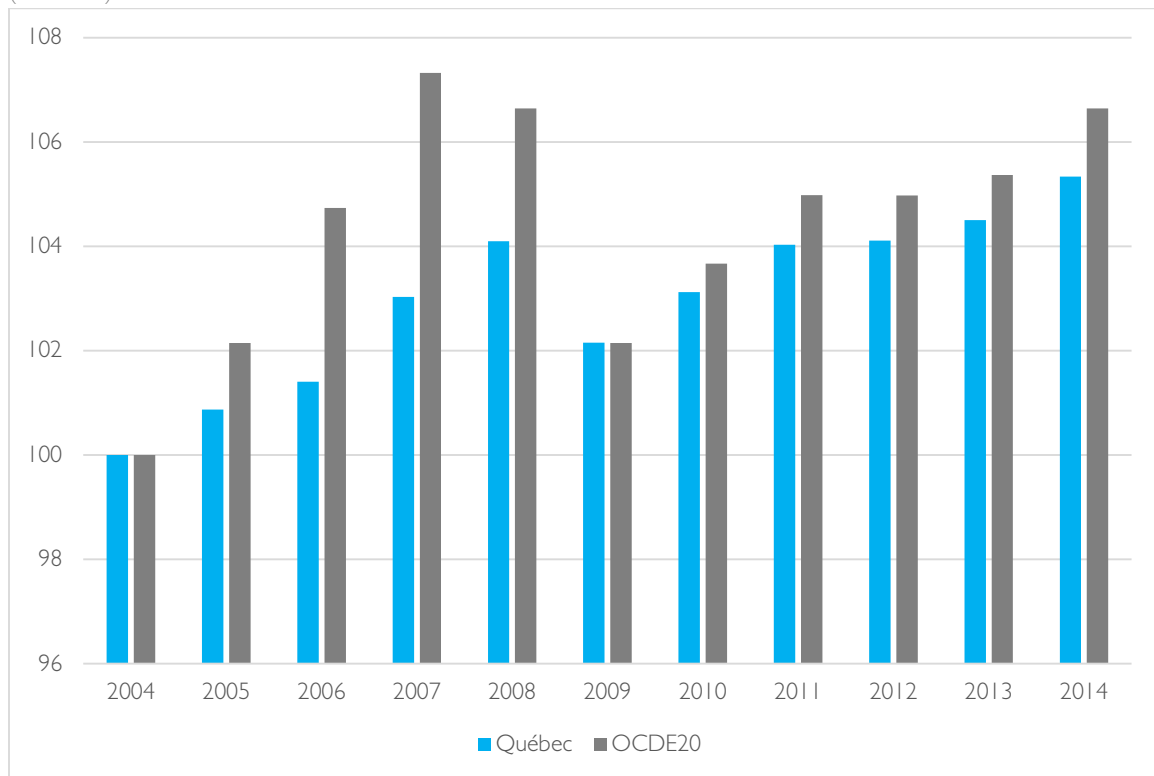
Cela dit, en sachant que la croissance du niveau de vie au Québec s'est rapprochée de la croissance moyenne à l'OCDE entre 2004 et 2014, on pourrait croire que la situation du Québec n'est pas aussi préoccupante qu'on voudrait le croire, et qu'un rattrapage, certes long, est en voie de se dessiner. Or, ce n'est pas exactement ce qui se produit.

En fait, l'économie du Québec a été davantage résiliente face à la récession de 2008 que ne l'a été une vaste majorité de pays de l'OCDE. Par conséquent, si la performance du Québec a été comparable à la moyenne de l'OCDE, c'est essentiellement parce que le ralentissement économique a été plus marqué ailleurs à l'OCDE et non parce la croissance de l'économie du Québec a été particulièrement rapide (Graphique 9). N'eût été de la récession, l'écart qui sépare le Québec de la moyenne des pays de l'OCDE se serait nettement accentué.

GRAPHIQUE 9

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE VIE À PARITÉ DES POUVOIRS D'ACHAT ENTRE 2004-2014

(2004=100)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique9.xlsx>

Dans ces circonstances, on doit se demander pourquoi le Québec ne parvient-il pas à stimuler la productivité du travail alors que plusieurs pays y sont parvenus? D'autant plus que les rouages de la productivité sont connus : à long terme, les gains de productivité passent inévitablement par l'innovation. Sur la base de ce constat, il devient essentiel de remettre en question les efforts consentis au cours des dernières années pour relever la performance économique du Québec.

CHAPITRE 2

IMPLANTER UNE
CULTURE DE
L'INNOVATION AU
QUÉBEC

Pour comprendre dans quelle mesure l'innovation est essentielle à la croissance économique à long terme, il apparaît d'abord nécessaire de définir en quoi consiste l'innovation.

Dans les années 30, Schumpeter¹³ a lancé les bases de ce qui allait définir le concept économique d'innovation. Pour Schumpeter, l'innovation est la dynamique qui permet de remplacer les anciennes technologies et façons de faire par de nouvelles. Il reconnaît ainsi cinq formes d'innovation :

- Le développement de nouveaux produits
- Le développement de nouvelles méthodes de production
- Le développement de nouvelles structures et organisations
- L'introduction de nouveaux marchés
- L'adoption de nouvelles sources d'approvisionnement

Schumpeter explique l'importance de l'innovation pour la croissance économique en parlant de destruction créatrice, un processus par lequel la croissance économique résulte d'une dynamique de création, de destruction et de réorganisation. Pour illustrer ce processus, on a ici qu'à penser aux différents supports audio qui ont fait leur apparition, du vinyle à la cassette, puis du CD au lecteur MP3, chacun de ces supports ayant concurrencé ses prédécesseurs, jusqu'à parfois amener leur disparition.

Si la théorie de l'innovation a évolué depuis Schumpeter, les bases restent essentiellement les mêmes. L'innovation se définit encore aujourd'hui comme un changement, tangible ou intangible, qui touche les façons de faire, de produire, d'organiser, de structurer, de mettre en marché, etc. L'innovation ne se limite donc pas qu'à la recherche de haut niveau et aux technologies, et ne concerne pas uniquement la production de biens et la délivrance de services. Elle touche l'ensemble des activités des organisations, de la façon d'organiser le travail à la conquête de nouveaux marchés. L'innovation ne se définit donc pas uniquement par des changements radicaux, mais touche également les changements de routine, qui voient à mettre à niveau les façons de faire d'une organisation.

Précisons qu'on ne doit pas considérer l'innovation comme le propre des entreprises. En somme, l'innovation ne se délimite pas qu'au simple périmètre de l'entreprise, mais touche l'ensemble des organisations, qu'il s'agisse d'entités du secteur privé ou public. Ainsi, les politiques publiques doivent également être mises à profit pour assurer le dynamisme nécessaire à l'innovation.

S'il n'obtient pas les résultats escomptés à ce chapitre, il est clair que le gouvernement du Québec est conscient de la nécessité de stimuler l'innovation pour accroître la productivité. Lorsqu'on analyse l'ensemble des stratégies, politiques et programmes mis de l'avant au cours des dix dernières années, et qu'on considère les différents budgets qui ont été déposés au cours de cette même période, force est de constater que des efforts importants ont été consentis pour que les entreprises innovent davantage.

¹³ Joseph Alois Schumpeter, né en 1883 et mort en 1950, est un économiste autrichien marquant du 20^e siècle, reconnu pour ses écrits sur le rôle de l'innovation dans le développement économique.

Cela dit, encourager les entreprises à innover par l'entremise de programmes, de crédits d'impôt et de subventions pris à la marge n'est pas suffisant lorsqu'on cherche à implanter une culture de l'innovation. Pour parvenir à cette fin, le gouvernement doit se servir de deux leviers.

D'une part, il doit s'attaquer au problème à la source et à ce chapitre, on doit comprendre que l'éducation constitue la base même de l'innovation. Ainsi, avant même de chercher à soutenir l'innovation des entreprises à travers ses politiques et programmes, le gouvernement doit mettre en place un système d'éducation efficace qui forme année après année le capital humain nécessaire au développement de l'économie, et ce, tant du côté du savoir universitaire que de celui des compétences professionnelles et techniques. D'autre part, le gouvernement doit doter la province d'une véritable politique de développement économique de manière à encadrer ses interventions afin qu'elles reflètent une vision de long terme.

Or, le Québec ne dispose pas d'une telle politique. Les orientations qui définissent le développement de l'économie québécoise sont généralement définies par des choix budgétaires plutôt qu'économiques et trop souvent, ces orientations sont modifiées au gré des changements politiques. Par ailleurs, l'évaluation des mesures, programmes, crédits et subventions destinés à stimuler le développement économique de la province était jusqu'à tout récemment à peu près inexistante. Résultat : les efforts consentis pour accélérer la croissance ont été trop souvent vains, et faute d'une évaluation systématique des mesures en place, les réformes qui s'imposaient ne se sont jamais concrétisées. Au demeurant, l'éducation n'apparaît pas être la première priorité de l'État. Lorsqu'on considère la croissance des dépenses du gouvernement par mission entre 2002-2003 et 2012-2013, on constate que le financement de la santé et des services sociaux a progressé cinq fois plus rapidement que celui de l'éducation.

Dans ces circonstances, le gouvernement devrait se servir de ces deux leviers pour favoriser la croissance économique de la province. En faisant de l'éducation sa principale priorité, le gouvernement alimenterait la base même de l'innovation en fournissant aux entreprises une main-d'œuvre qualifiée, compétente et éduquée. Ensuite, la mise en application d'une véritable politique de développement économique pour le Québec encadrerait ses interventions afin qu'elles agissent efficacement sur l'émergence et le dynamisme des entreprises. Une fois considérés conjointement, ces deux leviers devraient favoriser une relance cohérente de l'économie québécoise à travers l'implantation d'une véritable culture de l'innovation.

La suite de ce chapitre est organisée comme suit. La première section s'intéresse d'abord à la question de l'éducation au Québec, ce qui amène à conclure que le système d'éducation québécois est en manque de financement par rapport à bon nombre de pays de l'OCDE, et que le niveau de fréquentation scolaire freine l'essor économique de la province en limitant notamment la capacité des entreprises à se doter d'une main-d'œuvre qualifiée et compétente. La deuxième section analyse dans quelle mesure les interventions du gouvernement pourraient remodeler l'environnement économique de la province de manière à instaurer un environnement favorable à l'émergence et au dynamisme des entreprises.

ÉDUCATION: AGIR EN AMONT

La raison qui place l'éducation à la base d'une stratégie d'innovation est simple. Pour que les entreprises soient en mesure de s'approprier les nouvelles technologies, de mettre en place de nouveaux procédés, de développer de nouveaux produits et de nouvelles façons de faire, elles doivent pouvoir miser sur une main-d'œuvre adéquatement formée. En somme, on ne peut espérer alimenter la croissance économique par l'entremise d'entreprises innovantes et performantes si ces dernières ne peuvent compter sur une main-d'œuvre compétente et qualifiée. Le gouvernement doit par conséquent agir en amont s'il souhaite que les entreprises soient outillées pour stimuler durablement la croissance de l'économie.

Or, depuis le début des années 2000, le financement du réseau de l'éducation s'est souvent retrouvé au centre de l'actualité et tout indique qu'il a été mis à mal par les différentes crises qu'il a traversées. Les conséquences sont telles qu'on doit aujourd'hui se questionner sur l'état du réseau. Les ressources allouées à cette mission suffisent-elles pour assurer le développement du capital humain québécois? Les structures en place et l'organisation du système d'éducation sont-elles adéquates considérant les besoins actuels de la population en matière de formation?

COMMENT LE FINANCEMENT SE COMPARE-T-IL ?

Pour répondre à ces questions, on doit d'abord évaluer comment le financement de l'éducation au Québec se compare par rapport au reste du Canada et aux pays de l'OCDE. À cet égard, on doit d'abord évaluer l'effort déployé par l'État. On se réfère alors aux dépenses budgétaires, définies par les sommes déboursées par le gouvernement pour appuyer l'éducation, soit ses dépenses directes et ses transferts aux établissements d'enseignement et aux commissions scolaires¹⁴. Un premier constat peut alors être dégagé.

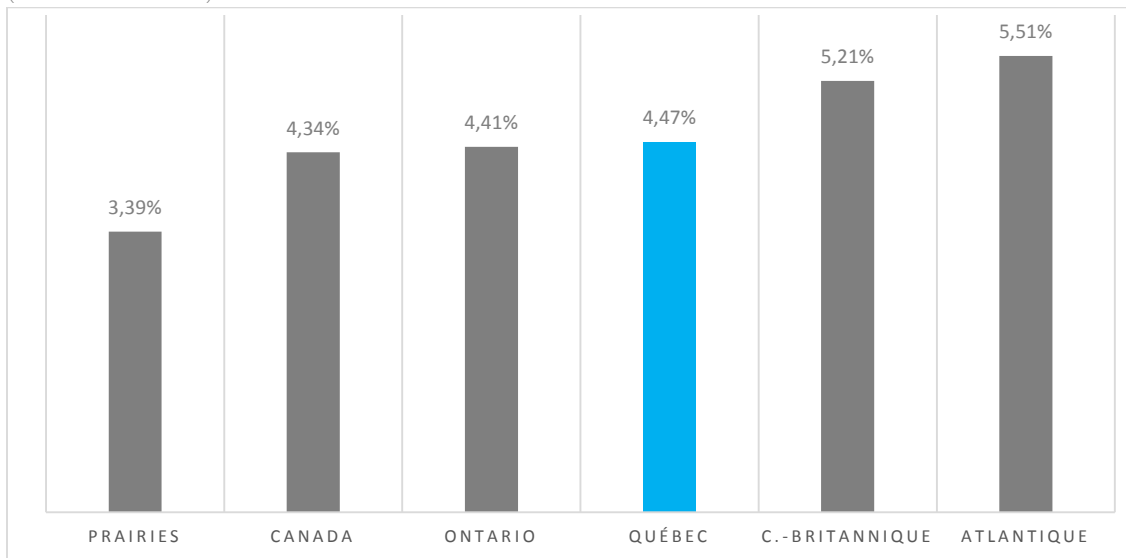
Avec des dépenses représentant 4,47 % du PIB de la province en 2012, l'effort déployé par le gouvernement du Québec pour financer l'éducation se compare à la moyenne canadienne et à l'Ontario. Seules les administrations de la Colombie-Britannique et des provinces de l'Atlantique ont consacré une part plus importante de leur PIB en éducation (Graphique 10). On peut donc dire qu'en considération de la taille de l'économie, le poids du financement public de l'éducation au Québec se compare à la moyenne canadienne.

¹⁴ Les dépenses budgétaires en éducation comprennent l'ensemble des crédits permanents et votés consacrés au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (Volume 2 des comptes publics). Cela inclut les crédits utilisés pour *l'administration et consultation*, les *organismes dédiés à des programmes de formations spécialisées*, *l'aide financière aux études*, pour *l'éducation préscolaire et enseignement primaire et enseignement secondaire*, pour *l'enseignement supérieur*, le *développement du loisir et du sport* ainsi que les *régimes de retraite*. Notons qu'environ 85 % des crédits utilisés prend la forme de subventions aux commissions scolaires et aux établissements d'enseignement de tous les paliers d'enseignement. À ne pas confondre avec les dépenses budgétaires consacrées à la mission « Éducation et culture » que l'on retrouve dans les états financiers consolidés du gouvernement (Volume 1 des comptes publics) et qui inclut les crédits utilisés par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, par le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles ainsi que les dépenses des organismes du réseau de l'éducation (après éliminations pour éviter le double comptage) reconnus dans le périmètre comptable du gouvernement. Les organismes du réseau de l'éducation reconnus dans le périmètre comptable du gouvernement comptent 72 commissions scolaires, 48 cégeps et 11 universités du réseau Université du Québec et ses constituantes. Le nom des ministères et le dénombrement des organismes du réseau de l'éducation réfèrent à l'exercice 2012-2013.

GRAPHIQUE 10

DÉPENSES BUDGÉTAIRES EN ÉDUCATION EN % DU PIB, 2012-2013

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique10.xlsx>

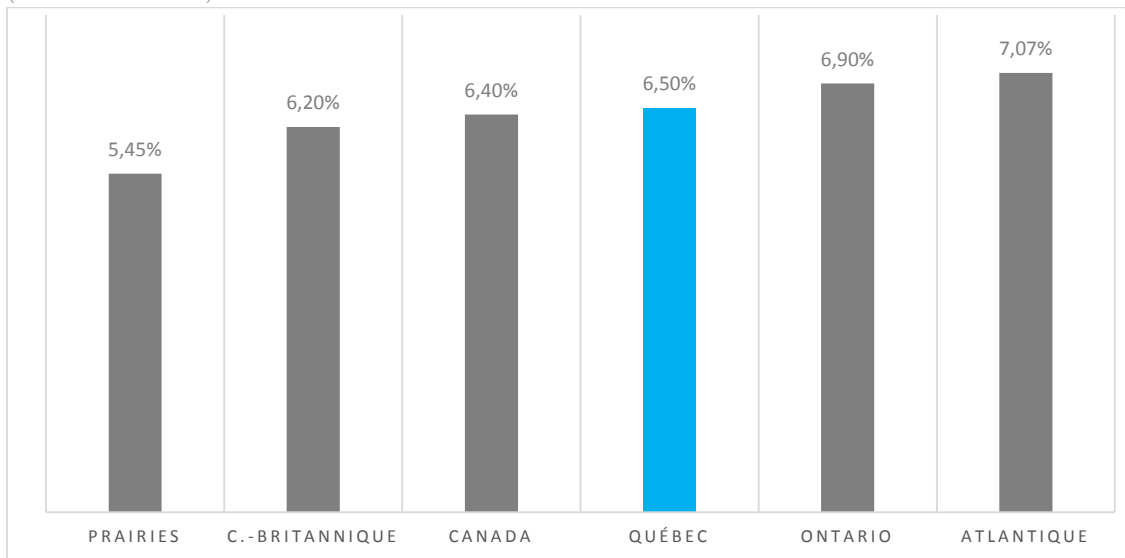
Puisque le financement privé représente une part plus ou moins importante du financement de l'éducation au Canada, on ne peut se contenter d'évaluer la portion publique pour évaluer l'ampleur du financement de l'éducation au Québec. Pour cette raison, on évalue parallèlement l'ensemble des dépenses des établissements d'enseignement et des autres entités affiliées, soit la totalité des ressources allouées collectivement à l'éducation. Ce faisant, on obtient une mesure qui fait abstraction des choix qui ont été faits à l'égard des modes de financement de l'éducation.

On observe alors certains changements par rapport au classement précédent, ce qui indique que la portion privée du financement de l'éducation n'est pas la même d'une province à l'autre. Le poids du financement de l'éducation en Ontario devient ainsi supérieur à celui du Québec alors que la Colombie-Britannique est reléguée derrière la moyenne canadienne. En dépit de ces changements, le poids du financement de l'éducation au Québec demeure légèrement supérieur à la moyenne canadienne (Graphique 11).

GRAPHIQUE 11

DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES EN ÉDUCATION EN % DU PIB, 2010¹⁵

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique11.xlsx>

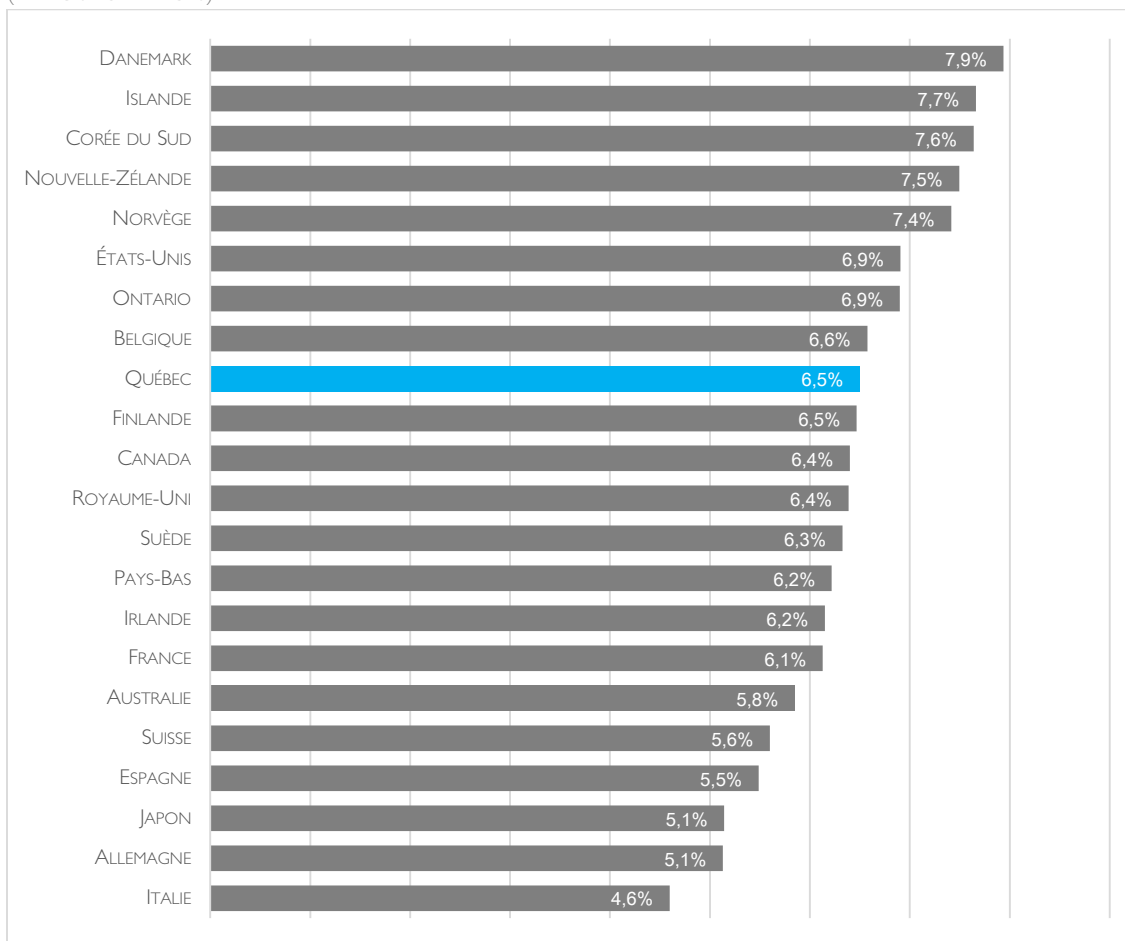
Cette façon de considérer le financement de l'éducation permet par ailleurs d'élargir le cadre de la comparaison à des pays de l'OCDE. On constate alors qu'avec des dépenses globales en éducation se chiffrant à 6,5 % du PIB de la province, le Québec fait à nouveau bonne figure en se comparant à des pays européens tels que la Belgique, la Finlande et la Suède (Graphique 12).

