

UNE STRATÉGIE ECONOMIQUE D'ENSEMBLE POUR LE QUÉBEC

Introduction

Le gouvernement du Québec annonçait récemment la mise sur pied d'un conseil consultatif sur l'économie et l'innovation formé de 27 personnes du milieu des affaires. À l'intérieur de son mandat de deux années, ce conseil doit formuler des recommandations en vue de l'accroissement de l'innovation, de la recherche et de la compétitivité des entreprises. Quelques jours plus tard, le gouvernement lançait sa stratégie 2016-2020 de développement des exportations.

Ces deux annonces s'ajoutent à plusieurs autres projets ou mesures visant à renforcer le potentiel de l'économie québécoise qui ont été rendues publiques par le gouvernement au cours des deux dernières années : stratégie maritime, relance du Plan nord, plan d'action pour l'économie sociale, poursuite des efforts visant l'allégement réglementaire et administratif, électrification des transports, consultations sur l'innovation manufacturière¹ et sur la stratégie numérique², soutien au manufacturier innovant³, stratégie des sciences de la vie (début 2017), etc. Par ailleurs, le gouvernement poursuit ses efforts visant l'investissement (Investissement Québec, congé fiscal pour les grands projets d'investissement) et le développement des marchés (appui à l'Accord sur le commerce intérieur et à l'Accord économique et commercial global avec l'Union européenne).

La figure 1 donne un aperçu partiel de la diversité des stratégies sectorielles ou thématiques composant ce que le gouvernement présente comme étant son plan économique.

¹ Cette tournée qui devait commencer le 28 octobre 2016 doit aboutir à un forum manufacturier national en février 2017.

² Effectuée sur Internet, cette consultation vise à définir une vision collective du Québec numérique et à échanger avec la population sur sept thèmes prioritaires, dont le développement économique et l'usage innovant du numérique. La stratégie qui en résultera doit être dévoilée au printemps 2017.

³ Le 14 avril 2016, la ministre Dominique Anglade a annoncé l'allocation sur trois ans de 500 M\$, issus des fonds propres d'Investissement Québec et du Fonds de développement économique afin de soutenir le secteur manufacturier innovant québécois, composé majoritairement de PME.

Figure 1
 Certaines stratégies sectorielles et thématiques en cours au gouvernement du Québec



Source : MESI, *Oser exporter – Stratégie québécoise de l'exportation 2016-2020 - Sommaire*, octobre 2016

Devant cette activité multiple, le gouvernement du Québec ne peut certes pas être taxé de se désintéresser du sort de l'économie. Poursuit-il pour autant les bonnes priorités ? S'y prend-il de la bonne façon ? Néglige-t-il des problèmes cruciaux ? Autant de questions qu'il est légitime de poser compte tenu de l'importance des enjeux économiques pour le niveau et la qualité de vie des Québécois au cours des prochaines années.

L'économie du Québec : bilan sommaire et perspectives

La performance économique du Québec, mesurée par la croissance du PIB par habitant, a été plutôt bonne depuis le tournant du millénaire. De fait, de 2000 jusqu'à aujourd'hui, elle a été supérieure à celle de l'Ontario et des États-Unis. Cependant, un certain essoufflement est apparu depuis quelques années de sorte que l'économie québécoise ne réussit plus à combler les écarts de revenus qui séparent toujours les Québécois des Ontariens et des Américains⁴. Cet essoufflement résulte en large partie de la faiblesse de la demande intérieure, notamment celle provenant des entreprises et des administrations publiques, et des ventes effectuées par les entreprises québécoises dans le reste du Canada. Dans ce dernier cas, les difficultés du secteur pétrolier de l'Ouest canadien y sont sans doute pour quelque chose. Dans le cas de la demande intérieure, la politique budgétaire rigoureuse du gouvernement du Québec était peut-être justifiée pour rééquilibrer les finances publiques mais elle n'a pas aidé à contrer l'essoufflement de l'économie. Il faut aussi noter la faiblesse

⁴ À ce sujet, voir : <http://www.lactualite.com/lactualite-affaires/quest-ce-qui-cloche-a-propos-de-leconomie-quebecoise/> .

des investissements de l'entreprise privée. La baisse du nombre de personnes de 15 à 64 ans a aussi fait sentir ses effets tant sur la main-d'œuvre que sur la demande de biens et de services et sur l'entrepreneuriat.

Le gouvernement pourrait adopter une politique budgétaire plus expansionniste mais les effets liés à la démographie et à l'attentisme du secteur privé risquent de perdurer. D'une part, en effet, les changements en matière démographique ne peuvent se faire que sur plusieurs années, même si un apport accru de l'immigration pourrait remédier en partie aux déséquilibres de la pyramide des âges. D'autre part, l'atonie des investissements privés n'est pas propre au Québec. Les experts ne s'entendent pas sur ses causes, mais un nombre croissant d'observateurs estiment que les économies développées sont entrées dans une phase de « stagnation séculaire », soit une période qui risque de se prolonger au cours de laquelle les taux de croissance resteront anémiques et que plusieurs économies nationales seront aux prises avec des pressions déflationnistes.

Dans le cas du Québec, la carence des investissements privés est aussi liée à la propension déclinante des Québécois à se lancer en affaires et, pour les entreprises existantes, à développer leurs activités (tableau 1).

Tableau 1
Investissements au Québec
(variations annuelles en %)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (P) |
|--------------------------------------|-------|-------|------|-------------|
| Ouvrages non résidentiels | -0,2 | -14,3 | -7,4 | -2,3 |
| Machines et matériel | -17,4 | -10,7 | -2,4 | -6,6 |
| Produits de propriété intellectuelle | -5,5 | -4,5 | -3,6 | -1,0 |

P : prévisions

Source : Desjardins, *Prévisions économiques et financières*, 22 septembre 2016, p.11.

De fait, trop d'entreprises demeurent petites alors que la productivité et la compétitivité sont de façon générale plus élevées chez les entreprises de taille moyenne ou grande⁵. Entre 2001 et 2013, le nombre d'entreprises n'a augmenté que de 3,1% au Québec comparativement à 20,4% dans l'ensemble du Canada⁶.

Les faiblesses de l'entrepreneuriat et de l'investissement sont d'autant plus préoccupantes qu'il serait urgent d'enrayer sinon de renverser l'érosion du secteur manufacturier survenue au cours des dernières années sous l'effet de la concurrence des pays émergents, de l'abolition des protections douanières et de plusieurs années de taux de change élevé. Il ne s'agit pas d'ériger de nouvelles barrières protectionnistes mais de faire en sorte que les entreprises québécoises aient la capacité et la volonté d'affronter la concurrence étrangère.

⁵ Banque de développement du Canada, *Passer au niveau supérieur : comment les entreprises canadiennes s'en tirent-elles?* septembre 2016.

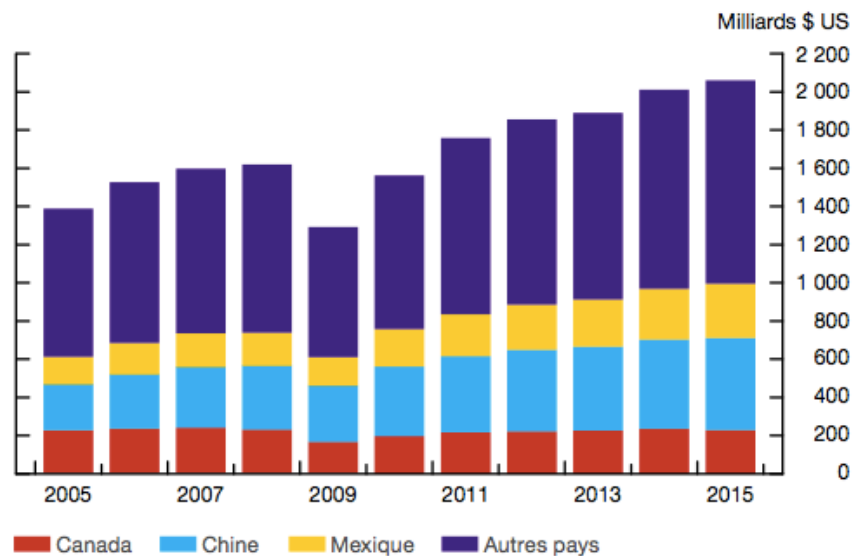
⁶ *Id.*, p.4.

À ces difficultés, s'ajoute pour les agents économiques la nécessité de s'adapter à des changements considérables de l'environnement commercial et technologique dans lequel ils doivent évoluer. La croissance fulgurante du commerce électronique constitue un de ces défis d'adaptation. Ainsi, sur les 6,6 milliards \$ d'achats en ligne faits par les Québécois chaque année, seulement 1,7 milliard \$ provient de commerçants du Québec⁷.