¹⁵ Pour assurer la comparabilité des résultats du Québec avec les autres provinces canadiennes et les pays de l'OCDE, les données concernant les dépenses publiques et privées des établissements d'enseignement sont, à compter de ce graphique, celles fournies dans la publication *Indicateurs de l'éducation : Une perspective internationale 2014* de Statistique Canada. Les dépenses publiques et privées au titre des établissements d'enseignement comprennent « les dépenses à l'égard des établissements à vocation pédagogique et les dépenses à l'égard des organismes sans vocation pédagogique » soient respectivement ceux qui « dispensent directement des cours dans un cadre collectif organisé ou qui offrent une forme d'enseignement à distance » et ceux qui « offrent des services de cabinet-conseil ou de nature administrative ou professionnelle aux établissements d'enseignement, sans se livrer directement à des activités d'enseignement. ». Les données excluent toutefois toutes dépenses en lien avec le service de la dette des établissements.

GRAPHIQUE 12

DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES EN ÉDUCATION EN % DU PIB, 2011¹⁶

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique12.xlsx>

À ce point-ci, on pourrait croire que l'éducation est adéquatement financée considérant la capacité de payer de l'économie québécoise. Cela dit, on doit toutefois savoir que le volume de services requis en éducation ne doit pas être mesuré uniquement en pourcentage du PIB. En ne considérant que la capacité de payer d'une économie pour évaluer le financement de l'éducation, on justifie implicitement le fait que les économies plus pauvres accorderont moins de ressources à l'éducation alors que les économies les plus fortunées en accorderont davantage.

Cette réalité est particulièrement importante dans le cas d'une économie comme celle du Québec, où le PIB par habitant est moins élevé que dans la plupart des provinces et pays. Les dépenses en éducation au Québec peuvent alors respecter la capacité de payer de la province – cette dernière étant plus faible qu'ailleurs – mais ne pas correspondre aux véritables besoins de la population en matière d'éducation.

¹⁶ L'année de référence est 2010 pour le Canada et les provinces canadiennes.

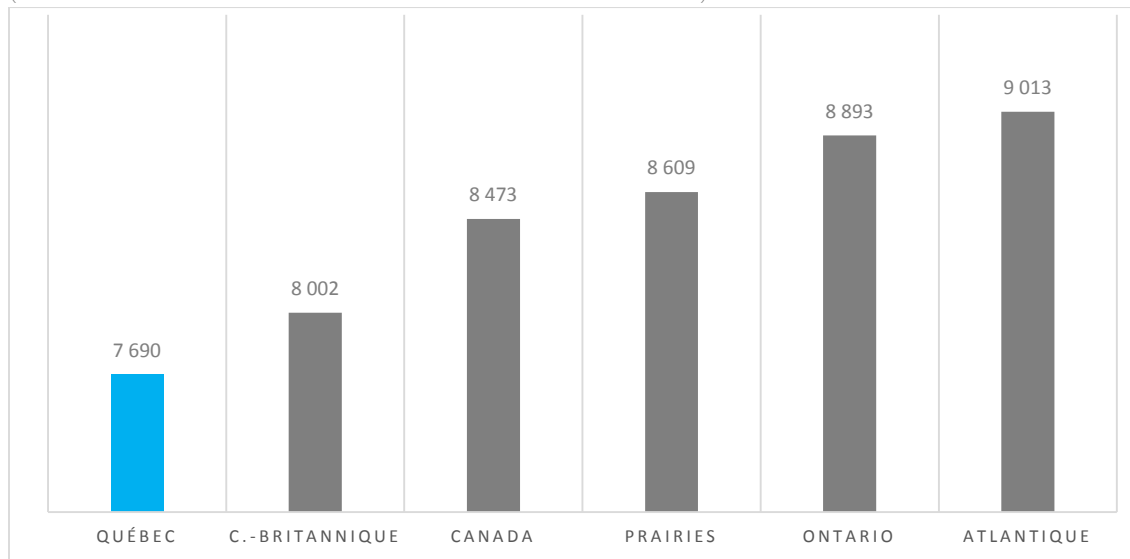
Pour cette raison, on doit également évaluer l'effort de financement en fonction de la population qui est potentiellement en âge de se scolariser – en l'occurrence les moins de 30 ans. On obtient ainsi une mesure représentative des besoins de financement du système d'éducation en regard des effectifs à former. Les constats concernant le Québec deviennent alors préoccupants.

Lorsqu'on mesure les dépenses publiques et privées consacrées à l'éducation au Canada en fonction de la population de moins de 30 ans, le Québec dégringole dans le bas du classement. Avec des dépenses globales de 7 690 \$ par habitant de moins de 30 ans, le Québec consacre environ 1 203 \$ de moins que l'Ontario au chapitre de l'éducation (Graphique 13). On peut donc croire que si les ressources allouées collectivement à l'éducation au Québec respectent la capacité de payer de la province, l'effort déployé semble insuffisant à l'égard des besoins de la population.

GRAPHIQUE 13

DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES EN ÉDUCATION PAR HABITANT DE MOINS DE 30 ANS, 2010

(EN DOLLARS CANADIENS DE 2010 PAR HABITANT DE MOINS DE 30 ANS)

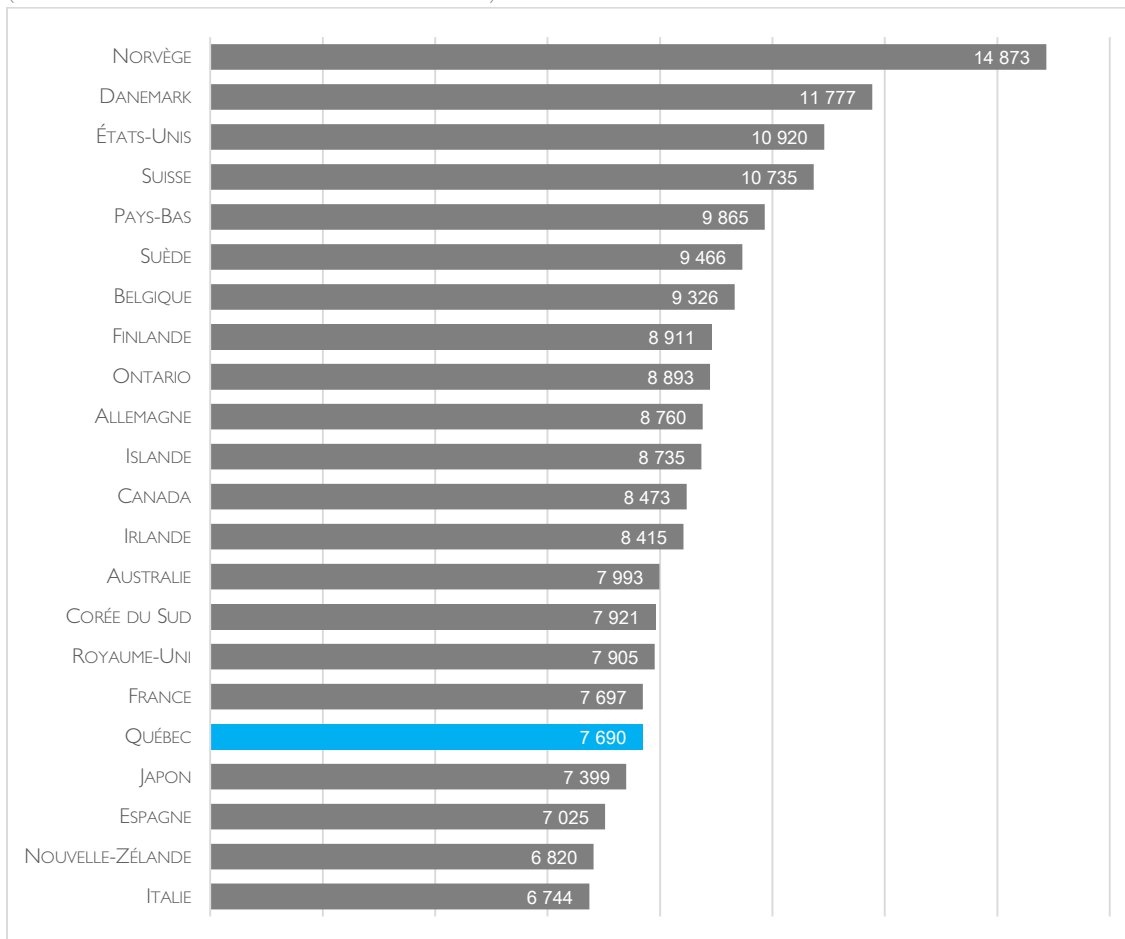


Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique13.xlsx>

Le constat est similaire lorsqu'on élargit le contexte de la comparaison à plusieurs pays de l'OCDE (Graphique 14). Bien que de telles comparaisons demeurent sujettes à certaines réserves en raison des différences qui séparent les pays en matière d'éducation, la tendance qui se dégage n'en demeure pas moins révélatrice quant à l'effort réel déployé pour financer l'éducation au Québec : les dépenses par habitant de moins de 30 ans sont toutes proportions gardées plus faibles au Québec qu'elles ne le sont dans une majorité de pays, toutes sources de financement confondues.

GRAPHIQUE 14**DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES PAR HABITANT DE MOINS DE 30 ANS CONSACRÉES AUX ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT À PARITÉ DES POUVOIRS D'ACHAT, 2010¹⁷**

(EN DOLLARS CANADIENS DE 2010 PAR HABITANT)

Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique14.xlsx>

La situation qui prévaut actuellement au Québec en matière d'éducation n'est pas étrangère à l'effort déployé au cours des dernières années pour appuyer le financement du système d'éducation. Depuis 15 ans, voire davantage, l'éducation ne semble pas avoir été traitée en tant que mission prioritaire de l'État. Au lieu de financer le système d'éducation en fonction de ses besoins, le gouvernement a plutôt choisi de le financer à hauteur de sa capacité de payer. Ainsi, depuis le début des années 2000, la croissance des dépenses budgétaires réelles par habitant¹⁸ n'a été que de 4 %, soit une croissance annuelle moyenne de 0,43 %. Seule l'Alberta a fait pire que le Québec à ce chapitre¹⁹. Partout ailleurs,

¹⁷ L'année de référence est 2010 pour le Canada et les provinces canadiennes

¹⁸ C'est-à-dire qu'on corrige les données de manière à considérer l'évolution des prix à travers le temps.

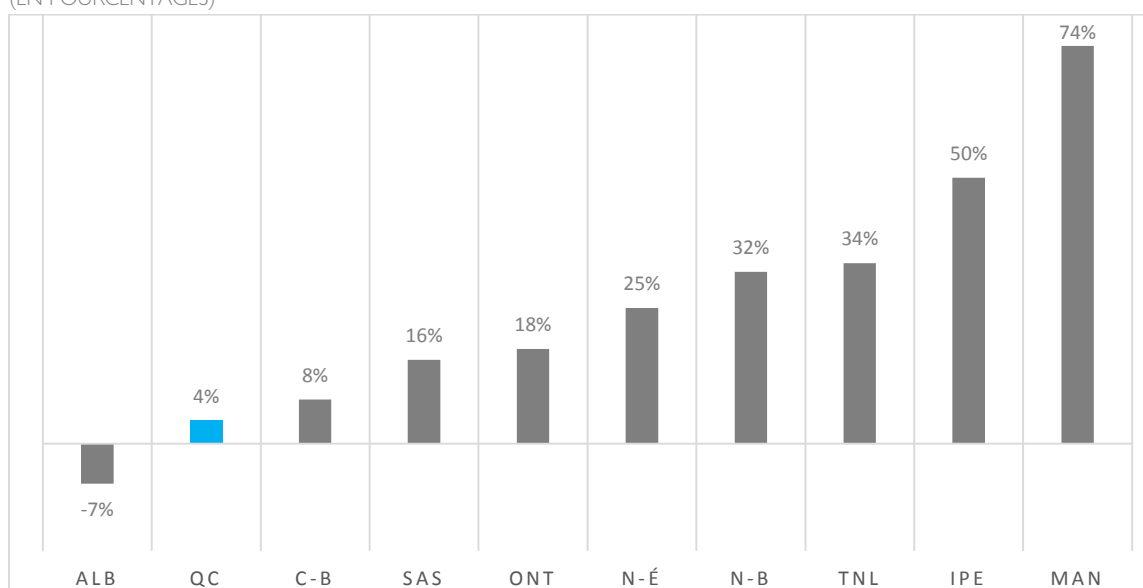
¹⁹ Notons toutefois qu'en 2012, les dépenses en éducation dans cette province demeuraient largement supérieures à celle du Québec, ce qui indique que les dépenses en éducation en Alberta étaient initialement plus élevées qu'ici.

la croissance des dépenses budgétaires en éducation aura été largement supérieure à celle du Québec (Graphique 15).

Au chapitre des priorités, on notera que la croissance des dépenses budgétaires allouées à la santé et aux services sociaux a été 5,6 fois plus importante que celle des dépenses en éducation²⁰ et que la croissance de l'ensemble des dépenses budgétaires du gouvernement du Québec a été 1,23 fois plus rapide que celles de l'éducation. Devant ce constat, il devient difficile de nier que le faible financement de l'éducation au Québec relève davantage d'une question de priorité que d'un manque de ressources.

GRAPHIQUE 15

CROISSANCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES EN ÉDUCATION DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES PAR HABITANT ENTRE 2002-2003 ET 2012-2013 (EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique15.xlsx>

Ce constat nous amène à formuler une première proposition afin de faire de l'éducation une priorité au Québec :

PROPOSITION N°1

RÉTABLIR UN NIVEAU DE FINANCEMENT PUBLIC ADÉQUAT EN MATIÈRE D'ÉDUCATION, QUITTE À SACRIFIER D'AUTRES MISSIONS GOUVERNEMENTALES MOINS ESSENTIELLES

Par exemple, si le gouvernement ramenait ses dépenses budgétaires en éducation au même niveau que la moyenne canadienne (6 255 \$ par habitant de moins de 30 ans), le poids de l'éducation dans

²⁰ La croissance annuelle moyenne des dépenses budgétaires en santé et en services sociaux aura été de 2,4 % entre 2002-2003 et 2012-2013. Ces données proviennent de l'Institut de la statistique du Québec et sont tirées du volume 2 des Comptes publics du Québec.

l'économie de la province passerait de 4,5 % du PIB à 4,9 % du PIB. En apparence marginal, ce gain représenterait un financement supplémentaire de 1,6 milliard sur une base annuelle.

Ceci étant dit, le gouvernement ne devra pas se contenter d'injecter des fonds de manière paramétrique pour faire de l'éducation une priorité. Autrement dit, l'argent à lui seul ne suffira pas à améliorer le sort du système d'éducation. Des choix devront également être faits afin d'améliorer simultanément l'organisation du système.

DIAGNOSTIC

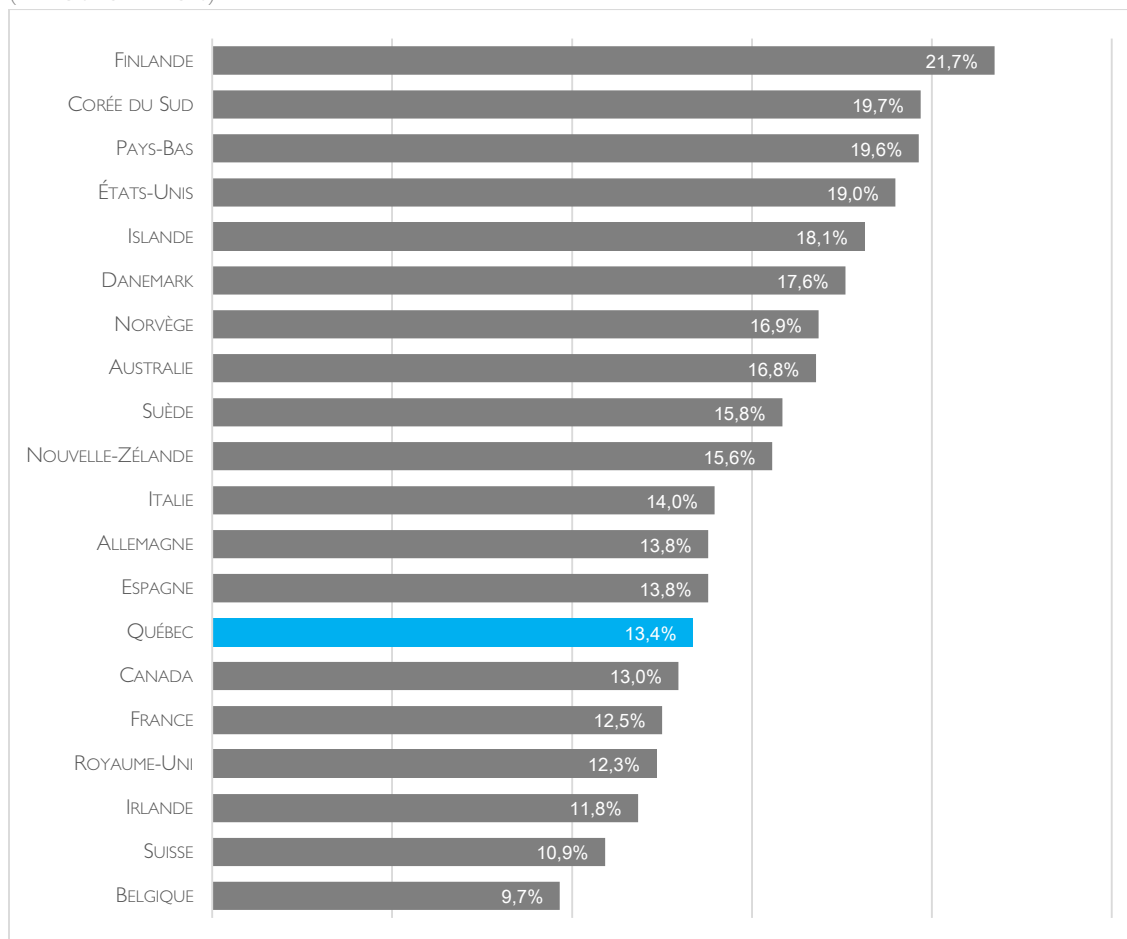
Pour déterminer où le gouvernement devra intervenir s'il souhaite appuyer davantage l'éducation, on doit d'abord identifier la nature des enjeux qui se cachent derrière la performance du système d'éducation. Et à cette fin, on doit chercher au-delà des statistiques usuelles de la scolarisation sans quoi l'argent injectée n'atteindra pas ses cibles, faute d'identifier correctement l'origine même du problème.

En aval du cheminement scolaire, on constate d'abord que les établissements universitaires traînent derrière par rapport à bon nombre de pays, les jeunes Québécois étant toute proportion gardée moins nombreux à fréquenter ces établissements et à en être diplômés. En matière de fréquentation, on constate que bon nombre de pays font mieux que le Québec (Graphique 16). C'est notamment le cas de la Finlande et des États-Unis, qui affichent un taux de fréquentation universitaire²¹ nettement supérieur à celui du Québec malgré des modèles de financement diamétralement opposés - gratuité scolaire pour les premiers, et forte propension au financement privé pour les seconds.

²¹ Le taux de fréquentation universitaire des 18-34 ans au Québec a été calculé à partir des données de la publication *Statistique de l'éducation – Édition 2014*. On y retrouve l'effectif étudiant lors du trimestre d'automne âgé entre 18 et 34 ans et étudiant à temps plein ou à temps partiel dans les universités francophones et anglophones, peu importe le domaine d'étude ou le niveau de scolarité (baccalauréat, maîtrise, doctorat, certificat et diplôme de premier cycle, certificat et diplôme de deuxième cycle, certificat et diplôme de troisième cycle, attestations et microprogrammes, étudiants libres). Ces données incluent les étudiants étrangers mais excluent les résidents en médecine, les auditeurs, les stagiaires postdoctoraux et les étudiants en situation d'accueil. Le dénombrement de l'effectif étudiant à l'OCDE peut survenir à divers moments au cours de l'année scolaire, ceci dit le taux de fréquentation représente un portrait de la situation à un point précis dans le temps. Le dénombrement de la population et de l'effectif étudiant peut se faire à des moments différents en cours d'année.

GRAPHIQUE 16**TAUX DE FRÉQUENTATION UNIVERSITAIRE DES 18 À 34 ANS, 2012**

(EN POURCENTAGES)

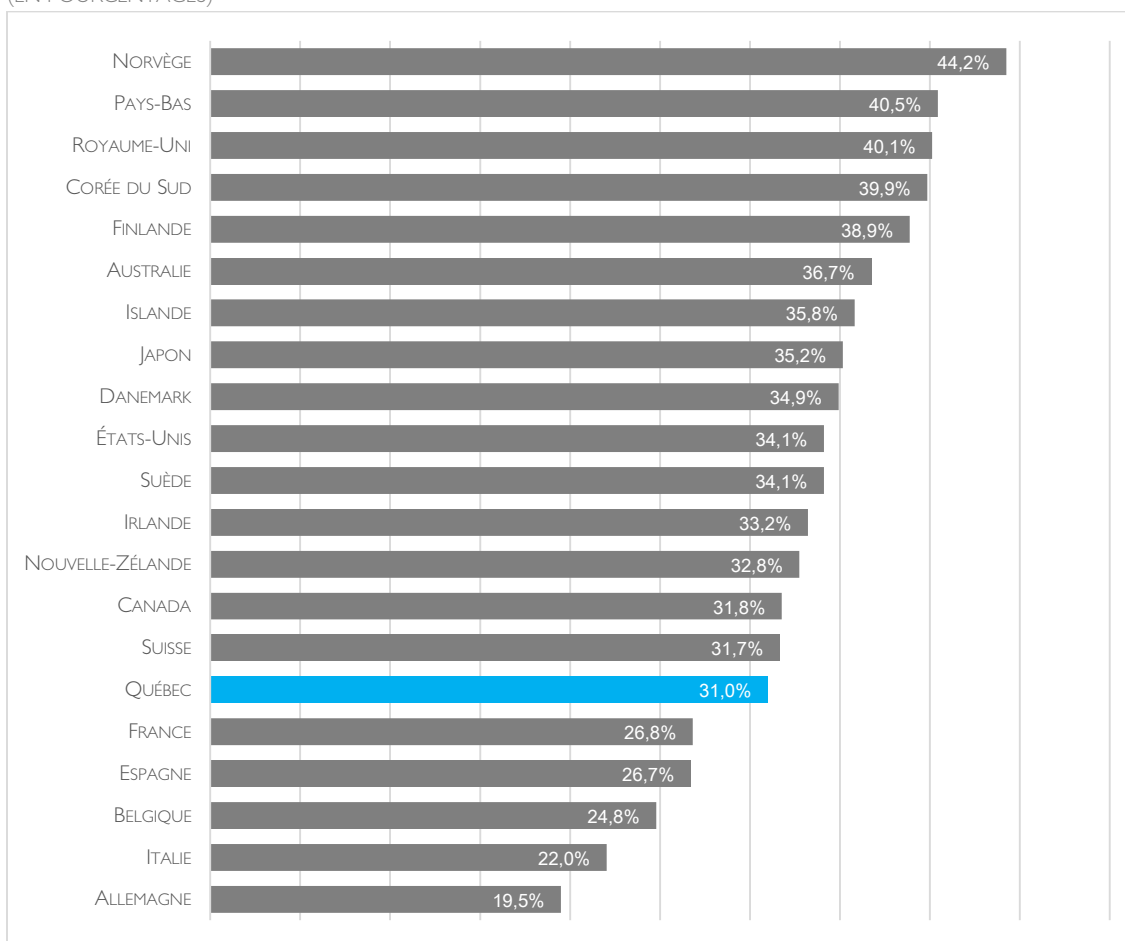
Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique16.xlsx>

En corollaire à cette performance, les jeunes Québécois de 25 à 34 ans sont moins nombreux à détenir un diplôme équivalent ou supérieur au baccalauréat (Graphique 17). La province se situe ainsi dans le tiers inférieur du classement, loin derrière des pays comme la Norvège, les Pays-Bas ou la Finlande.

GRAPHIQUE 17

PROPORTION DE LA POPULATION DE 25 À 34 ANS QUI DÉTIENT UN DIPLOME ÉQUIVALENT OU SUPÉRIEUR AU BACCALAURÉAT, 2012

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique17.xlsx>

Alors qu'on associe généralement cette performance à la question du financement des universités et plus particulièrement au niveau des frais de scolarité²², on doit plutôt s'intéresser au décrochage scolaire au niveau secondaire²³, un phénomène qui agit en amont sur la fréquentation universitaire des jeunes Québécois (Graphique 18).

Au cours de l'année scolaire 2012-2013, près d'un garçon sur cinq a décroché sans avoir obtenu un diplôme d'études secondaires (DES – soit le diplôme de la formation générale au secondaire) ou un diplôme d'une formation à vocation professionnelle tel que le diplôme d'études professionnelles

²² Précisons à ce chapitre que des pays comme la Finlande et les États-Unis affichent une fréquentation nettement supérieure à celle du Québec avec des modèles de financement diamétralement opposés : gratuité scolaire pour le premier, et forte propension au financement privé pour le second.

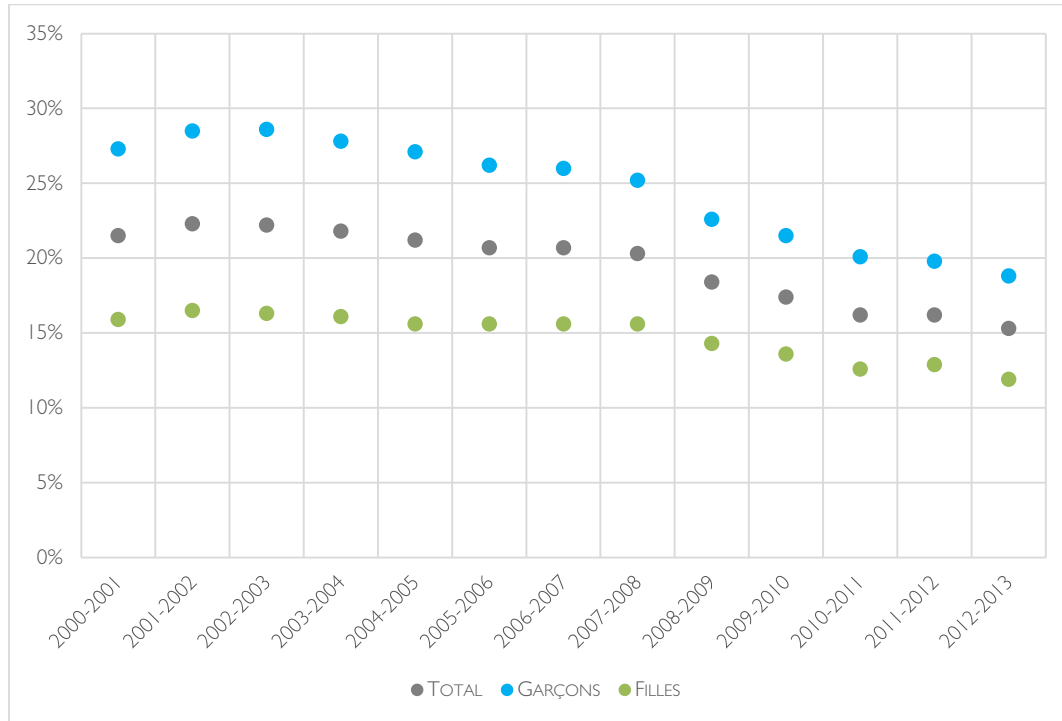
²³ Le décrochage scolaire au secondaire est ici défini par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Il s'obtient en estimant la proportion des jeunes qui n'ont pas complété leur diplôme et qui ne sont pas inscrits l'année suivante. Pour plus de détails, consultez : Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2014), *Indicateurs de l'éducation 2014*.

(DEP) ou l'une des cinq formations préparant au marché du travail²⁴. Chez les filles, il est question d'un peu plus d'une élève sur dix.

GRAPHIQUE 18

TAUX DE DÉCROCHAGE SCOLAIRE AU SECONDAIRE AU QUÉBEC

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique18.xlsx>

Si le taux de décrochage scolaire au secondaire est aujourd'hui moins important qu'il ne l'était au début des années 2000, il demeure qu'un taux de décrochage de 15 % laisse présager que le cheminement scolaire comporte des failles importantes au secondaire, lesquelles se répercutent inévitablement sur les niveaux supérieurs d'éducation. On doit donc agir en amont si on souhaite enrayer le problème de décrochage scolaire au secondaire, ce qui nous amène à formuler une seconde proposition :

PROPOSITION N°2

INVESTIR DANS LA STRUCTURE ET L'ORGANISATION DES NIVEAUX INFÉRIEURS DU SYSTÈME D'ÉDUCATION

À cet égard, deux voies devraient être privilégiées : encadrer les jeunes de 4 ans dans un système universel de maternelle s'insérant dans le cheminement scolaire régulier; et revoir les options du parcours scolaire au secondaire de manière à s'assurer que les jeunes demeurent dans le système d'éducation et qu'ils obtiennent un diplôme spécialisé.

²⁴ Attestation de formation professionnelle (AFP), Certificat en insertion socio-professionnelle des jeunes (ISPJ), Certificat en métiers semi spécialisés (CFMS), Certificat de formation en préparation au marché du travail (CFPT), Certificat de formation en entreprise de récupération (CFER).

LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE : ENTRE COERCITION ET FLEXIBILITÉ

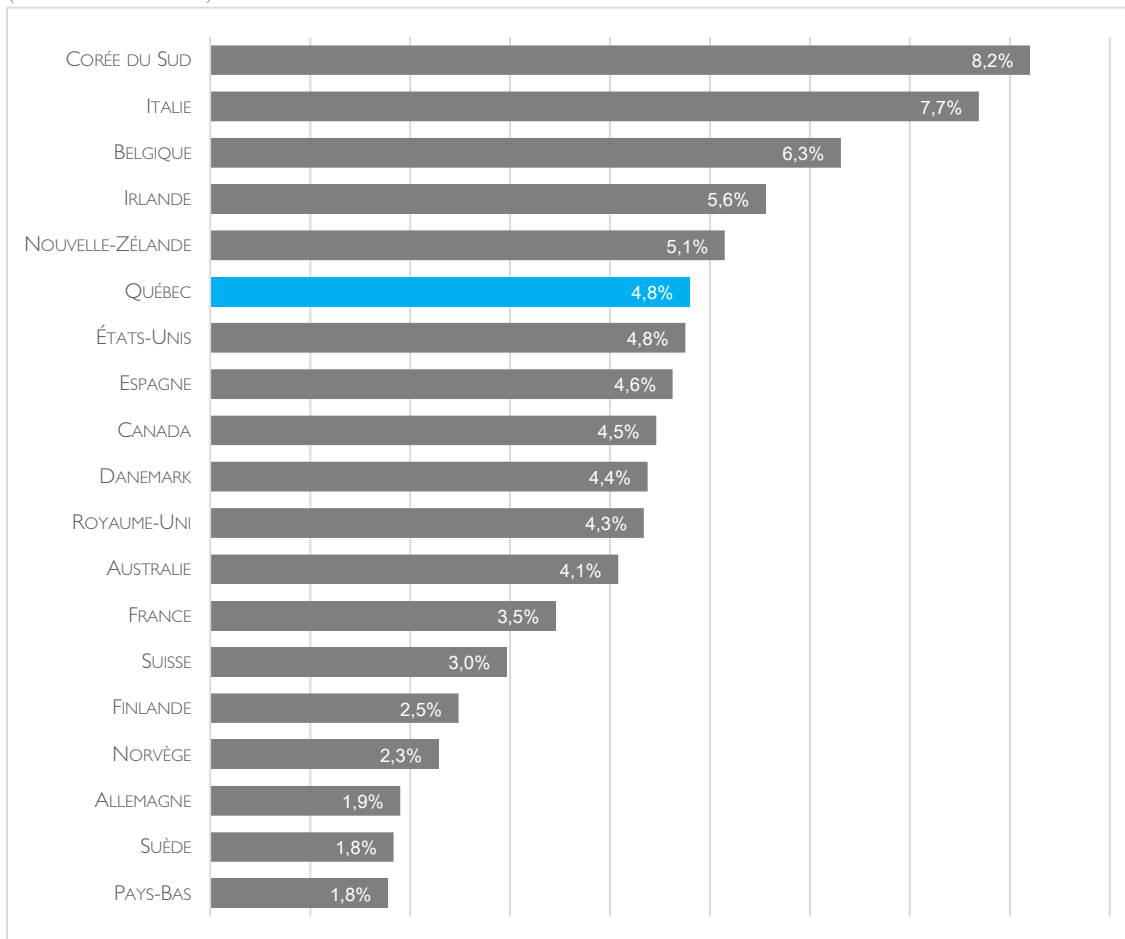
Pour lutter efficacement contre le décrochage scolaire, on doit voir au-delà de l'aspect statistique du phénomène. Autrement dit, l'objectif de la lutte au décrochage scolaire doit aller plus loin que le simple fait de terminer le parcours général au secondaire. Sans une formation spécialisée, que ce soit au niveau professionnel, technique ou universitaire, les jeunes ne sont pas outillés pour entrer sur le marché du travail, qu'ils aient obtenu ou non un DES. L'obtention du diplôme d'études secondaires ne doit donc pas être une finalité pour un étudiant. On doit plutôt chercher à créer un parcours scolaire qui favorise l'obtention d'un diplôme d'études spécialisées afin de préparer les jeunes à leur entrée sur le marché du travail.

Or, certaines statistiques pointent en direction d'un problème de sous-scolarisation chez les jeunes, une problématique qui s'ajoute à celle du décrochage scolaire au secondaire. On constate notamment que la population des 15 à 19 ans qui est inactive, soit les jeunes qui ne sont ni aux études, ni à l'emploi ou au chômage, est plus élevée au Québec qu'elle ne l'est ailleurs à l'OCDE. La province se positionne ainsi dans la portion supérieure du classement, loin devant la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Norvège et la Finlande (Graphique 19).

GRAPHIQUE 19

PROPORTION DE LA POPULATION DE 15 À 19 ANS QUI N'EST PAS ACTIVE DANS LE SYSTÈME D'ÉDUCATION OU SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, 2012

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique19.xlsx>

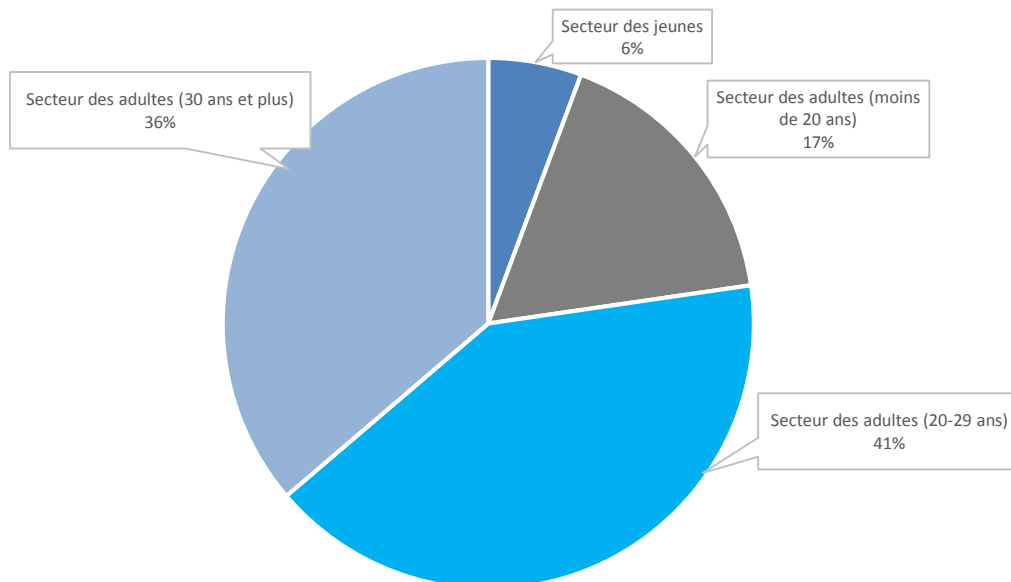
Quoiqu'il ne s'agisse que d'une approximation du phénomène de décrochage, celle-ci n'en demeure pas moins éloquent quant au statut des jeunes Québécois : soit la proportion des jeunes décrocheurs est plus élevée qu'ailleurs, soit une forte proportion des jeunes quittent le système d'éducation avec seulement un diplôme non spécialisé.

On doit ici comprendre qu'étant donné le cheminement scolaire régulier, une forte proportion des jeunes de 15 à 19 ans qui ne sont plus aux études ne disposent d'aucun diplôme spécialisé. L'âge normal d'obtention du diplôme d'études secondaire (DES) est 17 ans et ce diplôme en est un de formation générale qui ne prépare pas les jeunes au marché du travail. Il en est de même du côté de la formation collégiale préuniversitaire où l'âge normal d'obtention du diplôme (DEC) est de 19 ans,

et de la formation technique où l'âge normal d'obtention du diplôme est de 20 ans²⁵. En fait, seuls les jeunes de 16 à 19 ans ayant suivi un parcours professionnel (diplôme d'études professionnelles) ou un programme de CEGEP (attestation d'études collégiales) peuvent normalement avoir obtenu un diplôme spécialisé donnant accès au marché du travail. Or, la formation professionnelle ne semble pas être une voie particulièrement privilégiée par les jeunes Québécois. Lorsqu'on considère les statistiques de fréquentation de la formation professionnelle en 2012-2013, on constate que seulement 23 % des inscrits avaient moins de 20 ans, soit 6 % dans le cheminement au secondaire, et 17 % du côté de la formation des adultes (Graphique 20). On comptait alors 28 526 inscrits de moins de 20 ans à la formation professionnelle alors que l'effectif du deuxième cycle au secondaire était de 244 455 élèves.

Ces statistiques laissent donc présager qu'une part non négligeable des jeunes de 15 à 19 ans qui évoluent en marge du système d'éducation et du marché du travail ont soit fait le choix d'abandonner leurs études sans avoir obtenu de diplôme spécialisé, ou ne détiennent qu'un diplôme d'études générales ne donnant aucun accès spécifique au marché du travail.

GRAPHIQUE 20
RÉPARTITION DES INSCRITS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE,
QUÉBEC, 2012-2013
 (EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique20.xlsx>

Le problème de sous-scolarisation devient évident lorsqu'on ajoute à la statistique des jeunes inactifs la proportion des 15-19 ans qui évoluent en marge du système d'éducation mais qui sont actifs sur le marché du travail (Graphique 21). Le Québec se hisse alors en haut du classement, ce qui vient

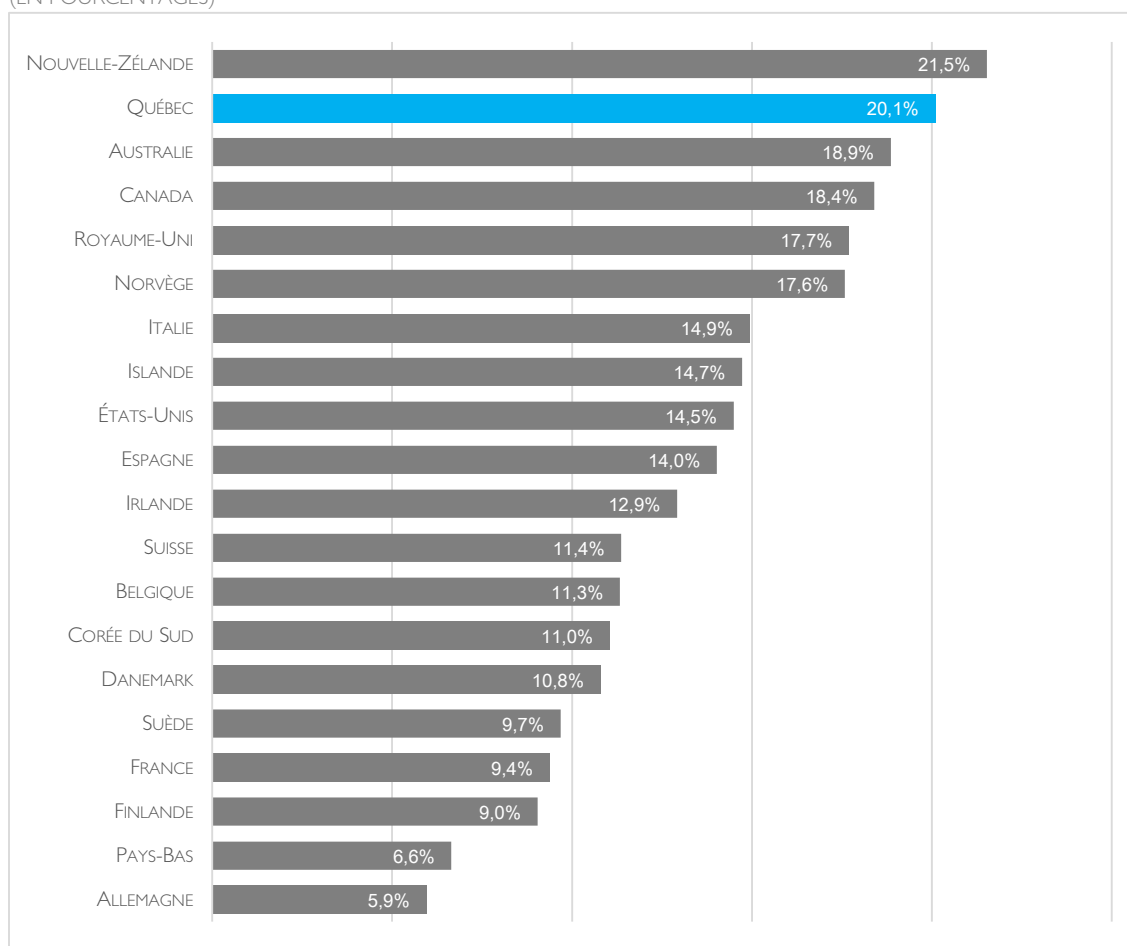
²⁵ Selon le mois de naissance, un certain nombre d'étudiants pourraient obtenir leurs diplômes d'études collégiales préuniversitaires à 18 ans et leur diplôme de la formation technique au CEGEP à 19 ans.

confirmer le fait qu'une proportion non négligeable des 15 à 19 ans n'ont pas les compétences requises pour s'intégrer au marché du travail.