Comme l'expérience des secteurs de l'hébergement touristique et du transport par taxi le montre bien, l'émergence de l'économie numérique n'affecte pas seulement le commerce de détail. En fait, il est peu d'industries, de métiers ou de professions qui ne sont pas touchés ou ne le seront pas bientôt par la grande facilité d'obtention de produits et de services par le truchement de plateformes numériques.

Par ailleurs, de plus en plus, les entreprises québécoises doivent s'insérer dans des chaînes de valeur mondiales orchestrées par des grandes firmes ayant leurs centres de décisions ailleurs dans le monde. Pendant longtemps, elles ont pu profiter de la proximité du marché américain et des liens historiques et culturels avec les pays d'Europe. Maintenant, les foyers de croissance économique et les principaux marchés se situent en Asie, en Océanie et en Afrique soit en des endroits où les Québécois ont peu ou pas d'avantages par rapport à leurs concurrents. L'économie québécoise a profité pendant longtemps d'être partie intégrante de l'économie de l'Atlantique Nord. Elle doit maintenant composer avec une économie mondiale dont les centres les plus dynamiques se situent ailleurs. Même sur le marché américain, l'exportation est devenue plus difficile malgré le recul du taux de change au cours des dernières années. C'est du moins ce que révèlent les données concernant l'évolution des parts de marché des exportateurs canadiens de produits non énergétiques (graphique 1).

Graphique 1
Valeur des importations non énergétiques aux États-Unis
 Valeur nominale des importations américaines par pays, données annuelles



Source : Banque du Canada, *Rapport sur la politique monétaire*, octobre 2016, p. 17.

⁷ Institut du Québec, *Le commerce en ligne au Québec – Passer du retard à la croissance*, décembre 2015.

Enfin, il faut noter la résurgence un peu partout dans le monde de pressions sociales et politiques remettant en cause le bien-fondé de la libéralisation des échanges économiques. Dans le cas du Québec, ces pressions se traduisent, notamment, par des oppositions à l'entrée en vigueur de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre l'Union européenne et le Canada et par la perspective de droits compensateurs à l'encontre des exportations de bois d'œuvre sur le marché des États-Unis. Or, compte tenu de la taille relativement modeste de son marché intérieur, l'économie québécoise ne peut atteindre son plein potentiel qu'en ayant accès aux marchés extérieurs, notamment pour les industries d'extraction et de transformation des ressources naturelles. Les exportations comptent toujours pour près de 20% du PIB du Québec mais elles ont cependant affiché une tendance à la baisse au cours des dernières années que pourrait contrer en partie la mise en œuvre de l'AECG. Cette entente pourrait en effet générer des exportations québécoises additionnelles de plus de 300 millions \$ d'ici 2020⁸ et ces gains profiteraient principalement aux PME⁹.

L'action gouvernementale

Le gouvernement du Québec dispose de leviers importants pour influencer l'évolution de l'économie. À cet égard, le nombre de ministres ayant des mandats se rattachant de façon explicite à la mission économique du gouvernement est révélateur :

- l'innovation et la stratégie numérique (Dominique Anglade),
- la PME, l'allégement réglementaire et le développement régional (Lise Thériault),
- les affaires maritimes (Jean D'Amour),
- les ressources naturelles, l'énergie et le Plan Nord (Pierre Arcand),
- la forêt, la faune et les parcs (Luc Blanchette),
- l'agro-alimentaire (Pierre Paradis),
- les infrastructures et l'électrification des transports (Laurent Lessard)
- le tourisme (Julie Boulet).
- les politiques budgétaires et les programmes fiscaux (Carlos Leitao),

À cette liste, il faut encore ajouter tous les autres ministres qui ont des responsabilités susceptibles d'affecter directement ou indirectement le potentiel de développement de l'économie québécoise :

- le développement durable, l'environnement et la lutte contre les changements climatiques
- le travail,
- l'immigration,
- l'emploi,
- les relations internationales,

⁸ Selon des données et une estimation de l'Institut du Québec apparaissant dans *L'AECG avec l'Europe – Évaluation des retombées pour le Québec*, mai 2016.

⁹ Selon Institut du Québec, *L'AECG avec l'Europe – Les stratégies pour en profiter pleinement*, mai 2016.

- l'éducation,
- l'enseignement supérieur.