GRAPHIQUE 21

PROPORTION DE LA POPULATION DE 15 À 19 ANS ACTIVE OU NON SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET HORS DU SYSTÈME D'ÉDUCATION, 2012

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique21.xlsx>

Ces statistiques sont préoccupantes dans un contexte où l'on cherche à retenir les jeunes dans le système scolaire et à les inciter à obtenir un diplôme spécialisé ou à poursuivre leurs études après l'obtention du DES. En somme, tout indique que les voies alternatives à la formation générale du secondaire²⁶ ne sont pas empruntées par les jeunes, ces derniers choisissant plutôt de quitter le secondaire et d'y revenir plus tard, à la formation des adultes. Cette hypothèse tend à se confirmer lorsqu'on analyse la fréquentation de la formation professionnelle au deuxième cycle du secondaire (Graphique 22). On constate que la propension des jeunes Québécois à emprunter ce cheminement

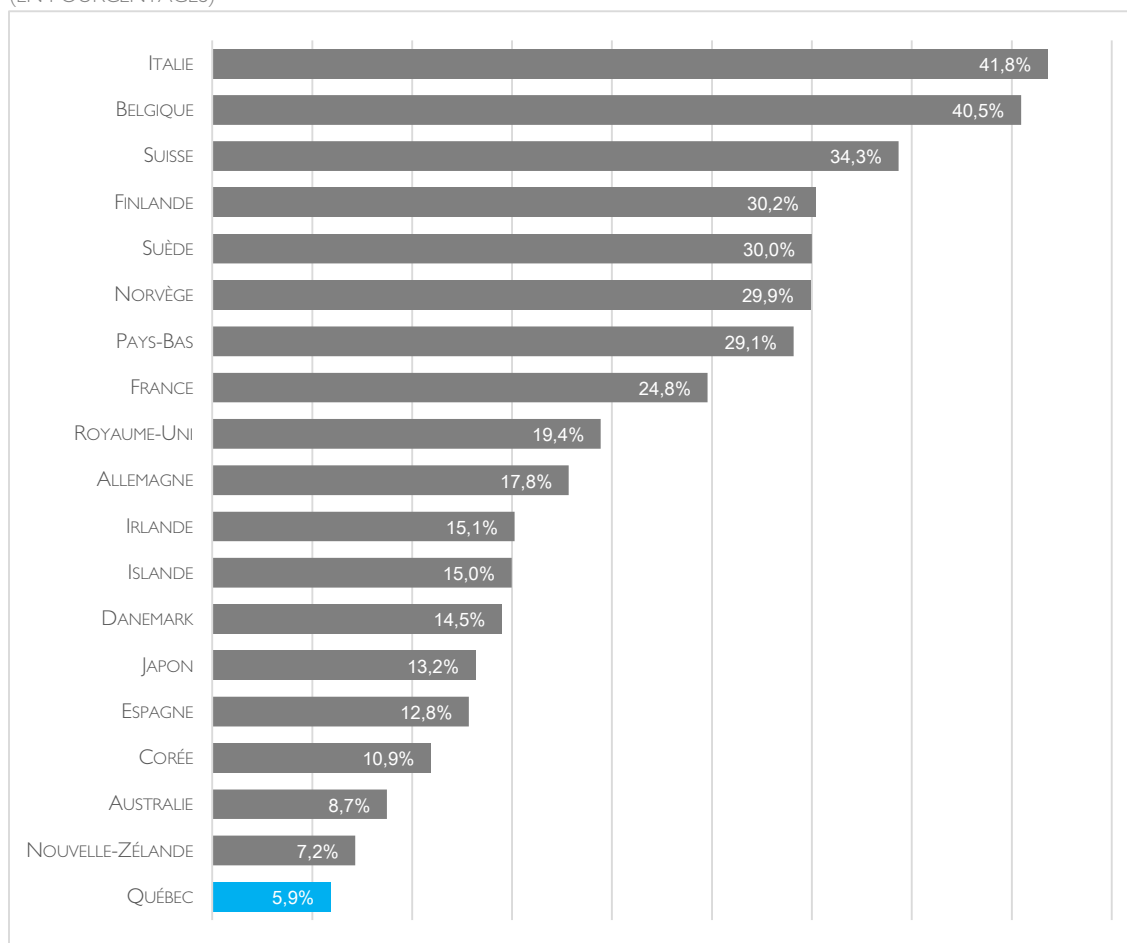
²⁶ Soit le parcours menant à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires (DES).

dès le second cycle du secondaire est particulièrement faible en comparaison de plusieurs autres pays de l'OCDE. Par exemple, environ 30 % des élèves suédois et néerlandais fréquentent les parcours à vocation professionnelle au deuxième cycle du secondaire alors qu'au Québec, cette proportion n'est que de 6 %.

GRAPHIQUE 22

TAUX DE FRÉQUENTATION TEMPS PLEIN/TEMPS PARTIEL PARI MI LES 15-19 ANS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LE DEUXIÈME CYCLE DU SECONDAIRE, 2012

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique22.xlsx>

Ces résultats laissent présager que soit la formation professionnelle au secondaire est peu valorisée et considérée comme de « l'enseignement de dernière chance²⁷ », ou alors que la formation professionnelle n'est tout simplement pas accessible aux jeunes de moins de 20 ans. Dans un cas comme dans l'autre, le fait est que les jeunes pour qui le parcours général²⁸ ne cadre pas avec leurs intérêts ne sont pas incités à emprunter la voie de la formation professionnelle.

²⁷ OCDE (2010), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, p.80

²⁸ Soit le parcours qui mène à l'obtention du diplôme d'études secondaires (DES).

Pourtant, les mécanismes en place devraient normalement faciliter une telle transition. Depuis quelques années, la voie de concomitance permet l'intégration à la formation professionnelle avant 16 ans si l'étudiant obtient parallèlement les compétences de base du 3^e et 4^e secondaire. Il est également possible de suivre une formation professionnelle en parallèle de la formation générale, ce qui permet l'obtention simultanée d'un DEP et d'un DES. Il existe en outre des passerelles qui facilitent la transition entre la formation professionnelle (DEP) et la formation technique au collégial (DEC technique). Or, en dépit de la présence de tels mécanismes, les statistiques de fréquentation laissent présager que la filière professionnelle est négligée par les jeunes. Plutôt que de suivre une formation de type professionnel en parallèle du cheminement normal qui sied mieux leurs aptitudes et leur permettrait d'être mieux outillés en vue de leur entrée sur le marché du travail, les jeunes semblent davantage enclins à abandonner leurs études ou à arrêter après l'obtention d'un diplôme général.

Dans un contexte où l'on cherche à lutter contre le décrochage et à favoriser l'obtention d'un diplôme spécialisé, ces constats nous amènent à formuler une proposition:

PROPOSITION N°3

AUGMENTER LA FLEXIBILITÉ DU PARCOURS SECONDAIRE ET RESSERRER LES CONTRAINTES AU DÉCROCHAGE

Cette recommandation comporte deux volets qui, s'ils étaient mis en pratique simultanément, devraient engendrer des bénéfices beaucoup plus importants qu'en étant considérés séparément.

D'une part, si on souhaite s'attaquer concrètement au décrochage scolaire, il y a lieu d'aller beaucoup plus loin. On pourrait notamment faire passer l'âge de scolarisation obligatoire à 18 ans, à moins d'avoir obtenu un diplôme avant. Plutôt que de pouvoir décrocher à l'âge de 16 ans, comme c'est actuellement le cas, les jeunes non diplômés seraient tenus de fréquenter un établissement d'enseignement jusqu'à leur majorité, soit suffisamment longtemps pour augmenter les chances qu'ils obtiennent un diplôme. Cette pratique est déjà en application dans certains pays, notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. L'Ontario a elle aussi relevé l'âge de scolarisation obligatoire à 18 ans en 2006.

D'autres pays vont encore plus loin pour assurer la réinsertion des jeunes en marge du marché du travail. Au Danemark, les chômeurs de moins de 25 ans n'ayant pas complété le deuxième cycle du secondaire doivent intégrer un programme de formation de 18 mois, sans quoi leurs prestations risquent d'être abolies. Les prestations sont en outre réduites de moitié pour inciter le retour aux études. En Suède, les allocations des jeunes chômeurs sont plus faibles et équivalent aux montants qu'ils recevraient en prêts et bourse. Cette stratégie vise à favoriser un retour aux études et à éviter la récurrence du chômage chez les jeunes. En Australie, l'éducation est obligatoire pour les chômeurs de moins de 21 ans, sans quoi ils doivent participer à des activités communautaires à raison de 15 heures par semaine. Au Pays-Bas, le gouvernement impose une obligation de qualification pour les 16 à 23 ans. Les jeunes sont donc tenus de fréquenter un établissement d'enseignement jusqu'à ce qu'ils complètent le deuxième cycle du secondaire, ou qu'ils atteignent l'âge de 23 ans.

En contrepartie de ces mesures coercitives, on devrait d'autre part proposer un parcours plus flexible qui permettrait aux étudiants de terminer leur formation au secondaire – que ce soit par l'entremise d'un diplôme à vocation professionnelle donnant accès au marché du travail ou par le parcours général – et qui leur assurerait un accès aux niveaux supérieurs d'éducation. À cet égard, plusieurs de ces pays proposent davantage de flexibilité au cours du parcours secondaire.

Au Pays-Bas, les élèves des établissements d'enseignement secondaire ont un choix de 7 parcours différents et ont l'opportunité de changer de parcours durant leur cheminement. En parallèle du parcours général, les établissements proposent différents arbitrages entre la formation théorique et pratique. Certains des parcours permettent de passer aux niveaux supérieurs d'éducation alors que d'autres orientent les jeunes vers des diplômes professionnels. Pour permettre aux étudiants d'évoluer adéquatement au sein de ce système, un service d'orientation est offert lors de la transition du primaire au secondaire, et du secondaire au post-secondaire, le cas échéant.

En Suède, les étudiants ont un choix de 18 programmes de 3 ans au deuxième cycle du secondaire. Ces programmes couvrent neuf sujets communs, dont les mathématiques, les sciences et la langue suédoise. Les programmes se distinguent ensuite selon les cours choisis. Les programmes à vocation professionnelles donnent aux élèves l'opportunité d'obtenir un diplôme donnant accès au marché du travail, mais leur permet également de poursuivre les études à d'autres niveaux. Les parcours généraux permettent par ailleurs d'avoir un aperçu de la formation supérieure vers laquelle ils se dirigent.

S'il ne s'agit ici que de quelques exemples de l'équilibre qui peut exister entre la flexibilité des parcours au secondaire et la coercitivité des mesures de réinsertion, on doit comprendre qu'on peut aller beaucoup plus loin pour lutter contre le décrochage si ces mesures s'inscrivent dans une approche cohérente qui procure la flexibilité nécessaire à la rétention des jeunes ayant une plus forte propension à décrocher. Cette même flexibilité devrait par ailleurs aider un plus grand nombre de jeunes à orienter leur cheminement scolaire de manière à être mieux outillés en vue de leur passage aux niveaux d'éducation supérieurs, que ce soit au CEGEP technique ou à l'université.

On notera en terminant que le fait de proposer une alternative à la formation générale au secondaire a déjà porté fruit en matière de décrochage. Selon les données du ministère de l'Éducation, l'ajout récent de formations préparant au marché du travail²⁹ a contribué à réduire le taux de décrochage au secondaire depuis le sommet de 2001-2002. Il y a donc lieu de croire que le Québec pourrait en faire beaucoup plus dans la lutte au décrochage scolaire en créant notamment des parcours où la formation professionnelle occupe une plus grande place et s'intègre à la formation générale.

²⁹ Certificat en insertion socio-professionnelle des jeunes (ISPJ), Certificat en métiers semi spécialisés (CFMS), Certificat de formation en préparation au marché du travail (CFPT), Certificat de formation en entreprise de récupération (CFER). Ces formations sont données aux jeunes présentant d'importantes difficultés scolaires.

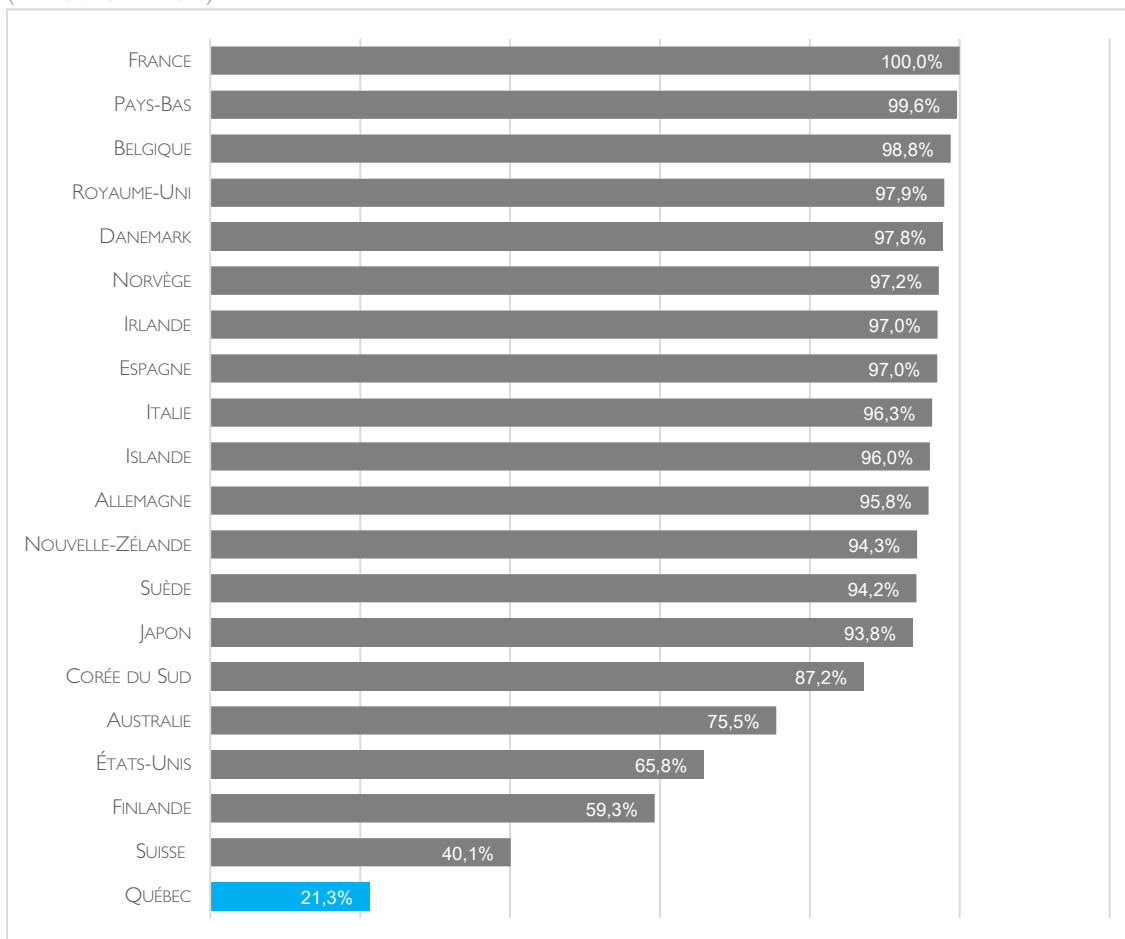
AMÉLIORER LA FRÉQUENTATION SCOLAIRE EN INTÉGRANT LES ENFANTS PLUS RAPIDEMENT DANS LE CHEMINEMENT RÉGULIER

Alors qu'une vaste majorité de pays proposent un enseignement pré-primaire qui s'inscrit dans le cheminement normal des études – parfois dès l'âge de 3 ans comme c'est le cas en France – l'éducation des jeunes de 4 ans est peu répandue au Québec. Seuls deux programmes sont offerts par le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : la maternelle 4 ans et le programme Passe-Partout.

La maternelle 4 ans est gratuite, non obligatoire et n'est pas offerte partout. Elle s'adresse aux enfants en milieux défavorisés et aux enfants handicapés. En 2012-2013, 7 % des enfants de 4 ans fréquentaient ce programme, la majorité à raison de demi-journées. Pour sa part, le programme Passe-Partout est destiné à soutenir les parents des milieux défavorisés et propose un minimum de 8 rencontres de parents et 16 rencontres d'enfants de deux heures en cours d'année. Environ 14 % des jeunes de 4 ans ont suivi ce programme en 2012-2013. Puisqu'ils sont destinés à des groupes spécifiques, ces deux programmes touchent à peine plus de 20 % des enfants de 4 ans au Québec. Résultat : le Québec présente le plus faible taux de fréquentation d'un établissement scolaire chez les jeunes de 4 ans (Graphique 23).

GRAPHIQUE 23**TAUX DE FRÉQUENTATION DANS L'ENSEIGNEMENT PRÉ-PRIMAIRE DES ENFANTS DE 4 ANS, 2012³⁰**

(EN POURCENTAGES)

Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique23.xlsx>

Dans la mesure où il est difficile de comparer la nature de l'enseignement prodigué à ces niveaux, le Québec pourrait être désavantagé en raison de la présence des Centres de la petite enfance (CPE) et des autres établissements affiliés. Par exemple, un programme similaire à celui des CPE pourrait être comptabilisé comme partie intégrante du cheminement scolaire traditionnel puisqu'il comporte un volet éducatif et a comme mission le développement social et cognitif des enfants. C'est notamment le cas des jardins d'enfants au Danemark qui sont intégrés dans ces statistiques. Pour cette raison, le graphique 21 reprend les données du Québec en ajoutant la fréquentation des garderies assujetties au ministère de la Famille³¹ puisque, en vertu de leur permis, ces établissements

³⁰ Le taux de scolarisation des jeunes de 4 ans des pays de l'OCDE provient directement des données publiées dans la publication *Regard sur l'éducation*. Puisque les données canadiennes n'y sont pas compilées, le taux de scolarisation des jeunes de 4 ans au Québec a été calculé à partir des données de la publication *Statistiques de l'éducation : Édition 2014* et représente l'effectif étudiant de la maternelle 4 ans et du programme Passe-Partout dénombré au 30 septembre de l'année scolaire 2012-2013 en proportion de la population des jeunes de 4 ans au 30 juillet 2012.

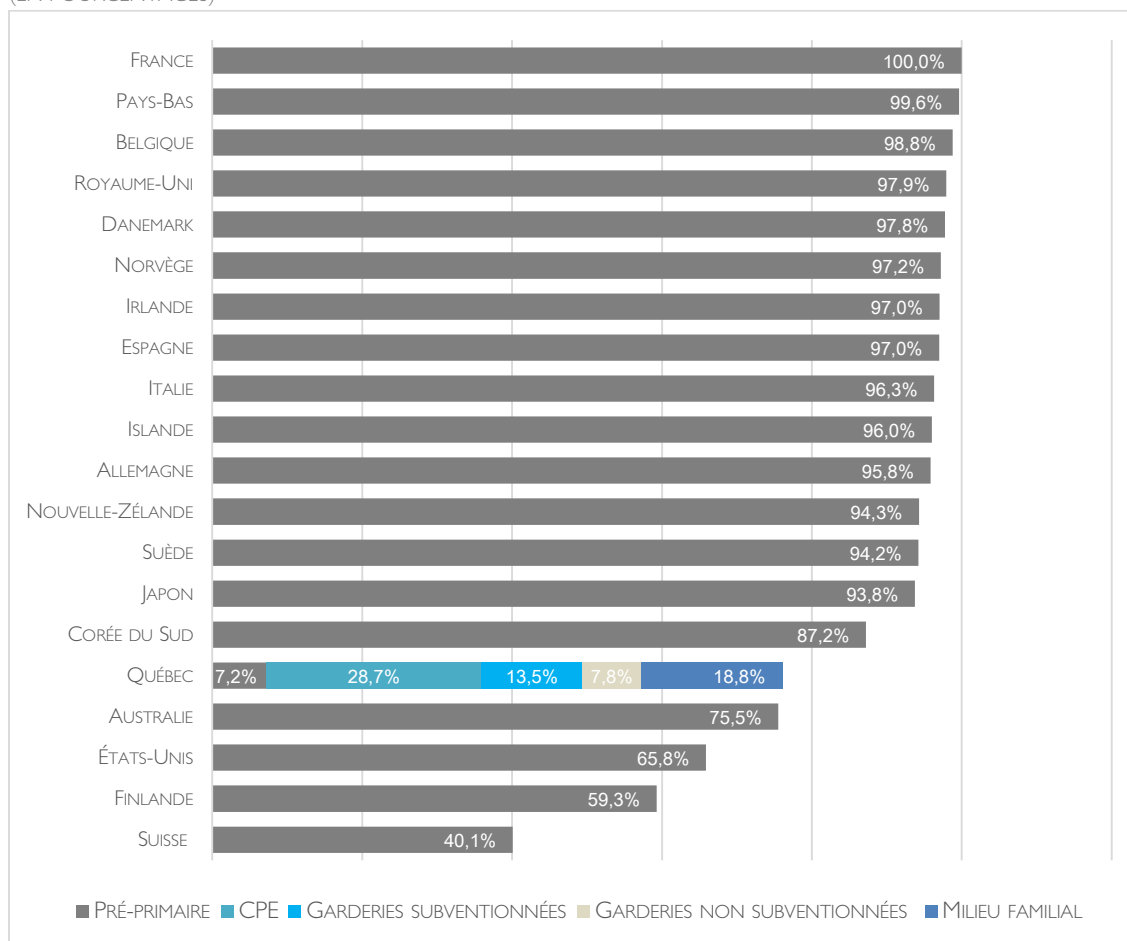
³¹ Le ministère de la Famille fournit des statistiques sur le nombre d'enfants de 4 ans (en date du 30 septembre 2012) accueillis en mars 2013 dans les Centres de la petite enfance, les garderies subventionnées, les garderies non subventionnées et les garderies en milieu familial.

doivent assurer un volet éducatif. On soustrait en contrepartie la fréquentation du programme Passe-Partout, cette formation n'étant pas assurée sur une base continue. Les enfants sont donc pris en charge à d'autres niveaux en dehors des 32 heures (ou plus) d'intégration. Ce faisant, le taux de fréquentation fait un bond considérable et passe à environ 76 % de l'ensemble des enfants de 4 ans, ce qui permet au Québec de gagner quelques positions dans le classement. (Graphique 24).

GRAPHIQUE 24

TAUX DE FRÉQUENTATION DANS L'ENSEIGNEMENT PRÉ-PRIMAIRE ET DANS LE RÉSEAU DES GARDERIES DES ENFANTS DE 4 ANS, 2012

(EN POURCENTAGES)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique24.xlsx>

Malgré ce changement, la province demeure en marge d'une majorité de pays puisque 24 % des enfants de 4 ans ne fréquentaient aucun de ces établissements en 2012. C'est donc dire que près du quart des enfants évoluaient alors en marge des établissements détenant un permis alors que dans bon nombre de pays de l'OCDE la quasi-totalité des enfants sont scolarisés à l'âge de 4 ans – que ce

En ajoutant ces données à l'effectif étudiant de la maternelle 4 ans, nous avons un portrait somme toute satisfaisant de la fréquentation des jeunes de 4 ans dans des établissements comportant un volet éducatif malgré un potentiel double comptage et l'omission involontaire du roulement des jeunes dans les garderies.

soit à travers les jardins d'enfants ou la maternelle. Ainsi, en dépit de transferts estimés à environ de 550 millions de dollars par année³² pour soutenir les jeunes de 4 ans à travers le système québécois de garderies, l'accessibilité à ce type d'encadrement demeure faible comparativement à de nombreux pays.