En fait, si on ajoute le premier ministre, 17 membres du Conseil des ministres sur 27, soit plus de la moitié, peuvent par leurs orientations, leurs décisions et leurs actions agir sur l'évolution de l'économie québécoise.

La variété et l'importance de ces mandats ministériels ont cependant pour contrepartie que les moyens d'action sont répartis dans un grand nombre de ministères et d'organismes sans mécanismes formels de coordination autres que les réunions du conseil des ministres. En outre, des contraintes budgétaires ou des objectifs rattachés à d'autres missions gouvernementales peuvent réduire grandement la marge de manœuvre dont disposent les ministres en matière économique.

Nécessité d'une stratégie économique d'ensemble

Les mesures prises ou annoncées par le gouvernement dans un grand nombre de domaines sont louables mais elles n'offrent aucune garantie que l'économie du Québec pourra à moyen terme fonctionner à son plein potentiel dans une économie mondiale en profonde transformation et face à une concurrence de plus en plus intense. En effet, il manque une stratégie d'ensemble qui fournirait une plus grande assurance que tous les enjeux stratégiques sont considérés, notamment ceux qui touchent plusieurs secteurs d'activité et qui ont des effets structurants à long terme.

Dans sa publicité (figure 2), le gouvernement fait bien référence à un plan économique mais celui-ci consiste pour l'essentiel en des mesures budgétaires et fiscales alors qu'on s'attendrait à une feuille de route dans laquelle s'inscriraient les gestes portant plus directement sur le développement du potentiel de l'économie.

Figure 2

Le «plan économique» du gouvernement



Source : La Presse+, 27 octobre 2016, section Actualités, p.3.

À défaut d'une telle feuille de route, les multiples interventions à incidence économique du gouvernement risquent de se traduire par un éparpillement des énergies et des ressources qui pourra plaire à certaines clientèles sectorielles mais qui n'aura pas l'efficacité nécessaire pour mobiliser et inciter les citoyens, les entreprises et l'ensemble des forces vives desquelles dépendent la créativité, le dynamisme et la productivité de l'économie québécoise.

Des précédents éloquentes

L'adoption d'une stratégie économique d'ensemble comporte des précédents qui montrent qu'un tel exercice peut être fort utile. L'adoption successive de *Bâtir le Québec* et du *Virage technologique* au tournant des années 1980 a marqué de la part du gouvernement du Québec la volonté de faire migrer l'économie québécoise des secteurs « mous » vers des industries plus compétitives et des entreprises plus innovantes. Au début des années 1990, l'approche des grappes industrielles a misé sur le renforcement des liens de complémentarité entre les entreprises et sur la collaboration des acteurs du secteur privé, des syndicats et du gouvernement. À la fin de la même décennie, le gouvernement s'est donné une nouvelle vision tenant compte de l'émergence de ce qu'on désignait alors comme « la nouvelle économie », soit le développement rapide des technologies de l'information et des communications et la concurrence de plus en plus forte des pays dits émergents. Du côté du gouvernement fédéral, il faut rappeler qu'il y a une trentaine d'années, les travaux de la commission Macdonald ont débouché sur les accords de libre-échange avec les États-Unis puis le Mexique.

À son arrivée au pouvoir en 2014, le gouvernement actuel a mis sur pied deux commissions – une sur la fiscalité (Godbout) et l'autre sur la révision des programmes (Robillard) – en vue de lui recommander des pistes d'action à moyen terme dans deux domaines fondamentaux de son activité. Un exercice similaire pourrait certainement être fait avec grand profit en matière économique.

Quelques pistes

Dans un ouvrage récent¹⁰, le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois a proposé un certain nombre de pistes et de moyens d'action qui devraient être privilégiés en vue de permettre à l'économie du Québec de fonctionner à son plein potentiel au cours des prochaines années. Ces pistes consistent, entre autres, à augmenter la productivité, à mieux intégrer les immigrants, à faire les bons investissements dans les infrastructures, à instaurer un régime fiscal plus incitatif, à développer l'entrepreneuriat, et à favoriser une plus grande concurrence au sein des secteurs réglementés.