Dans ces circonstances, on doit se questionner quant à la valeur accordée au système de garderies par les Québécois. Alors que 24 % des enfants de 4 ans ne fréquentent pas la maternelle ou l'un des établissements affiliés au réseau des garderies, la quasi-totalité d'entre eux fréquentent la maternelle 5 ans l'année suivante. Selon les données du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, environ 98 % des enfants de 5 ans admissibles fréquentent les maternelles québécoises, un système universel, gratuit et non obligatoire qui s'inscrit dans le cheminement scolaire régulier. Ce constat nous amène à formuler une quatrième recommandation :

PROPOSITION N°4

INSTAURER UNE MATERNELLE UNIVERSELLE INTÉGRÉE AU CHEMINEMENT SCOLAIRE POUR LES ENFANTS DE 4 ANS

D'une part, l'instauration de la maternelle 4 ans universelle relève d'un souci de cohérence et de continuité dans le parcours scolaire des jeunes afin d'assurer une plus grande uniformité du volet pédagogique et de favoriser une meilleure transition entre les milieux préscolaire et scolaire. À cet effet, on doit rappeler que les CPE et autres établissements affiliés sont tenus d'assurer un volet éducationnel, social et cognitif auprès des enfants. L'aspect pédagogique est donc déjà assumé par ces établissements. Cela dit, on dénombre plus d'une vingtaine d'approches auxquelles les CPE et garderies ont recours pour élaborer et mettre en œuvre leurs programmes éducatifs, et environ 80 % des établissements affirment employer plus d'une approche³³. Les enfants issus des CPE et garderies – sans compter ceux qui évoluent hors du système – arrivent donc en maternelle 5 ans avec un bagage de connaissances et d'habiletés inégal et ne sont pas tous outillés adéquatement pour faciliter leur transition. En ce sens, l'instauration d'un service préscolaire universel et intégré à 4 ans devrait permettre un meilleur encadrement de la formation préscolaire et assurer une plus grande uniformité et un meilleur contrôle de la formation livrée.

D'autre part, en intégrant plus rapidement les enfants dans le cheminement scolaire à travers une maternelle 4 ans universelle, il serait possible d'accélérer les interventions auprès des enfants éprouvant des troubles d'apprentissage et d'adaptation, en plus de faciliter le suivi des enfants à travers le temps. Même si la plupart des établissements ont mis en place des procédures visant à faciliter la transition des enfants vers l'école³⁴, la plupart des interventions n'assurent aucun suivi de l'enfant entre

³² La part attribuée aux enfants de 4 ans des crédits utilisés par le ministère de la Famille pour les subventions annuelle des garderies, pour les subventions de la garde en milieu familial, pour les subventions des Centres de la petite enfance et les subventions pour le financement des infrastructures des Centres de la petite enfance (Volume 2 des comptes publics) est déterminée selon la fréquentation des CPE et garderies par groupe d'âge.

³³ Ministère de la Famille (2015). Situation des Centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2013 : Analyse des rapports d'activités 2012-2013 soumis par la division des entreprises de services de garde éducatif à l'enfance

³⁴ Ibid. Des activités de transition sont proposées dans 81 % des CPE, 75 % des garderies subventionnées et 70 % des garderies non subventionnées. Cependant, les procédures assurant un suivi direct de l'enfant sont peu utilisées. Seulement 51 % des établissements préparent un portfolio pour l'école, 12 % préparent un portrait informant l'école du comportement de l'enfant et de la formation obtenue et 3 % offrent de la concertation et des rencontres entre le personnel de la garderie et du milieu scolaire.

les établissements. Résultat : il y a un bris dans le cheminement des enfants lors de la transition vers le milieu scolaire et si les parents n'interviennent pas, l'adaptation de l'enfant peut être retardée, faute d'un suivi adéquat.

Rappelons à ce chapitre que l'offre de services éducatifs pour les enfants de 4 ans se décline de nombreuses façons : CPE, garderies subventionnées, garderies non subventionnées, garderies en milieu familial, programme Passe-Partout et maternelle 4 ans; les deux derniers programmes étant théoriquement réservés aux enfants issus de milieux défavorisés ou présentant un handicap. Il en résulte un système complexe comportant différents niveaux d'établissements et de modes de financement, où l'accessibilité n'est pas égale sur l'ensemble du territoire. Il est dès lors difficile d'assurer un suivi adéquat lors de la transition vers le cheminement scolaire.

Ailleurs à l'OCDE, plusieurs mesures ont été mises de l'avant pour faciliter la transition entre les établissements et les différents niveaux de scolarité. En Allemagne, au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas, en Suède et en Norvège, plusieurs services d'éducation destinés aux enfants ont été fusionnés par les autorités locales « pour rendre la planification plus efficace et assurer la cohérence des services s'adressant aux jeunes enfants et à leur famille »³⁵. Aux Pays-Bas, l'administration publique attribue un identifiant unique aux enfants dès l'âge de 3 ans, ce qui permet d'assurer un suivi de leur développement à partir du préscolaire. Les enfants potentiellement en difficulté sont diagnostiqués en bas âge et un suivi est assuré tout au long de leur parcours scolaire. Ce système permet par ailleurs à l'État de mesurer et d'évaluer l'efficacité des mesures en place, notamment en matière de lutte au décrochage. En Suède, tous les services destinés aux enfants de 1 à 6 ans relèvent d'une instance administrative unique, et à partir de 4 ans – 3 ans dans le cas d'enfants présentant des besoins particuliers – l'accueil préscolaire est gratuit, universel et est proposé à raison de demi-journées. Au Danemark, les enfants sont évalués dès l'âge de 3 ans de manière à diagnostiquer les problèmes de langage avant que les enfants n'entrent dans le système scolaire. La loi oblige par ailleurs les parents d'accepter le soutien offert aux enfants.

Tout en étant conscient qu'il s'agit d'exemples considérés hors de leurs contextes respectifs et, qu'à certains égards, l'implantation de la maternelle 4 ans pourrait n'améliorer qu'à la marge certains programmes et pratiques que le Québec partage déjà avec d'autres pays à travers son système de garderies, on doit être conscient que le système en vigueur ne respecte pas deux valeurs fondamentales lorsqu'il est question d'éducation : l'universalité et l'accessibilité. À ce chapitre, le Québec ne semble pas être en mesure de concurrencer ces pays.

Au demeurant, on peut supposer que la création d'un cheminement scolaire pour les enfants de 4 ans pourrait avoir un effet à long terme sur la persévérance scolaire. À ce sujet, l'OCDE rapporte qu'« investir dans les premières années d'éducation est particulièrement rentable dans la mesure où les résultats sont tangibles et permettent de renforcer, dans les niveaux d'enseignement suivants, les efforts réalisés en vue d'une meilleure équité. L'acquisition précoce de compétences et de connaissances facilite l'acquisition future de compétences et de connaissances³⁶ ». Cela dit, même si

³⁵ OCDE (2013), *L'éducation aujourd'hui 2013 : La perspective de l'OCDE*, Éditions OCDE.

³⁶ Ibid.

la lutte au décrochage scolaire est un combat qui débute très tôt dans la scolarisation des jeunes, d'autres mesures devront être prises pour réduire l'ampleur du phénomène.

Ce dernier constat nous amène à souligner l'importance de considérer le système dans son ensemble lorsqu'il est question d'éducation, non seulement parce que les décisions en amont ont des répercussions tout au long du parcours scolaire des étudiants, mais également parce que les interconnexions qui relient l'ensemble du système font en sorte qu'une intervention ciblée peut engendrer des bénéfices substantiels à plus d'un niveau. Ainsi, en agissant en amont, on permettra au Québec de combler l'écart qui sépare la province des autres pays en matière de fréquentation et surtout de diplomation universitaire.

ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE : FAVORISER L'ÉMERGENCE DE L'INNOVATION

Pour parvenir à implanter une culture de l'innovation, le Québec ne pourra se contenter d'agir uniquement du côté de l'éducation. Parallèlement, des interventions seront nécessaires sur le plan économique pour que les politiques, mesures et programmes qui définissent l'environnement économique de la province convergent vers cet objectif.

À ce chapitre, on doit rappeler que les interventions de l'État façonnent l'environnement économique des entreprises de deux façons. D'abord, le gouvernement cherche à inciter les entreprises à adopter certains comportements et à atteindre des objectifs par l'entremise de crédits d'impôts, de subventions et autres mesures de soutien. En contrepartie, il prélève des revenus auprès de l'ensemble des entreprises, revenus qui lui permettent de soutenir les entreprises et de financer ses autres missions.

Le gouvernement exerce ainsi un arbitrage entre les revenus qu'il perçoit auprès des entreprises et l'aide qu'il propose à certaines d'entre elles, l'objectif étant de stimuler le développement de l'économie sans que l'aide fournie ne nécessite des ponctions trop importantes. Règle générale, la politique économique d'un gouvernement est la résultante de cet arbitrage, l'idée est de trouver un équilibre qui permet au gouvernement de soutenir le développement des entreprises sans que le financement de l'aide n'entrave en parallèle leur développement.

Lorsqu'on analyse ce qui est considéré comme la politique économique québécoise des 15 dernières années, on constate que celle-ci a davantage relevé d'un amalgame d'interventions plutôt que d'une stratégie économique concertée. L'absence d'une véritable politique de développement économique a fait en sorte que les orientations qui encadrent le développement économique de la province ont souvent été définies à court terme sur une base budgétaire, et modifiées au gré des changements politiques. Le résultat est tel qu'aujourd'hui, en dépit de tous les efforts consentis par l'État pour instaurer un environnement économique propice à l'innovation, la portée de l'intervention gouvernementale demeure limitée et les résultats ne correspondent pas à l'effort consenti.

On doit comprendre que le fait d'appuyer le développement économique à travers différentes mesures considérées à la pièce n'est pas suffisant lorsqu'on cherche à établir une culture de l'innovation. Sans une vision globale de long terme, les mesures n'atteignent jamais leur plein potentiel, faute d'être harmonisées au sein d'une stratégie cohérente. Et sans un processus d'évaluation des interventions de l'État, une proportion toujours plus grande des sommes allouées au développement économique n'aura qu'un impact limité sur l'économie.

Cette section propose donc un survol du cadre fiscal auquel sont assujetties les entreprises et de l'aide qui leur est accordée par le gouvernement du Québec de manière à cerner dans quelle mesure celui-ci façonne l'environnement économique de la province et à déterminer pourquoi l'aide n'atteint pas son plein potentiel. Nous verrons ainsi que les interventions actuelles de l'État pourraient s'avérer beaucoup plus efficaces en étant plus ciblées et en étant systématiquement soumises à un processus d'évaluation ouvert et transparent.

L'AIDE AUX ENTREPRISES

À travers ses différents programmes, stratégies et politiques, le gouvernement intervient auprès des entreprises de trois façons, soit par l'entremise de l'aide fiscale, de l'aide budgétaire et de l'aide indirecte.

L'aide fiscale cherche à inciter les entreprises à adopter certains comportements ou à atteindre des objectifs en réduisant leur charge d'impôt lorsqu'elles souscrivent aux conditions d'admissibilité. Au Québec, l'aide fiscale se décline en une cinquantaine de crédits d'impôt et mesures de capitalisation. La plupart des crédits offerts aux entreprises sont remboursables, c'est-à-dire que les entreprises obtiennent un remboursement lorsque l'impôt à payer d'une entreprise est moins important que les sommes auxquelles elle a droit. L'aide fiscale est l'outil privilégié par le gouvernement du Québec pour soutenir les entreprises. Pour l'exercice 2013-2014, le gouvernement a consenti 2,4 milliards de dollars en aide fiscale, soit 71 % de l'ensemble de l'aide allouée.

L'aide budgétaire permet une intervention directe et discrétionnaire du gouvernement à des entreprises. Elle prend généralement la forme d'un financement direct, par exemple par l'entremise de subventions, de prêts ou de garanties de prêt. Pour l'exercice 2013-2014, le gouvernement a consenti 534 millions de dollars en aide budgétaire, soit 16 % de l'ensemble de l'aide allouée.

L'aide indirecte est un transfert des responsabilités du gouvernement vers d'autres organismes ayant pour mandat de soutenir les entreprises et le développement économique de leur région. Elle prend la forme de subventions aux organismes privés et publics qui offrent un soutien aux entreprises, surtout aux PME, par des mesures d'accompagnement ou des services tels que l'aide-conseil stratégique. Pour l'exercice 2013-2014, le gouvernement a consenti 434 millions de dollars en aide fiscale, soit 13 % de l'ensemble de l'aide allouée.

TABLEAU 2**DESCRIPTIF SOMMAIRE DE L'AIDE ALLOUÉE AUX ENTREPRISES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2013-2014³⁷**

	Aide allouée (En \$M)	Aide allouée (En %)	Descriptif
<i>Aide fiscale</i>	2 416	71%	Environ 50 crédits d'impôts et 5 mesures de capitalisation des entreprises
<i>Aide budgétaire</i>	534	16%	84 programmes, incluant des programmes de Gaz Métro et Hydro-Québec, administrés par 11 ministères et organismes dont Investissement Québec
<i>Aide indirecte</i>	434	13%	Environ 500 organismes financés par l'entremise de 40 programmes administrés par 8 ministères
<i>Total</i>	3 384	—	

Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/tableau2.xlsx>

Au cours de l'exercice 2013-2014, le gouvernement du Québec a octroyé 3,4 milliards de dollars en aide aux entreprises par l'entremise d'environ 50 crédits d'impôts, 5 mesures de capitalisation, 84 programmes d'aide budgétaire administrés par Investissement Québec et au moins 11 ministères et organismes, auxquels s'ajoutent plus de 500 organismes subventionnés par 8 ministères. L'ensemble de l'aide versée représentait environ 20 % des revenus prélevés auprès de ces mêmes entreprises³⁸.

Lorsqu'on compare le volume d'aide consentie par les gouvernements du Québec et de l'Ontario, on constate que les entreprises québécoises ont reçu 1,4 fois plus d'aide que les entreprises de l'Ontario au cours du seul exercice 2013-2014 (Graphique 25). Le gouvernement du Québec a ainsi consenti 1,6 fois plus d'aide fiscale que le gouvernement de l'Ontario, mais a, en contrepartie, versé un peu moins d'aide budgétaire (respectivement 534 millions de dollars contre 673 millions de dollars selon les données du gouvernement).

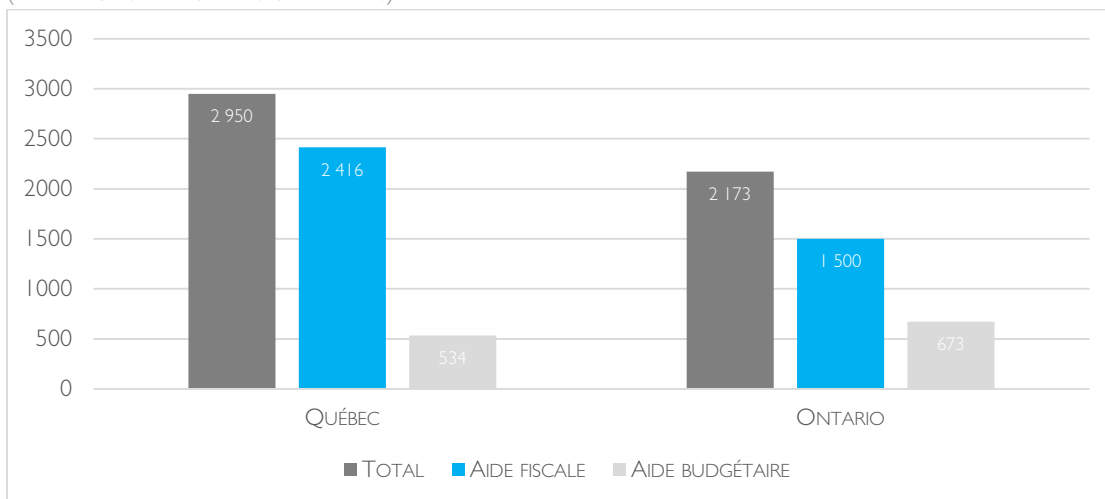
³⁷ Les montants de l'aide budgétaire et de l'aide indirecte proviennent de l'étude *Analyse de l'organisation et de la nature de l'intervention de l'État québécois en matière de développement économique* commandée par la Commission de révision permanente des programmes auprès de Deloitte. Le ministère des Finances évalue ces deux formes d'aide à 565 millions de dollars en 2014. Les montants de l'aide fiscale proviennent du rapport final de la Commission de révision permanente des programmes.

³⁸ Pour des motifs liés à la disponibilité des données sur l'aide indirecte, la suite de cette section se concentre sur l'aide fiscale et l'aide budgétaire.

GRAPHIQUE 25

AIDE GOUVERNEMENTALE ALLOUÉE AUX ENTREPRISES PAR TYPE D'AIDE, 2013-2014

(EN MILLIONS DE DOLLARS CANADIENS)



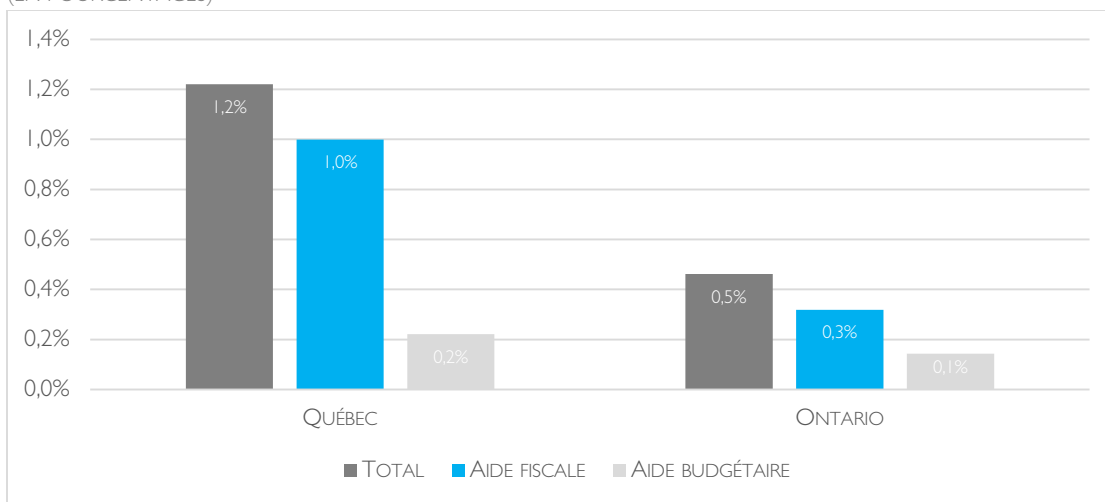
Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique25.xlsx>

Lorsqu'on évalue le volume d'aide allouée en fonction de la taille des économies du Québec et de l'Ontario, on comprend que l'effort déployé par le gouvernement du Québec pour soutenir les entreprises est particulièrement important en considération de sa capacité de payer. Pour le seul exercice 2013-2014, l'aide consentie au Québec représentait 1,2 % du PIB du secteur des entreprises de la province, un poids pratiquement trois fois plus important que du côté de l'Ontario (0,5%) (Graphique 26).

GRAPHIQUE 26

AIDE GOUVERNEMENTALE ALLOUÉE AUX ENTREPRISES PAR TYPE D'AIDE EN POURCENTAGE DU PIB DU SECTEUR DES ENTREPRISES, 2013-2014

(EN POURCENTAGES)



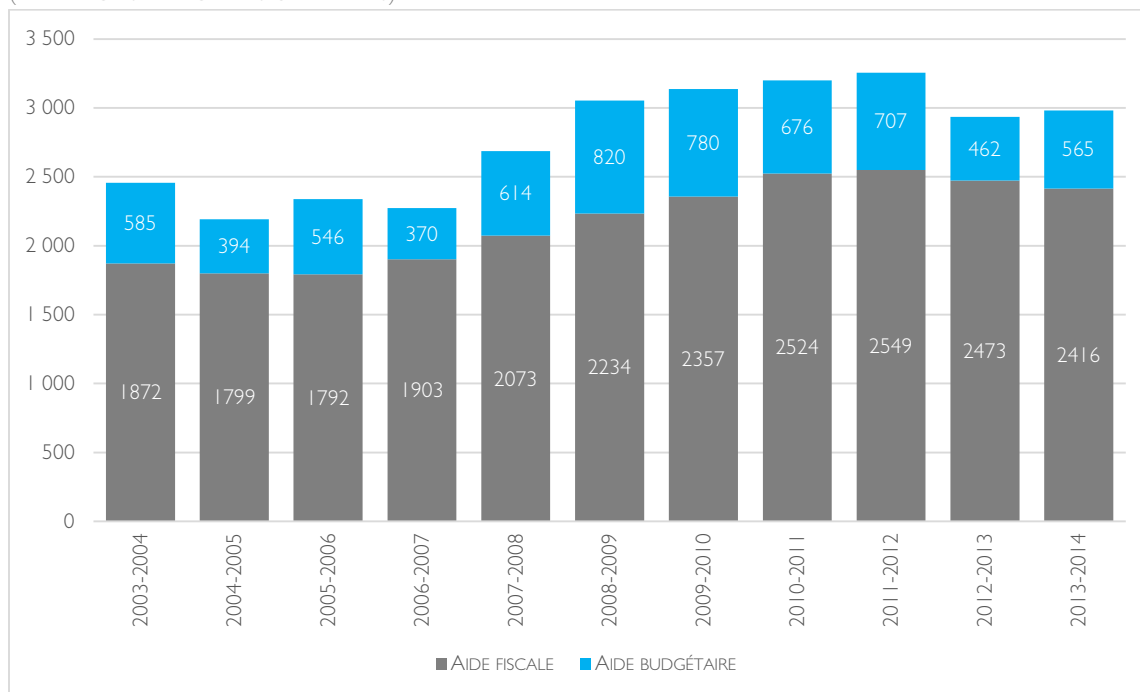
Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique26.xlsx>

On notera qu'historiquement, le gouvernement du Québec a généralement privilégié l'aide fiscale pour soutenir les entreprises. Si on considère l'ensemble des interventions du gouvernement depuis l'exercice 2003-2004, on remarque que l'aide fiscale a été en moyenne 3,8 fois plus importante que l'aide budgétaire³⁹ (Graphique 27).

GRAPHIQUE 27

AIDE AUX ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

(EN MILLIONS DE DOLLARS CANADIENS)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique27.xlsx>

Au cours de l'année 2014, la majorité de l'aide fiscale allouée par le gouvernement du Québec a été versée sous la forme de crédits d'impôt⁴⁰. Ainsi, 85 % des 2,2 milliards de dollars consentis en aide fiscale ont été versés en crédits d'impôt, pour un total de 1,8 milliard de dollars. Le reste a été versé comme suit :

- 216 M\$ ou 10 % en capitalisation des entreprises, principalement octroyés sous la forme de crédits d'impôts pour Fonds de travailleurs dans le régime des particuliers et du crédit pour Capital régional et coopératif Desjardins;
- 94 M\$ ou 4 % en mesures incitatives telles que l'amortissement accéléré;
- 19 M\$ ou 1 % en congés fiscaux.

³⁹ La définition de l'aide budgétaire du ministère des Finances utilisée dans ce graphique englobe l'aide budgétaire et l'aide indirecte mais est plus restrictive qu'au tableau 2 se limitant « aux activités des ministères visant à soutenir les entreprises dans les différentes étapes de leur existence ».