Le Comité suggère aussi de donner aux municipalités les moyens nécessaires pour assumer adéquatement leurs responsabilités en matière de développement économique. Sans renoncer à aider les régions ressources à développer leur potentiel, le gouvernement doit

¹⁰ *Maximiser le potentiel économique du Québec*, PUL, 2016.

prendre acte de ce que l'avenir de l'économie du Québec repose en bonne partie sur le dynamisme et l'attractivité de ses grandes villes. En effet,

L'importance des villes n'a cessé d'augmenter au cours des 20 dernières années. Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène, notamment l'immigration internationale fortement concentrée dans les grandes villes, qui accroît la demande intérieure et stimule la croissance ; le déclin des secteurs primaire et secondaire et l'essor des services ; le libre-échange ; et l'émergence des technologies de l'information¹¹.

Parmi les grandes villes du Québec, Montréal occupe une place unique tant par sa taille que par la nature et la diversité des activités économiques qu'on y retrouve. Aussi la performance de Montréal teinte-t-elle inévitablement la performance globale de l'économie québécoise. Or, la région métropolitaine n'affiche pas un dynamisme suffisant pour produire tous les effets d'entraînement qu'elle devrait avoir sur le reste du Québec. Sa performance laisse à désirer en comparaison des autres grandes villes canadiennes dans des domaines aussi cruciaux que la croissance, la démographie, l'innovation, le taux de diplomation universitaire, les sièges sociaux et le revenu par habitant. Or, selon certaines estimations, si Montréal avait connu une croissance économique égale à la moyenne canadienne lors des 25 dernières années, son PIB par habitant serait plus élevé de 3 450 \$, et celui du reste du Québec de 2 780 \$. Le PIB de l'ensemble du Québec serait ainsi plus élevé de plusieurs milliards de dollars¹².

L'ouvrage du Comité des politiques publiques comporte aussi une recommandation à l'effet d'assurer une meilleure distribution des revenus et ce, non seulement pour des raisons d'équité sociale, mais aussi parce qu'il en résulterait une augmentation du potentiel économique du Québec du fait d'une plus grande participation des Québécois au marché du travail.

La réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus et de richesse pourrait aussi stimuler la croissance économique par le biais d'une hausse de la demande pour les biens et les services de consommation courante. Les importantes poches de pauvreté à Montréal et ailleurs au Québec freinent la croissance et le développement de l'économie. À cet égard, l'évolution de la situation est d'autant plus déplorable que la pauvreté frappe de plus en plus les travailleurs. Une étude¹³ récente portant sur la région de Montréal montre en effet que le nombre de travailleurs pauvres y a crû de 90 550 en 2001 à 109 545 en 2006 et que la part de ceux-ci dans l'emploi total est passée de 7,2 % en 2001 à 8,4 % en 2012.

Dans un tel contexte, il ne fait aucun doute que des mesures telles la hausse du salaire minimum et l'instauration d'un revenu minimum garanti doivent être considérées non seulement sous l'angle de l'équité sociale mais aussi en tant qu'instruments de croissance et de développement de l'économie.

¹¹ Institut du Québec, *Montréal : boulet ou locomotive ? – L'importance de la métropole pour l'économie du Québec*, novembre 2014, p.17.

¹² *Id.*, p. 37.

¹³ Xavier Leloup, Florence Desrochers et Damaris Rose, *Les travailleurs pauvres dans la RMR de Montréal*, Institut national de la recherche scientifique, octobre 2016, p. 8-9.

Les composantes essentielles d'une stratégie économique d'ensemble

Se donner une vision globale et intégrée

L'action gouvernementale en vue du développement de l'économie sera d'autant plus efficace qu'elle procédera d'une stratégie d'ensemble reposant sur une vision des occasions favorables et des menaces auxquelles les agents économiques québécois seront confrontés à moyen et à long terme. Tout laisse présager en effet que tant les changements internes que les chocs extérieurs feront en sorte que, pour prospérer, l'économie québécoise devra être très différente dans 10 ans de ce qu'elle est présentement. Certains des changements les plus importants dont une stratégie gouvernementale devrait tenir compte sont déjà à l'œuvre : plateformes numériques, production et consommation « collaboratives », croissance faible, déclin démographique, regain du protectionnisme, tertiarisation de plus en plus poussée, etc.

Clarifier sa politique

Le gouvernement devra aussi clarifier s'il entend jouer un rôle proactif ou s'il se limitera à maintenir un environnement d'affaires favorable. Sans préjuger des conclusions auxquelles elle pourra conduire, une mise à jour du « modèle québécois » doit être effectuée.

Déterminer des priorités

Compte tenu de ses ressources humaines et budgétaires limitées, le gouvernement doit arrêter des priorités sur lesquelles concentrer son attention et guider l'action de ses ministères et organismes. Par exemple, la stratégie d'ensemble devra préciser si le développement doit reposer en priorité sur la grande entreprise ou sur les PME, sur les grandes villes ou sur les régions, sur l'exploitation de l'énergie et des ressources ou sur les activités manufacturières ou les services à grande valeur ajoutée. Ces choix n'ont pas besoin d'être absolus étant entendu que de soutenir la croissance des PME ne signifie pas de renoncer à l'attraction des investissements étrangers ou à l'aide aux grandes entreprises. En précisant ses priorités, le gouvernement se donnera cependant des critères pour faire des arbitrages dans l'affectation de ses ressources. Un tel exercice aura aussi l'avantage de forcer une réflexion approfondie sur les avantages comparatifs réels de l'économie québécoise.

Choisir les bons instruments

La stratégie économique d'ensemble devrait se pencher sur l'efficacité des mesures mises sur pied par le gouvernement pour atteindre des objectifs en matière de développement économique et de croissance des entreprises. À cet égard, les moyens les plus importants mis en œuvre au cours des dernières années ont consisté en incitations fiscales et en soutien financier. Or, il est loin d'être évident que les mesures adoptées ont toujours eu les effets escomptés sur l'investissement privé, le développement régional, la productivité, l'exportation et l'innovation.

Faire appel aux autres parties prenantes

Le gouvernement n'est pas le seul acteur pouvant influencer le devenir de l'économie québécoise. Le gouvernement fédéral et, de plus en plus, les grandes villes ont aussi des responsabilités et des moyens pouvant et devant être mis à contribution. Une stratégie économique d'ensemble devrait préciser quel partage des rôles le gouvernement entrevoit avec ces autres instances et quels mécanismes de coordination et de collaboration avec elles il entend privilégier. Il va sans dire que la stratégie devrait aussi tenir compte de l'apport des groupes régionaux, des associations, des institutions, des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur, et des instituts et des centres de recherche. Tous ces acteurs ont aussi des connaissances et des moyens pouvant être mis à contribution avec profit.

Persévérer

L'adoption d'une stratégie économique d'ensemble devrait avoir pour effet d'assurer une meilleure continuité de l'action gouvernementale à moyen terme et d'éviter les changements de cap ou les abandons qui surviennent à l'occasion d'un changement de ministres ou de l'adoption d'un nouveau budget.

Il faut éviter, par exemple, des cas comme celui de la stratégie de l'entrepreneuriat. Le ministère de l'Exportation, de la Science et de l'Innovation n'en parle plus guère alors qu'il s'agissait d'une de ses mesures phares au début de la présente décennie. Pourtant, la propension à entreprendre est toujours plus faible au Québec que dans le reste du Canada et qu'aux États-Unis. À l'inverse, la politique gouvernementale d'allègement réglementaire est un exemple à imiter. Cette politique a été instaurée il y a plus de 20 ans et les gouvernements successifs l'ont appliqué de façon continue et l'ont traduite en des plans d'action qui ont réussi à la fois à sensibiliser les ministères et les organismes aux effets de leurs exigences sur les entreprises, et à réduire le fardeau administratif de ces dernières.

Conclusion

Toutes les économies sont présentement confrontées à des changements structurels majeurs. Dans le cas du Québec, les défis d'adaptation sont d'autant plus grands que persistent certains problèmes chroniques, en partie inter-reliés, tels une productivité insuffisante, des infrastructures déficientes, des carences en innovation, un entrepreneuriat timoré et des investissements privés léthargiques.

Le gouvernement du Québec a mis sur pied ou annoncé plusieurs mesures visant à rehausser le potentiel de l'économie québécoise. Cependant, en l'absence d'une stratégie d'ensemble, il y a un risque que ces mesures n'aient pas toute l'efficacité voulue et que certains enjeux majeurs ne reçoivent pas l'attention appropriée.

Le gouvernement du Québec devrait donc se doter d'une stratégie économique d'ensemble qui établisse les objectifs qui guideront son action en matière économique et définisse les orientations et les moyens qu'il entend prendre pour atteindre ces objectifs.

Mario Lefebvre, président
Jean-Claude Cloutier
François Delorme
Thérèse Laflèche
Jean-Luc Landry
Carole Vincent

Membres du Comité des politiques publiques
Association des économistes québécois

2 décembre 2016