⁴⁰ Pour la description de l'aide fiscale, les données proviennent de la publication *Dépenses fiscales – Édition 2014* du ministère des Finances et se réfèrent à l'année 2014, ce qui explique l'écart avec les tableaux et graphiques précédents.

Notons par ailleurs que 81 % des 1,8 milliard de dollars consentis sous la forme de crédits d'impôts ont été octroyés à l'égard de 6 crédits :

- Recherche scientifique et développement expérimental (686 M\$)
- Développement des affaires électroniques (280 M\$)
- Investissement relatif au matériel de fabrication et transformation (169 M\$)
- Production de titres multimédias (150 M\$)
- Production cinématographique ou télévisuelle québécoise (123 M\$)
- Crédit d'impôt relatif aux ressources (76 M\$)

En terminant, le tableau 3 résume la distribution de l'aide consentie sous la forme de crédits fiscaux selon 6 catégories. On constate ainsi que la recherche et développement constitue la principale cible du gouvernement depuis 2009.

TABLEAU 3
RÉPARTITION DES CRÉDITS D'IMPÔTS PROPOSÉS PAR LE
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT	38%	35%	35%	36%	39%	38%
INVESTISSEMENT	13%	15%	15%	14%	11%	12%
NOUVELLE ÉCONOMIE	23%	24%	24%	25%	25%	25%
RÉGIONS	12%	11%	10%	9%	8%	7%
CULTURE	9%	10%	11%	11%	11%	12%
AUTRES	5%	5%	5%	6%	6%	6%
TOTAL	1 847	1 941	1 976	1 936	1 903	1 825

Source : <http://statcp.hec.ca/bilan2015/tableau3.xlsx>

Ce survol nous permet de dégager deux constats. D'une part, le gouvernement du Québec privilégie clairement l'aide fiscale dans son approche pour soutenir les entreprises. D'autre part, l'effort qu'il déploie en ce sens est particulièrement important. Au cours du seul exercice 2013-2014, le gouvernement du Québec a octroyé pratiquement 3 fois plus d'aide que ne l'a fait le gouvernement de l'Ontario, un effort nettement plus important considérant la capacité de payer de la province.

LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES

En contrepartie de l'aide qu'il accorde à une partie des entreprises, le gouvernement prélève des impôts et des taxes auprès de l'ensemble des entreprises. Trois types d'outils sont employés à cette fin : l'impôt sur le revenu des entreprises, les cotisations sociales et la taxe sur la masse salariale. Si la plupart des provinces partagent les mêmes outils fiscaux que le Québec, la province se distingue de deux façons.

Premièrement, le taux d'imposition auquel sont assujetties les petites entreprises est nettement plus élevé qu'il ne l'est ailleurs au Canada. Alors que le taux général d'imposition des entreprises québécoises est relativement faible en comparaison de plusieurs provinces, la déduction qui s'applique

aux petites entreprises est en contrepartie beaucoup plus faible. Les petites entreprises bénéficient ainsi d'une déduction de 3,9 points de pourcentage du taux général, ce qui établit leur taux d'imposition à 8 %⁴¹. Ailleurs au Canada, cette déduction va de 7 points de pourcentage à une exemption complète⁴² (Tableau 4). Résultat : le taux d'imposition des petites entreprises établies au Québec est de 1,8 à 4 fois plus élevé qu'ailleurs au Canada.

TABLEAU 4
TAUX D'IMPÔT SUR LE REVENU DES ENTREPRISES, 2014

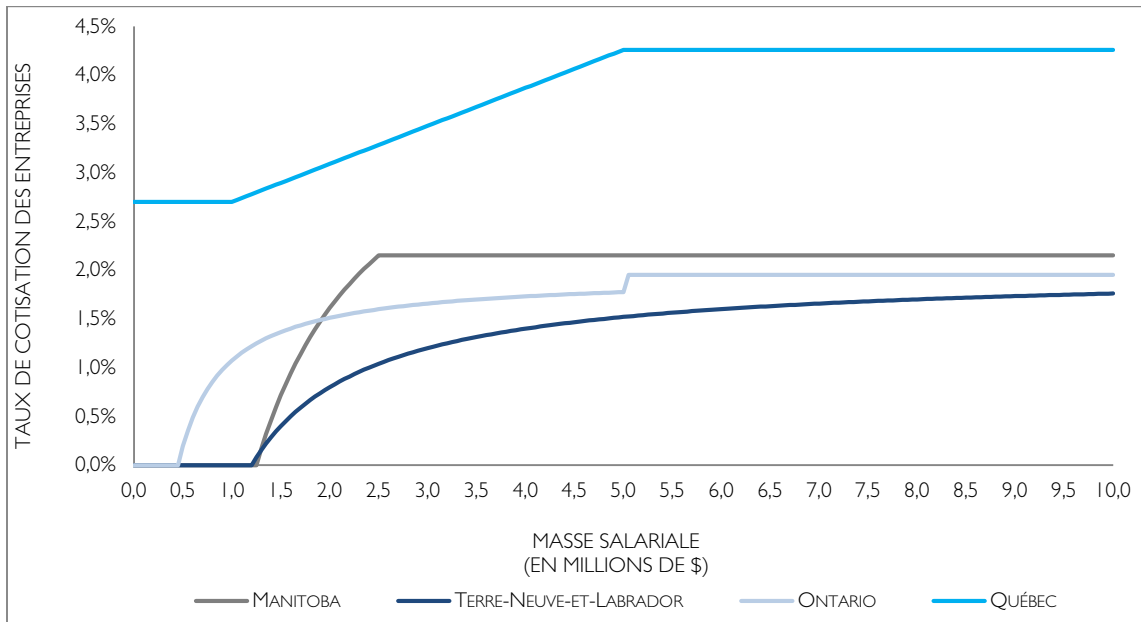
	<i>Taux général</i>	<i>Taux après la déduction pour petites entreprises</i>
Alberta	10,0 %	3,0 %
Colombie-Britannique	11,0 %	2,5 %
Ontario	11,5 %	4,5 %
Québec	11,9 %	8,0 %
Manitoba	12,0 %	0,0 %
Saskatchewan	12,0 %	2,0 %
Nouveau-Brunswick	12,0 %	4,5 %
Terre-Neuve-et-Labrador	14,0 %	3,0 %
Nouvelle-Écosse	16,0 %	3,0 %
Île-du-Prince-Édouard	16,0 %	4,5 %
Fédéral	15,0 %	11,0 %

Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/tableau4.xlsx>

Deuxièmement, le Québec se distingue en taxant lourdement les entreprises sur la base de leur masse salariale. Notons à ce chapitre que si l'Ontario, le Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador emploient également cet outil fiscal, le Québec se démarque par l'ampleur des taux en vigueur. En plus de ne pas proposer d'exemption pour les petites entreprises comme le font les trois autres provinces, on constate que le taux le plus faible en vigueur au Québec est supérieur au taux maximum imposé en Ontario, au Manitoba et à Terre-Neuve-et-Labrador (Graphique 28).

⁴¹ Sur les premiers 500 000 \$ de revenu imposable. La portion du revenu imposable qui excède ce seuil est imposée au taux général.

⁴² Sur les premiers 500 000 \$ de revenu imposable, à l'exception du Manitoba (425 000 \$) et de la Nouvelle-Écosse (350 000 \$). La portion du revenu imposable qui excède ce seuil est imposée au taux général.

GRAPHIQUE 28**TAUX DE TAXATION EFFECTIF DES TAXES SUR LA MASSE SALARIALE AU CANADA, 2014**

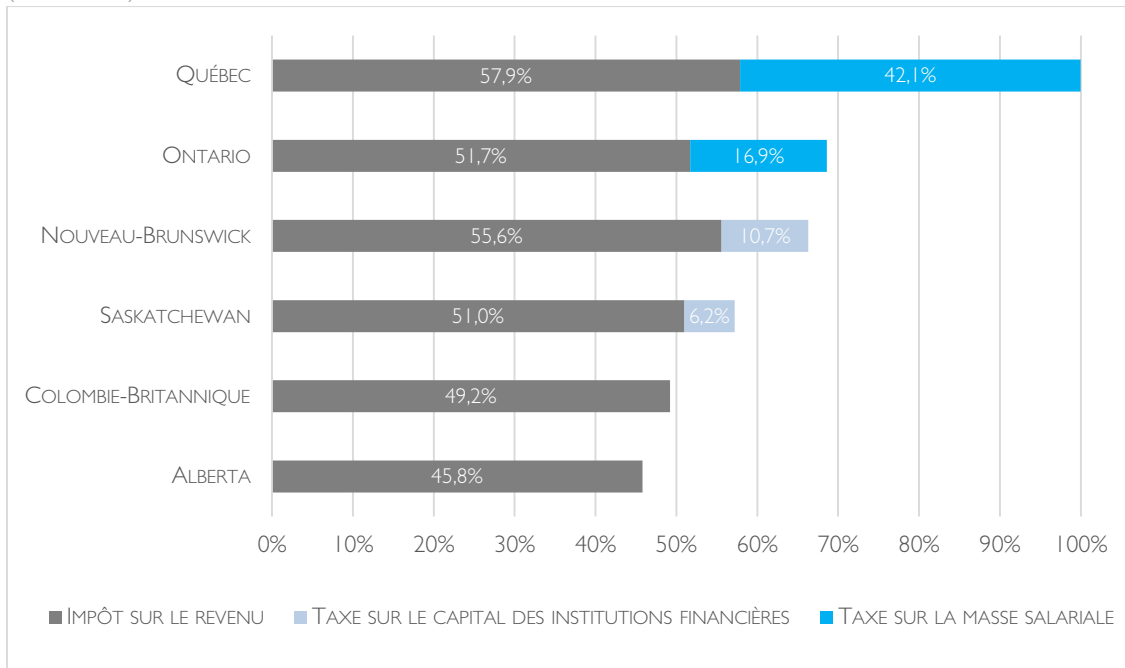
Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique28.xlsx>

Considérés conjointement, ces deux éléments expliquent la majorité de l'écart observé dans le fardeau fiscal des entreprises du Québec par rapport au reste du Canada (Graphique 29). Lorsqu'on considère et compare les taux d'imposition et de taxation en vigueur dans chaque province et qu'on les applique hypothétiquement aux entreprises du Québec, on constate que le poids de la fiscalité québécoise est beaucoup plus important qu'il ne l'est ailleurs au Canada, principalement en raison du prélèvement de la taxe sur la masse salariale. Par exemple, si on appliquait la structure de la fiscalité de l'Ontario aux entreprises du Québec, le fardeau fiscal qu'elles supporteraient serait 30 % moins important qu'il ne l'est aujourd'hui. Et dans le cas de l'Alberta, on parlerait d'un fardeau deux fois moins important.

GRAPHIQUE 29

ÉCART DU FARDEAU FISCAL – TOTAL DES ENTREPRISES, 2014

(Québec=100)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique29.xlsx>

COMMENT CALCULE-T-ON LA TAXE SUR LA MASSE SALARIALE

Au Québec, les entreprises doivent contribuer au Fonds des services de santé (FSS), un fonds qui doit servir au financement du système de santé de la province. La contribution des entreprises est établie en fonction de l'importance de la masse salariale des entreprises⁴³ :

- Le taux de contribution maximal est de 4,26 % et s'applique aux entreprises dont la masse salariale est supérieure à 5 millions de dollars. Il n'y a pas de plafond de cotisation.
- Le taux de contribution minimal est de 2,7 % et s'applique aux entreprises dont la masse salariale est égale ou inférieure à 1 million de dollars.
- Le taux de contribution des entreprises dont la masse salariale se situe entre 1 et 5 millions de dollars est progressif et se situe entre 2,7 % et 4,26 % selon la formule suivante :

$$\text{Taux de contribution} = 2,31 + \left(0,39 * \left(\frac{\text{Masse salariale}}{1\ 000\ 000}\right)\right)$$

Dans ces circonstances, le taux légal, soit celui énoncé par la loi, est identique au taux effectif, soit le taux réel de taxation payé par les entreprises.

En 2011, les entreprises assujetties au taux minimum ont versé 318 millions de dollars au titre de la cotisation des employeurs au FSS, soit 5,1 % des revenus provenant de la taxe sur la masse salariale. À titre comparatif, les grandes entreprises, majoritairement assujetties au taux maximal, ont versé près de 2 milliards de dollars au titre de la cotisation au FSS, soit environ 31 % de l'ensemble des revenus. Notez que la catégorie *Autres entreprises* regroupe l'ensemble des entités du secteur public, ainsi que les entreprises et sociétés de personnes. On peut donc croire que près de 40 % des cotisations versées au FSS sont en réalité des transferts, c'est-à-dire des sommes versées par le gouvernement au gouvernement comme cotisations à titre d'employeur.

REVENUS PERÇUS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC À L'AIDE DE LA COTISATION DES EMPLOYEURS AU FONDS DES SERVICES DE SANTÉ, 2011⁴⁴

	Petite entreprise	Moyenne entreprise	Grande entreprise	Autres entreprises
Au taux de 2,7 %	312	5	1	57
À un taux intermédiaire	608	217	21	16
Au taux de 4,26 %	231	484	1 934	2 409
Total	1 151	707	1 956	2 481

⁴³ Depuis 2015, le taux applicable aux PME manufacturières dont la masse salariale est inférieure à 1 million de dollars est de 1,6 %. Le taux applicable pour les entreprises manufacturières dont la masse salariale se situe entre 1 et 5 millions varie de 1,6 % à 4,26%.

⁴⁴ Les entreprises sont définies en fonction de leur actif et/ou de leur chiffre d'affaires et non par le nombre d'effectifs employés.

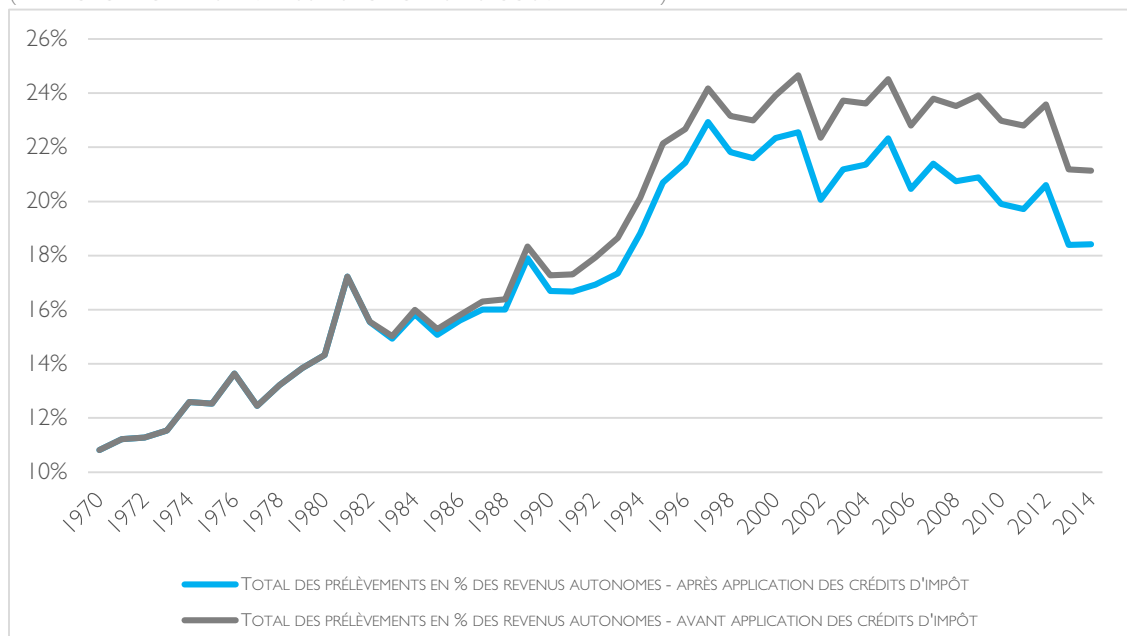
LES RÉSULTATS

La stratégie du gouvernement en matière d'aide aux entreprises – à savoir taxer davantage l'ensemble des entreprises afin d'offrir une aide plus généreuse pour certaines d'entre elles – est relativement récente et s'est concrétisée au cours des années 90. Tel qu'on peut le voir au graphique 32, la différence entre les prélèvements fiscaux du gouvernement avant et après l'application des crédits d'impôts a commencé à être perceptible au début des années 90, et a atteint les niveaux qu'on connaît aujourd'hui au cours des années 2000. Autrement dit, le volume de l'aide gouvernementale octroyée aux entreprises a commencé à être substantiel au début des années 90, et a continué de s'accroître durant les années 90. Dans cet intervalle, le gouvernement a accéléré la croissance de ses prélèvements fiscaux auprès des entreprises⁴⁵. Ainsi, entre le début et la fin des années 90, le poids des prélèvements fiscaux auprès des entreprises est passé de 16 % à 23 % de l'ensemble des revenus autonomes du gouvernement, ce qui a permis au gouvernement de financer la stratégie du gouvernement en matière d'aide aux entreprises.

GRAPHIQUE 30

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX DES SOCIÉTÉS AVANT ET APRÈS APPLICATION DES CRÉDITS D'IMPÔT

(EN PROPORTION DES REVENUS AUTONOMES DU GOUVERNEMENT)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique30.xlsx>

S'il est impossible d'isoler l'impact de cette stratégie sur la performance des entreprises, on sait néanmoins que la croissance économique au cours des années 2000 n'a pas été particulièrement plus solide malgré l'accélération de l'aide consentie. Rappelons que si la croissance du niveau de vie au Québec depuis le début des années 2000 s'est rapprochée de la croissance moyenne à l'OCDE, c'est

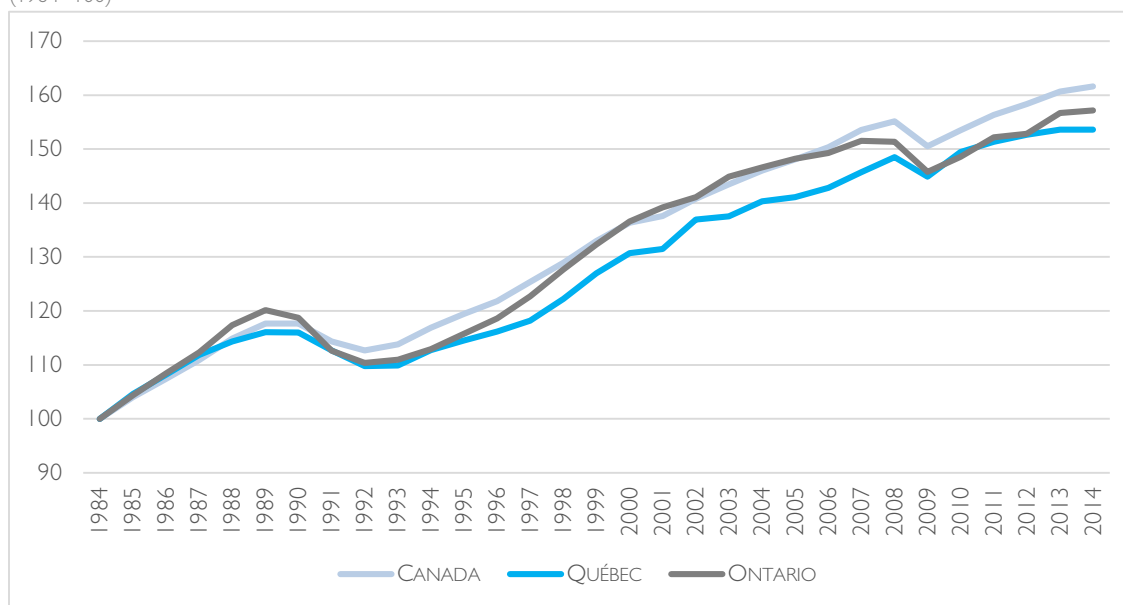
⁴⁵ Rappelons que ceux-ci sont mesurés en proportion des revenus autonomes du gouvernement.

avant tout parce que l'impact de la crise de 2008 a été nettement plus marqué à l'OCDE. Au demeurant, les principaux axes de la stratégie du gouvernement n'ont pas porté les résultats escomptés. L'emploi n'a pas progressé plus rapidement qu'ailleurs au Canada (Graphique 31), la croissance des investissements privés non résidentiels par emploi n'a pas été suffisante pour rattraper la moyenne canadienne (Graphique 32) et, de manière générale, la croissance de la productivité au cours des 15 dernières années n'a pas permis à la province de rattraper l'écart qui s'est creusé depuis le début des années 80 (Graphique 33). Seules les dépenses des entreprises en recherche et développement ont progressé à un rythme appréciable par rapport au reste du Canada (Graphique 34). Or, la section qui suit montrera qu'il n'y a pas lieu de s'en réjouir, la performance du Canada à ce chapitre étant loin d'être reluisante en regard d'une large majorité de pays de l'OCDE.

GRAPHIQUE 31

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DU SECTEUR DES ENTREPRISES

(1984=100)

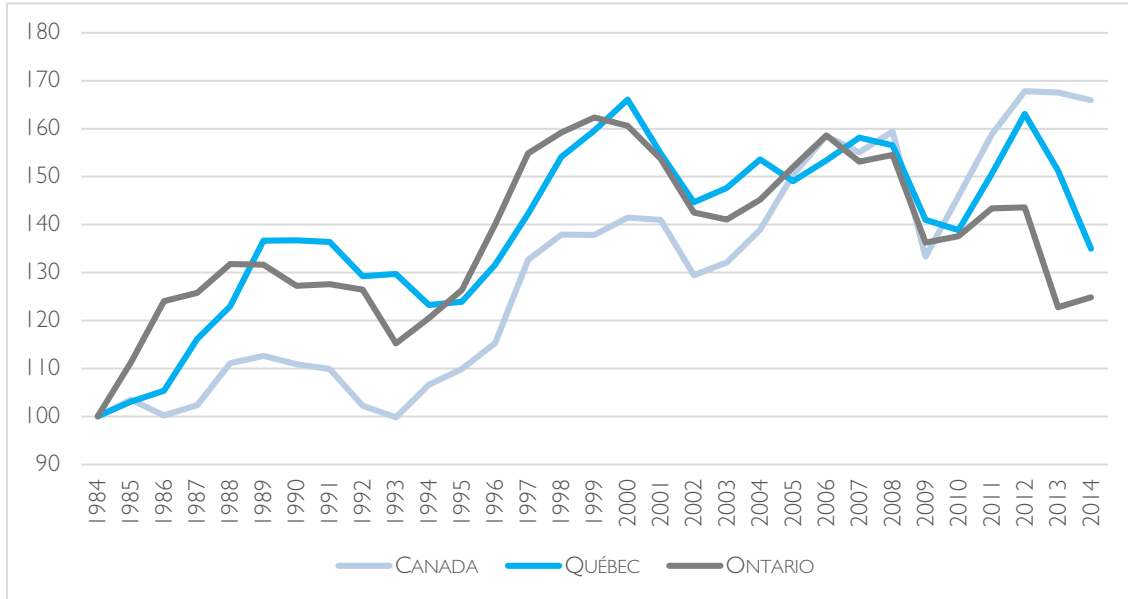


Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique31.xlsx>

GRAPHIQUE 32

ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PRIVÉS NON RÉSIDENTIELS PAR EMPLOI

(1984=100)

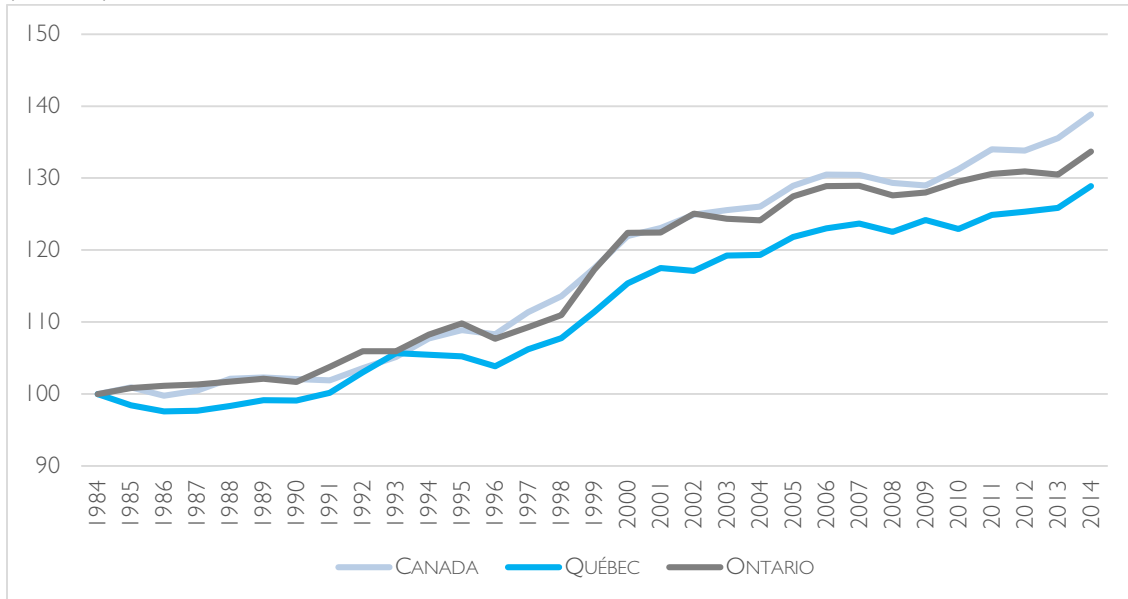


Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique32.xlsx>

GRAPHIQUE 33

ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL DU SECTEUR DES ENTREPRISES

(1984=100)

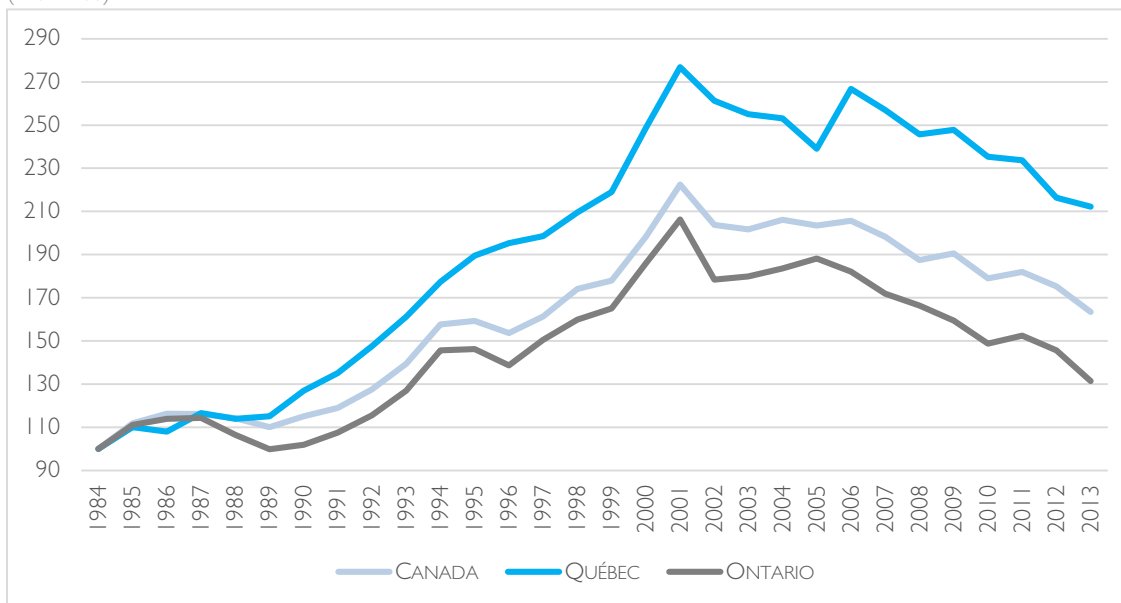


Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique33.xlsx>

GRAPHIQUE 34

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ENTREPRISES EN RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT PAR EMPLOI

(1984=100)



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique34.xlsx>

VERS UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE POUR LE QUÉBEC

En regard de l'équilibre qui régit le cadre fiscal imposé aux entreprises du Québec et l'aide gouvernementale qui leur est octroyée, il apparaît clairement que la générosité du gouvernement est accompagnée d'un fardeau fiscal plus important. Ainsi, les entreprises sont plus lourdement taxées que si elles étaient par exemple établies en Ontario, mais le gouvernement leur offre en contrepartie un niveau d'aide nettement plus important.

Si ce type d'équilibre qui existe entre fiscalité et soutien au développement n'est pas nécessairement problématique et qu'une telle stratégie pourrait s'avérer particulièrement bénéfique en matière de développement économique, ce n'est malheureusement pas ce qui est observé au Québec. En dépit d'un soutien important de la part du gouvernement provincial, la performance générale des entreprises québécoises demeure insatisfaisante.

Sans pour autant dresser un constat d'échec, on peut vraisemblablement supposer que le gouvernement du Québec pourrait obtenir de meilleurs résultats en revoyant la manière dont il offre son soutien aux entreprises. Depuis bon nombre d'années, la stratégie de développement économique de la province relève avant tout d'un amalgame d'interventions et non d'une politique économique concertée. Faute d'être harmonisées au sein d'une politique économique cohérente, les interventions du gouvernement ne s'inscrivent pas dans une vision globale de long terme du développement économique et n'atteignent jamais leur plein potentiel. Et puisque le gouvernement

n'évalue pratiquement jamais ses façons de faire, les mesures et programmes s'accumulent de sorte qu'une proportion toujours plus grande des sommes allouées au développement économique n'a qu'un impact limité sur l'économie.

Tel qu'on le verra dans la suite de cette section, l'absence d'une véritable politique de développement économique crée plusieurs problèmes. On observe notamment :

- des chevauchements et des contradictions dans l'offre du gouvernement;
- des cibles erronées et des paramètres mal définis qui amènent une inadéquation entre les besoins des entreprises et les mesures en place;
- des réorientations des priorités gouvernementales et une prise de décision sur une base politique et budgétaire plutôt qu'économique.

En s'appuyant sur ces constats, cette dernière section propose une série de principes qui devraient permettre d'encadrer plus efficacement le développement économique de la province en y consacrant moins de ressources.

L'AIDE À LA GASPÉSIE : LA TEMPÊTE PARFAITE

Quoique les sommes en jeu soient marginales en considération de l'offre globale du gouvernement, les interventions visant à soutenir spécifiquement le développement économique de la Gaspésie illustrent parfaitement la réalité de l'aide aux entreprises des 15 dernières années.

En 2000, le gouvernement a d'abord cherché à relancer la création d'emplois dans cette région en instaurant un crédit d'impôt subventionnant une partie du salaire des travailleurs du secteur manufacturier et de quelques autres secteurs. Puis, suite à l'instauration du crédit à l'investissement en 2008, le gouvernement a tenté de stimuler la productivité des entreprises manufacturières établies en région en réduisant de 40 % les coûts d'acquisition en machines et matériel.

En apparence légitimes, ces deux mesures illustrent différentes dimensions de la problématique de l'aide aux entreprises au Québec. D'abord, on doit comprendre que ces deux mesures fournissent des incitatifs contradictoires à un même bassin d'entreprises. Alors que le crédit à l'investissement cherche à relever la productivité 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. Même si ces mesures ne peuvent généralement être employées conjointement, les entreprises n'en demeurent pas moins confrontées à choisir entre l'investissement et l'emploi, l'un étant rentable à long terme en matière de développement économique, l'autre à court terme en stabilisant des emplois souvent précaires.

À ce chapitre, les cibles énoncées par ces deux crédits sont loin des véritables enjeux de la région de la Gaspésie. D'abord, le fait d'inciter les entreprises à créer des emplois en région ne réduira pas nécessairement la précarité de ceux-ci. Si le développement de la Gaspésie ne passe pas par une stratégie misant sur l'innovation et la productivité, ce type de mesure est inévitablement voué à l'échec⁴⁶. Par ailleurs, le crédit à l'investissement ne portera fruit qu'en ciblant des activités spécifiques et propices au développement de la région et non à travers un crédit à large spectre où les paramètres sont les mêmes pour l'ensemble de la province.

En outre, l'aide accordée à la Gaspésie reflète la propension du gouvernement à recourir à l'aide fiscale pour soutenir le développement des entreprises. Bien qu'en théorie l'aide fiscale crée moins de distorsions que l'aide budgétaire et qu'elle permette d'inciter un maximum d'entreprises à adopter un comportement souhaité ou à se lancer dans des

activités jugées pertinentes, on peut douter de son efficacité dans des cas comme la relance de la Gaspésie.

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 processus, 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. Étant donnée la taille des établissements actifs en Gaspésie, la complexité de la mise en application de ces deux crédits 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 dans la région, pas plus qu'un crédit à l'investissement améliorera l'efficacité de la production. En somme, bien que le processus d'accréditation puisse 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.

De manière plus générale, l'exemple de la Gaspésie témoigne de l'absence d'une vision de long terme dans la politique de développement économique des régions. En dépit des sommes consenties pour soutenir la région depuis le début des années 2000, l'emploi en Gaspésie continue de périliter et le dynamisme économique de la région est loin d'être suffisant pour stimuler la création d'emplois durables. Or, on peut croire que les retombées des millions de dollars qui ont été versés par l'entremise des crédits à l'emploi et à l'investissement auraient pu être beaucoup plus importantes s'ils avaient été versés au bénéfice d'une approche cohérente misant d'abord sur l'innovation et la productivité, et accordant une plus grande place à l'aide budgétaire. En 2008, le gouvernement aurait ainsi dû abandonner le crédit à l'emploi pour appuyer davantage la productivité des entreprises en région, en ciblant parallèlement des projets spécifiques par de l'aide budgétaire. Il a plutôt été décidé de proposer ces deux crédits en concurrence jusqu'en 2015, année programmée de la fin du crédit à l'emploi. Le gouvernement est par la suite revenu sur cette décision et a plutôt choisi de réduire les taux de déductions de tous les crédits aux entreprises, tout en prolongeant le crédit à l'emploi en Gaspésie jusqu'en 2020.

⁴⁶ Précisons à ce chapitre qu'en dépit de la présence d'un crédit spécifique à l'emploi, la Gaspésie a perdu 66 % de ses emplois manufacturiers entre 2001 et 2012.

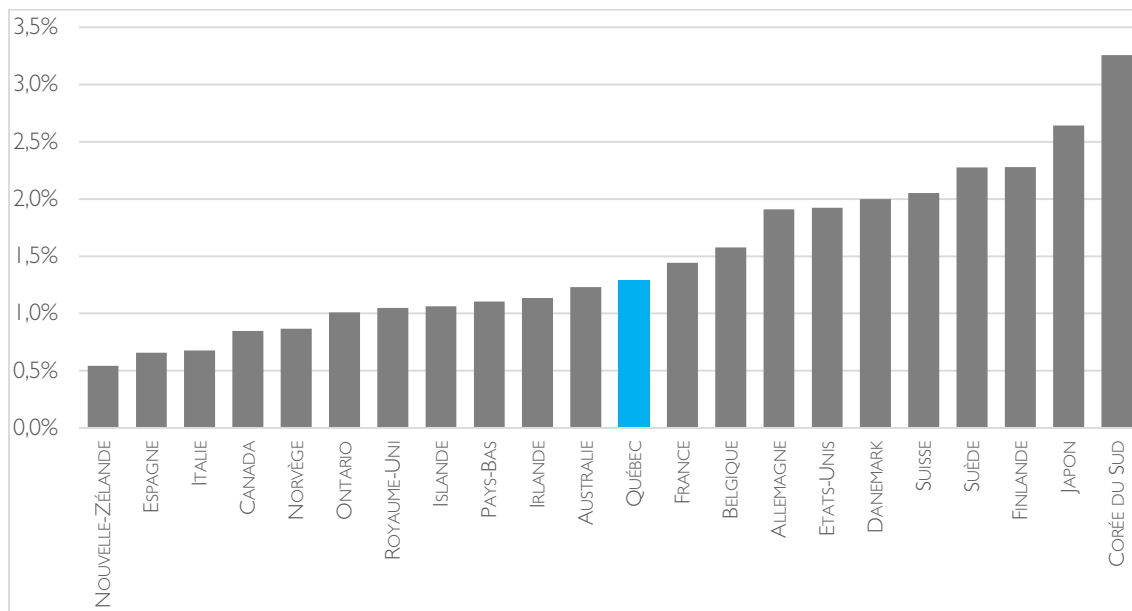
INNOVATION : UN CRÉDIT D'IMPÔT QUI COÛTE CHER MAIS RAPPORTE PEU

Sans un processus d'évaluation des interventions de l'État, on assiste à un processus contreproductif de sédimentation de l'aide où une proportion toujours plus grande des sommes allouées au développement économique n'a qu'un impact limité sur l'économie. L'exemple du crédit à la recherche scientifique et au développement expérimental est, à cet égard, éloquent.

Alors que le gouvernement alloue annuellement entre 20 % et 25 % de l'ensemble de l'aide qu'il offre aux entreprises aux seules fins du crédit à la recherche et développement scientifique, les résultats de ce crédit ne semblent pas proportionnels à l'aide consentie. D'une part, les entreprises québécoises entreprennent toute proportion gardée moins d'activités de recherche et développement (R-D) en comparaison de bon nombre de pays. Si le Québec fait mieux que l'Ontario en raison de la plus faible taille de son économie, il demeure que les entreprises québécoises font nettement moins de R-D que celles de pays comme la Corée du Sud et la Finlande. Sans pour autant tirer de liens de causes à effet, on doit rappeler qu'il s'agit de deux pays où la croissance économique a été particulièrement rapide. D'autres pays comme la Suède, le Danemark, l'Allemagne et les États-Unis font également mieux que le Québec à ce chapitre (Graphique 35).

GRAPHIQUE 35

DÉPENSES INTRA-MUROS DE R-D DU SECTEUR DES ENTREPRISES EN POURCENTAGE DU PIB, 2013

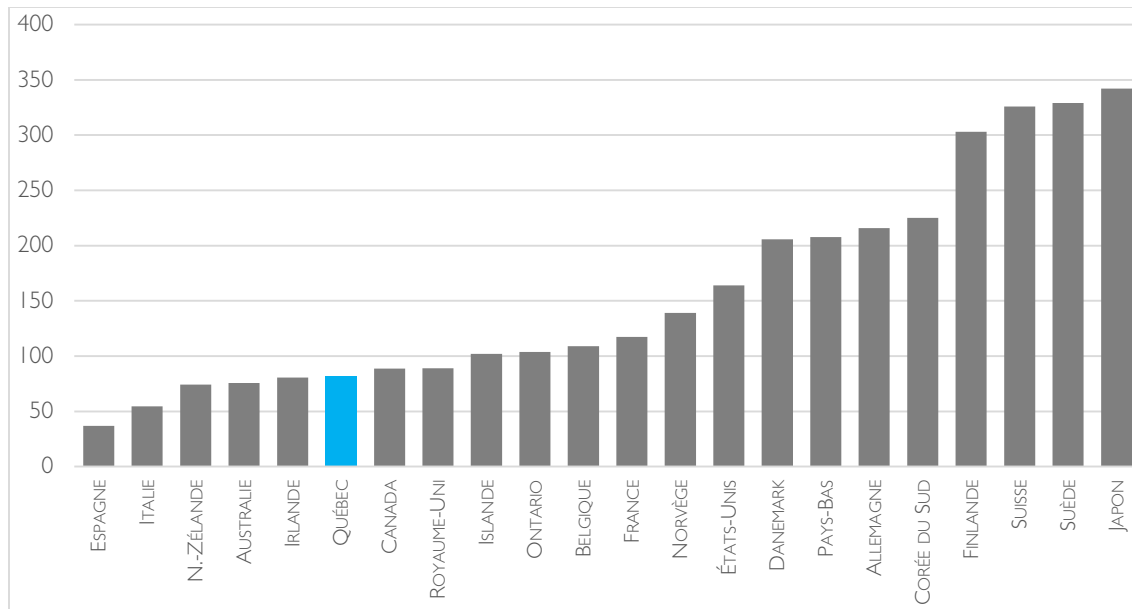


Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique35.xlsx>

D'autre part, les retombées de ces activités de R-D semblent moins importantes qu'elles ne le sont ailleurs à l'OCDE. À défaut de pouvoir mesurer directement l'innovation, on constate 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 (Graphique 36). Seules l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne font moins bien que le Québec.

GRAPHIQUE 36
BREVETS DÉPOSÉS PAR MILLION D'HABITANTS, 2012

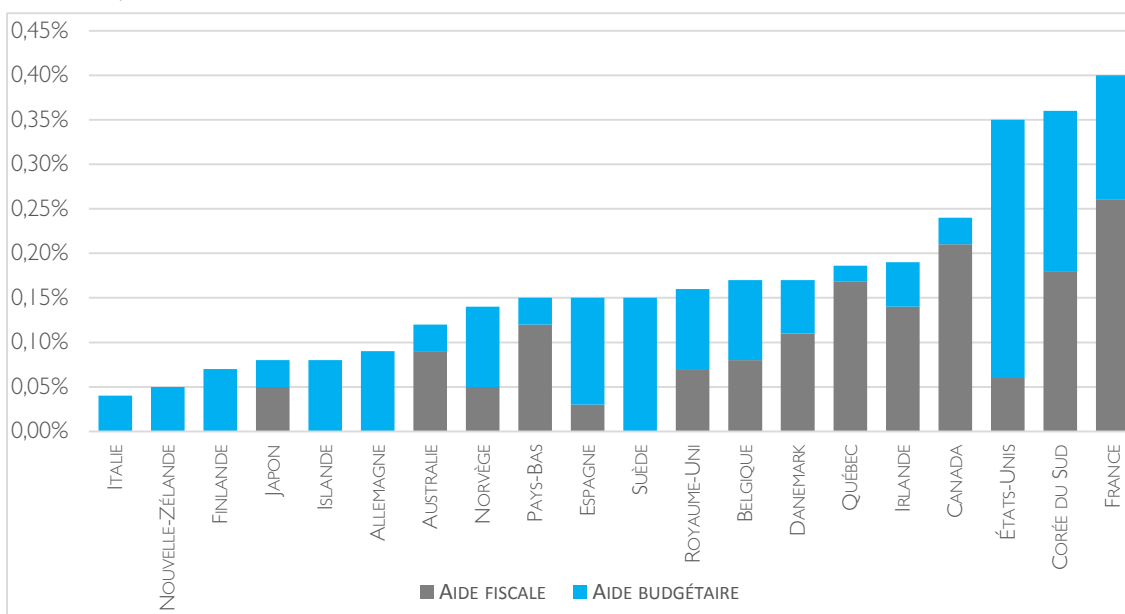


Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique36.xlsx>

Pourtant, le Québec figure dans le haut du classement lorsqu'on mesure la générosité des gouvernements à l'égard de la recherche et développement (Graphique 37). Seuls la France, la Corée du Sud, les États-Unis et l'Irlande consacrent une part plus importante de leur PIB au financement de la R-D. La province dépasse ainsi la Suède et la Finlande, qui présentent néanmoins des résultats nettement supérieurs à ceux du Québec.

GRAPHIQUE 37

PARTS DU FINANCEMENT À LA R-D INDUSTRIELLE EN POURCENTAGE DU PIB, 2010



Source : <http://statcpp.hec.ca/bilan2015/graphique37.xlsx>

La forte propension du gouvernement à recourir à l'aide fiscale pour appuyer les entreprises pourrait expliquer la performance du Québec en matière de R-D. Lorsqu'on compare la distribution de l'aide consentie à la R-D par les gouvernements, on constate que l'aide fiscale occupe une place plus importante au Québec et au Canada que dans une majorité de pays de l'OCDE. Seule l'Irlande propose une structure similaire à celle du Québec, avec des résultats tout aussi décevants.

Considérant que des pays comme la Suède et la Finlande consacrent moins de ressources que le Québec à la R-D et affichent néanmoins des résultats supérieurs en octroyant la totalité de cette aide sous une forme budgétaire, on en vient à supposer que le gouvernement améliorerait l'efficacité de l'aide qu'il consent en utilisant davantage l'aide budgétaire et surtout en précisant les activités ciblées. Il pourrait ainsi engendrer des économies en appuyant des projets spécifiques.

Cela dit, on doit préciser que l'absence d'une évaluation des retombées du crédit et des paramètres mal définis expliquent également pourquoi les milliards de dollars versés depuis la mise en place du crédit en 1983 ne portent pas les résultats escomptés. Le fait de proposer une aide à la R-D ne débouchera pas sur de l'innovation et ne contribuera pas à améliorer la productivité des entreprises qui y souscrivent si l'aide est systématiquement consentie sans réelle considération à l'égard des résultats. À ce chapitre, on a qu'à considérer l'ampleur de l'offre de services des consultants en R-D et de lire des slogans tel que « vous faites probablement de la R-D sans le savoir⁴⁷ » pour comprendre que le crédit à la R-D est mal ciblé et incite les entreprises à se prévaloir du crédit sans que cette aide ne s'inscrive dans une véritable stratégie de croissance.

⁴⁷ Une simple recherche sur Internet permet de trouver un large éventail d'offres de service où ce type de formulation est employée.

INTERFÉRENCES BUDGÉTAIRES

En l'absence d'une politique de développement économique, certaines décisions importantes en matière de développement économique sont prises sur une base budgétaire, ce qui nuit inévitablement à l'efficacité des mesures en cause.

À cet égard, la coupe paramétrique de 20 % de tous les taux des crédits fiscaux dans le budget 2014-2015 témoigne d'une situation où les considérations budgétaires priment sur le développement économique. On doit ici comprendre que la décision de réduire la générosité des crédits relève avant tout d'une exigence budgétaire et non d'un souci d'efficacité. En l'absence d'une véritable politique économique, le gouvernement du Québec a opté pour une coupe paramétrique de tous les crédits d'impôt aux entreprises pour tenter d'équilibrer le budget 2014-2015. Sans remettre en question la nécessité de réduire la générosité globale de ces crédits à ce moment, une réforme sur fond économique aurait plutôt privilégié une analyse systématique de la performance des crédits de manière à abolir les crédits inefficaces et à bonifier les autres lorsque nécessaire. Or, le gouvernement a plutôt opté pour une réduction systématique de 20 % de tous les crédits d'impôt aux entreprises, sans égard à leur performance. Bien que l'objectif demeure louable, le résultat n'en est pas moins discutable : plusieurs crédits vétustes et inefficaces sont toujours en vigueur alors que d'autres, plus performants, ne sont plus suffisamment généreux pour être efficaces.

On doit ici comprendre que ce type de décisions résultent généralement de l'absence de reddition de comptes. Faute de données précises sur ses interventions, et étant donnée l'opacité qui entoure la question, il est généralement difficile d'évaluer l'efficacité des interventions du gouvernement. Et lorsque de telles évaluations existent, l'accessibilité des résultats demeure faible de sorte qu'elles se traduisent rarement par des réformes précises.

INTERFÉRENCES POLITIQUES

Certaines interventions politiques teintent par ailleurs le développement économique de la province. L'aide octroyée à la cimenterie de Port-Daniel en Gaspésie en marge des élections provinciales de 2014 est le plus récent exemple en la matière. Moyennant des investissements de 200 millions de dollars et des prêts pouvant atteindre 250 millions de dollars, le gouvernement a fait le choix d'investir près d'un demi-milliard de dollars à la veille des élections provinciales de 2014 afin d'appuyer la création de quelques centaines d'emplois en Gaspésie. Sans pour autant remettre en question la valeur d'un tel projet, on comprend néanmoins qu'une telle décision s'expose inévitablement à la critique considérant le contexte dans lequel elle a été prise. Au demeurant, on peut supposer que ces sommes auraient généré d'importantes retombées pour le dynamisme de la région si elles avaient été employées pour appuyer le développement de PME à travers des projets novateurs plutôt que de cibler uniquement la création d'emplois dans un projet donné. Rappelons à cet effet que des décisions similaires prises au début des années 2000 pour le développement de la société *Gaspésia* ont mené à des résultats désastreux en fait d'efficacité de l'aide consentie.

Notons que la volonté d'accorder plus d'importance à l'aide budgétaire ne se heurte pas systématiquement à des apparences de conflits d'intérêts et d'ingérence politique si cette démarche

s'inscrit dans une politique de développement économique cohérente. L'exemple des Gazelles est à cet égard fort éloquent. Proposé en 2014, ce projet se voulait un programme d'accompagnement d'entreprises visant à appuyer leur expansion à travers différentes mesures de soutien et un accès privilégié à l'aide budgétaire. Pratique en vogue dans plusieurs pays de l'OCDE, cet incubateur d'entreprises prévoyait soutenir 300 entreprises manufacturières considérées comme prometteuses. Ainsi, plutôt que de diluer l'aide octroyée en proposant un ou des crédits fiscaux à l'ensemble des entreprises, le gouvernement souhaitait alors procéder à une sélection des entreprises les plus dynamiques afin d'assurer une relance plus rapide du secteur manufacturier.

Le programme des Gazelles a toutefois été suspendu au lendemain des élections de 2014, soit à la toute fin du processus de dépôt des candidatures, pour être remplacé quelques mois plus tard par un programme similaire, mais moins ambitieux, PerforME. À nouveau, le problème ici n'est pas la mesure en elle-même mais plutôt le fait qu'on assiste à des changements de cap à l'intérieur d'une même année pour des fins qui semblent davantage reliées aux dimensions politiques et budgétaires plutôt qu'aux fins d'un développement économique efficace dans un contexte où les ressources sont limitées.

LES PROPOSITIONS

Lorsqu'on cherche à s'inspirer des meilleures pratiques en vigueur ailleurs dans le monde, on constate généralement que des parallèles peuvent rapidement être établis avec les façons de faire au Québec. Seuls les règles et les paramètres de ces interventions changent. Bref, ce n'est pas tant la nature des interventions qui cause problème mais bien le contexte dans lequel elles s'inscrivent et la façon dont ces interventions sont paramétrées. L'exemple de l'aide à la R-D est à cet égard éloquent : tous les pays appuient les activités de R-D des entreprises, mais l'ampleur et la composition de l'aide octroyée varient d'un pays à l'autre. Le résultat est tel que certains pays comme la Finlande appuient plus efficacement les entreprises en consacrant moins de ressources à la R-D alors que d'autres, comme le Québec, y consacrent d'importantes ressources sans que les entreprises ne produisent les résultats escomptés.

Ceci étant, il n'est pas dit que le Québec produira des résultats similaires à ceux de la Finlande s'il reproduit le même modèle de soutien à la R-D. En somme, le gouvernement ne peut se contenter de copier intégralement les façons de faire des autres pays et espérer obtenir des résultats similaires. Il doit plutôt arriver à mettre en place une politique de développement économique qui correspond aux besoins de la province à l'égard de sa structure industrielle, de sa géographie et de sa main-d'œuvre. Le gouvernement devra ainsi s'assurer de mettre en place un environnement économique stimulant qui favorise l'émergence des entreprises et qui permet une utilisation efficace du bassin de main-d'œuvre formée, et ce, afin de stimuler ultimement l'innovation. Quatre principes devraient être respectés dans l'élaboration de cette politique :

AUGMENTER LE RECOURS À L'AIDE BUDGÉTAIRE DE MANIÈRE À CIBLER DAVANTAGE LES ENTREPRISES LES PLUS DYNAMIQUES.

Actuellement, la structure de l'aide aux entreprises fait en sorte qu'un nombre limité d'entreprises accaparent une large part de l'aide octroyée sous la forme de crédits fiscaux. En 2011, 100 entreprises

ont récolté à elles seules un peu plus de 40 % de l'aide consentie⁴⁸, un signe que les grandes entreprises se sont accaparées la part du lion. Au demeurant, un peu plus de 90 % de l'aide consentie sous la forme de crédits fiscaux a été versée à 5 000 entreprises. Considérant que le Québec comptait alors 196 604 sociétés imposables⁴⁹, on comprend que moins de 3 % des entreprises du Québec se sont accaparées la quasi-totalité de l'aide fiscale, et ce pendant que les 97 % restantes finançaient cette aide à même les taxes et impôts auxquels elles sont assujetties. On doit rappeler que ces statistiques vont à contresens des principes qui justifient généralement l'utilisation des crédits fiscaux, à savoir l'accessibilité à un maximum d'entreprises.

Dans ces circonstances, et compte tenu de l'inefficacité apparente de plusieurs crédits fiscaux, la politique économique du gouvernement devrait réduire le recours à cette forme d'aide et accorder davantage d'espace à l'aide budgétaire. En plus de permettre un meilleur suivi des résultats, on peut espérer que cette forme d'aide soit moins coûteuse et plus efficace en permettant au gouvernement de cibler précisément les entreprises les plus dynamiques. À cet égard, l'aide consentie par le gouvernement devrait :

CIBLER DAVANTAGE LES PME.

Les PME sont reconnues comme étant d'importants moteurs d'innovation⁵⁰. Or, le principal levier du gouvernement à l'égard de l'innovation – le crédit à la R-D - ne semble pas à la portée de la vaste majorité de celles-ci. En 2011, à peine 4 % des PME québécoises ont utilisé ce crédit alors que 16 % des grandes entreprises y ont eu recours⁵¹. En employant de l'aide directe à travers des programmes moins coûteux comme les incubateurs d'entreprises, il serait possible d'appuyer plus adéquatement l'innovation et le développement des PME en ciblant spécifiquement les projets porteurs d'innovation.

À cet effet, le gouvernement doit s'assurer de maximiser le potentiel de l'aide qu'il consent, et ce peu importe qu'il s'agisse d'aide fiscale ou d'aide budgétaire. En ce sens, le gouvernement doit :

MIEUX PARAMÉTRER L'AIDE QU'IL OCTROIE AFIN QU'ELLE ATTEIGNE SES CIBLES.

Rappelons que le problème actuel n'est aucunement lié à une question de volume – les ressources allouées sont plus que suffisantes – mais plutôt à un problème d'efficacité. Faute d'être adéquatement définie, l'aide n'atteint pas toujours les objectifs qu'elle poursuit. Par exemple, lorsque le gouvernement souhaite relancer la région de la Gaspésie, il doit cibler le dynamisme des PME plutôt que de chercher à maintenir des emplois précaires ou à soutenir une seule entreprise. Lorsqu'il tente de stimuler l'innovation, il doit agir comme un catalyseur auprès des entreprises les plus dynamiques plutôt que de financer un large éventail d'activités se rapprochant de près ou de loin à de la recherche et développement. Et s'il souhaite appuyer la productivité des PME manufacturières à travers un crédit à l'investissement, le gouvernement doit cibler précisément la modernisation de l'équipement et

⁴⁸ Ministère des Finances (2014), La fiscalité des sociétés au Québec.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Voir notamment OECD (2015), OECD Business and Finance Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.

⁵¹ Ministère des Finances (2014), La fiscalité des sociétés au Québec.

prioriser les technologies de l'information plutôt que saupoudrer son aide en acceptant la plupart des investissements⁵². En somme, à trop chercher à soutenir un maximum d'entreprises et de régions par l'entremise d'une mesure unique, les critères qui définissent l'accès à l'aide sont trop peu restrictifs et une part considérable de l'aide est employée à des fins qui ne cadrent pas avec les objectifs poursuivis.

En parallèle, le manque de suivi et d'évaluation favorise le maintien de mesures inefficaces, ce qui réduit considérablement l'efficacité globale des sommes consenties. Dans ces circonstances, le gouvernement pourrait très certainement offrir un meilleur soutien aux entreprises pour des coûts moindres s'il resserrait d'une part les critères d'admissibilité et les cibles de l'aide, et évaluait d'autre part l'efficacité des mesures qu'il implante. Pour cette raison, il serait nécessaire de :

METTRE EN PLACE UN PROCESSUS SYSTÉMATIQUE D'ÉVALUATION DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE AUX ENTREPRISES.

En s'appuyant sur ces quatre principes pour définir une véritable politique économique québécoise, le gouvernement améliorera considérablement l'efficacité globale de l'aide qu'il accorde aux entreprises. Il sera ainsi possible d'appuyer davantage le développement économique de la province en y consacrant moins de ressources.

L'intervention du gouvernement devra toutefois aller plus loin s'il souhaite stimuler l'activité économique de la province. Pour insuffler aux entreprises le dynamisme nécessaire pour qu'elles innovent, le gouvernement devra inévitablement réduire le fardeau fiscal qu'elles supportent. Et à ce chapitre, l'effort risque d'être nettement plus ardu du point de vue de ses revenus.

Idéalement, le gouvernement devrait abolir complètement la taxe sur la masse salariale pour véritablement alléger le fardeau fiscal des entreprises. Ce faisant, le gouvernement se priverait d'environ 4 milliards de dollars⁵³ mais libèrerait en contrepartie les entreprises privées d'un fardeau considérable.

Cela dit, compte tenu de la précarité des finances publiques, des besoins toujours plus grands du gouvernement en matière de financement, et surtout de l'important sevrage fiscal qu'implique une telle décision, il n'est pas réaliste de penser que le gouvernement procédera à une abolition draconienne de la taxe sur la masse salariale. Pour cette raison, le gouvernement devrait procéder graduellement et cibler d'abord les petites entreprises en proposant :

UNE EXEMPTION DE COTISATIONS AU FONDS DES SERVICES DE SANTÉ POUR LES TRÈS PETITES ENTREPRISES

On doit ici savoir que le gouvernement propose deux mesures d'atténuation pour les PME depuis 2015, soit :

⁵² Voir Deslauriers, J., Gagné R. et Paré J. (2014). *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*. Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal.

⁵³ Voir encadré sur la taxe sur la masse salariale.

- Un congé total ou partiel de cotisations sur le salaire des employés spécialisés nouvellement embauchés qui participent spécifiquement à des activités d'innovation⁵⁴;
- Une réduction de 1,1 point de pourcentage du taux de cotisation minimum pour les entreprises manufacturières et primaires dont la masse salariale est inférieure à 1 million de dollars. Le gouvernement prévoit une réduction graduelle du taux minimal de 0,45 % aux entreprises du secteur des services à compter de 2017⁵⁵.

Bien qu'il s'agisse d'initiatives intéressantes pour certaines PME, il est évident que ces mesures ne sont pas assez inclusives pour avoir un effet notable sur l'économie. La première mesure est beaucoup trop ciblée pour être utile alors que la seconde, au mieux, ne touchera qu'une infime partie des PME. De plus, l'effet sur le fardeau fiscal des entreprises sera négligeable. Dans le pire des cas, les prévisions du gouvernement chiffrent les pertes annuelles à environ 94 millions de dollars par année⁵⁶, une somme négligeable considérant que le secteur privé a versé environ 4 milliards de dollars en 2011 au seul titre de la cotisation des employeurs au Fonds des services de santé.

En proposant une véritable exemption de cotisation pour les petites entreprises, le gouvernement perdrait certes une partie de ses revenus, mais il libérerait les très petites entreprises d'un important fardeau fiscal. Selon les données de 2011⁵⁷, l'exemption pour les entreprises assujetties au taux minimum (2,7 %) devrait priver le gouvernement de plus ou moins 320 millions de dollars en termes de revenus (voir encadré sur la taxe sur la masse salariale). En maintenant la méthode de calcul actuelle pour établir la progressivité des taux, le gouvernement réduirait également le taux effectif des entreprises dont la masse salariale se situe entre 1 million et 5 millions de dollars. Si on ne peut évaluer précisément les pertes qui en découleraient en raison de la progressivité du taux, on estime que le gouvernement maintiendrait au minimum 60 % des revenus perçus au taux progressif. Les pertes estimées seraient dès lors inférieures à 1 milliard de dollars.

Par ailleurs, en réduisant le volume d'aide fiscale consentie, le gouvernement pourrait s'attaquer au fardeau fiscal de toutes les petites entreprises en proposant :

UNE RÉDUCTION DU TAUX D'IMPOSITION GÉNÉRAL POUR LES PREMIERS 500 000 \$ DE REVENU IMPOSABLE DE TOUTES LES PETITES ENTREPRISES

Rappelons que la structure fiscale québécoise est la moins généreuse à l'égard des petites entreprises. Ces dernières bénéficient d'une déduction de 3,9 points de pourcentage du taux général, ce qui établit leur taux d'imposition à 8 %. Ailleurs au Canada, cette déduction va de 7 points de pourcentage à une exemption complète. Résultat : le taux d'imposition des petites entreprises établies au Québec est de 1,8 à 4 fois plus élevé qu'ailleurs au Canada.

⁵⁴ Ministère des Finances (2014). *Budget 2014-2015*.

⁵⁵ Ministère des Finances (2014). *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2014*.

⁵⁶ Ministère des Finances (2014). *Budget 2014-2015* et Ministère des Finances (2014). *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2014*. Ce montant est établi sur une moyenne de l'impact financier sur 5 ans.

⁵⁷ Ministère des Finances (2014). *La fiscalité des sociétés au Québec*.

Conscients de la lourdeur du fardeau fiscal des petites entreprises, le gouvernement propose depuis 2015 une exemption majorée pour les petites entreprises manufacturières, ces dernières étant désormais imposées à un taux de 4 %⁵⁸. Le gouvernement prévoit par ailleurs étendre la déduction majorée aux petites entreprises du secteur primaire à partir de 2017⁵⁹. À nouveau, s'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, ces mesures ne sont pas assez inclusives pour avoir un effet réel sur l'économie québécoise. Rappelons que la vaste majorité des petites entreprises demeurent assujetties à un taux d'imposition jusqu'à 4 fois plus élevé qu'ailleurs au Canada.

En ciblant précisément les petites entreprises, le gouvernement limitera les entraves qui nuisent à leur développement, et ce, sans trop toucher les revenus gouvernementaux. Et puisque ces entreprises sont reconnues comme étant un important vecteur d'innovation, le gouvernement appuiera indirectement l'innovation.

En terminant, rappelons que toute mesure considérée à la marge n'atteindra jamais son plein potentiel si elle ne s'insère pas dans une politique cohérente. C'est en partie ce qui explique l'échec des mesures de développement économique mises en place au cours des 15 dernières années. Précisons également que le gouvernement doit lui-même innover et faire preuve d'audace s'il souhaite que les entreprises en fassent autant. Depuis trop longtemps, le gouvernement ne fait que moduler les mesures existantes. Or, s'il souhaite insuffler un quelconque dynamisme à son économie, il devra faire preuve de vision et non plus se contenter d'ajuster à la marge les paramètres de l'aide qu'il octroie déjà.

Le gouvernement doit par conséquent mettre en place une véritable politique de développement économique qui lui permettra de passer d'un système généraliste et opaque où l'aide est octroyée sans véritable évaluation, à un système transparent où les interventions sont mieux définies et évaluées et où l'aide est octroyée à des fins précises. Le gouvernement doit par ailleurs s'assurer que les PME aient accès à l'aide à un coût raisonnable et que l'accès à cette aide ne reste pas la chasse gardée des consultants. Pour ces raisons, le gouvernement doit accorder une plus grande place à l'aide budgétaire dans ses interventions.

⁵⁸ Ministère des Finances (2014). *Budget 2014-2015*.

⁵⁹ Ministère des Finances (2015). *Budget 2015-2016*.

CONCLUSION

Au terme de cette septième édition de *Productivité et prospérité au Québec*, différents constats ont été dégagés. La première section a d'abord rappelé le rôle fondamental de la productivité du travail dans l'accroissement du niveau de vie. On a ainsi pu voir qu'au cours des trente-cinq dernières années, les gains de productivité observés au Québec n'ont pas été suffisants pour appuyer la croissance de l'économie québécoise. Résultat : le niveau de vie au Québec est aujourd'hui plus faible que dans une vaste majorité de provinces et de pays, alors que trente-cinq ans auparavant, la province se comparait nettement plus avantageusement.

Pour relancer la croissance de son économie, le Québec doit inévitablement tabler sur la croissance de sa productivité. Ainsi, la seconde section de *Productivité et prospérité au Québec* a proposé de s'appuyer sur deux leviers pour stimuler durablement l'accroissement de la productivité de la province.

Dans un premier temps, le gouvernement doit faire de l'éducation sa principale priorité. À ce chapitre, lorsqu'on analyse la croissance des dépenses budgétaires allouées aux différentes missions du gouvernement depuis le début des années 2000, on constate que l'éducation n'a pas été traitée comme une véritable priorité. Entre 2002-2003 et 2012-2013, la croissance des dépenses réelles par habitant du gouvernement en éducation n'a été que de 4 %, une croissance cinq fois moins importante que celle des dépenses en santé et services sociaux. En conséquence, le gouvernement du Québec devrait aujourd'hui injecter 1,6 milliard de dollars à la seule mission de l'éducation pour ramener ses dépenses par habitant de moins de 30 ans au même niveau que la moyenne canadienne.

Pour faire de l'éducation une véritable priorité, le gouvernement ne doit pas se contenter d'injecter des sommes de manière paramétrique. En ce sens, deux pistes d'action ont été identifiées : instaurer une maternelle 4 ans, gratuite, universelle et non obligatoire, et améliorer le parcours proposé au deuxième cycle du secondaire afin de s'assurer que les jeunes quittent le système d'éducation avec un diplôme d'études spécialisées.

Dans un deuxième temps, le gouvernement doit s'assurer de maintenir un environnement économique dynamique qui favorise l'émergence et le développement des entreprises, et plus particulièrement des PME. Depuis la fin des années 90, le gouvernement a privilégié une approche où il accorde un important soutien financier à un certain nombre d'entreprises en contrepartie de quoi, il impose et taxe plus lourdement l'ensemble des entreprises. Résultat : le poids de l'aide que le gouvernement du Québec accorde aux entreprises de la province est trois fois plus important qu'il ne l'est en Ontario, alors que les entreprises supportent un fardeau fiscal de 30 % supérieur à celui des entreprises ontariennes.

Pour appuyer adéquatement le développement de certains secteurs de l'économie québécoise sans que l'aide ne vienne entraver la croissance de l'ensemble des entreprises, le gouvernement doit revoir ses façons de faire. D'une part, il doit doter la province d'une véritable politique de développement économique de manière à encadrer ses interventions afin qu'elles reflètent une vision de long terme. Cette politique doit prioriser 4 types d'actions : réduire le recours à l'aide fiscale au profit de l'aide

budgétaire; cibler les PME; resserrer les cibles et paramètres des mesures d'aide; et instaurer un processus systématique d'évaluation de l'aide accordée. D'autre part, le gouvernement doit réduire le fardeau fiscal des entreprises, plus spécifiquement des PME. Deux mesures doivent ici être privilégiées. Il doit d'abord réduire le taux d'imposition des petites entreprises, ces dernières étant assujetties à un taux d'imposition de 1,8 à 4 fois supérieur à ceux en vigueur dans les autres provinces. Et en attendant l'abolition complète de la taxe sur la masse salariale, il doit proposer une exemption pour les petites entreprises.

En terminant, rappelons que le gouvernement devra inévitablement affronter un important sevrage fiscal s'il souhaite réellement appuyer la croissance de l'économie du Québec. Sans un contrôle serré de ses dépenses et une évaluation systématique de ses interventions, le gouvernement devra maintenir le cadre fiscal actuel, principal frein à la relance de l'économie québécoise.