

Abaissier le taux de chômage au Québec

L'objectif,
les contraintes
et les moyens

Étude réalisée pour le ministère des Finances,
de l'Économie et de la Recherche

Pierre Fortin, économiste
Département des sciences économiques
Université du Québec à Montréal

Octobre 2002

ISBN : 2-550-40238-3

«Si vraiment il s'avérait qu'employer, disons, les deux tiers ou les trois quarts des chômeurs [était impossible] – et je nie que quiconque l'ait démontré –, alors cela constituerait une mise en accusation assez sérieuse du système économique lui-même.»

Robert Mundell
Prix Nobel d'économie 1999

«À mon avis, il n'y a pas de problème économique plus important à comprendre et à résoudre que celui du chômage involontaire.»

George Akerlof
Prix Nobel d'économie 2001

RÉSUMÉ

Dans le courant de l'été 2002, le premier ministre du Québec a annoncé que son gouvernement se fixait l'objectif d'abaisser le taux de chômage du Québec de 8,7% en 2002 à 5% en 2005 et se donnerait les moyens de l'atteindre. Il s'agit d'un pari ambitieux, mais qui a pu être gagné dans plusieurs régions et pays industrialisés dans les années récentes. La présente étude vise à situer la fin poursuivie dans l'ensemble des objectifs économiques de la société, à identifier les contraintes dont le Québec doit tenir compte dans ses interventions pour réduire le chômage, et à proposer des principes et des moyens d'action pour y parvenir.

Après avoir rappelé l'importance primordiale de la lutte contre le chômage comme objectif de la société, l'étude souligne que la politique de réduction du chômage du Québec est soumise à deux grandes contraintes *macroéconomiques*. D'une part, sa capacité d'intervention à partir de mesures budgétaires et extra-budgétaires est limitée par sa forte intégration commerciale et financière au reste du continent. D'autre part, aucune mesure de ce type n'est capable de faire diminuer le taux de chômage au-dessous du niveau critique qui déclenche l'accélération en spirale des salaires et des prix, puisque cette occurrence déclenche automatiquement l'intervention restrictive de la Banque du Canada et bloque toute baisse supplémentaire du chômage (au mieux) ou fait remonter le chômage (au pire). Ce niveau critique de chômage, appelé *taux de chômage non inflationniste* (TCNI), est estimé à 7,6% au Québec en 2002.

Si l'objectif d'abaisser le taux de chômage à 5% doit être atteint dans un délai raisonnable, le Québec doit donc concentrer ses efforts là où il a précisément le champ libre, c'est-à-dire sur les moyens *structurels* de réduire le taux plancher du TCNI au-dessous de 7,6%. L'expérience des régions et des pays qui ont réussi l'exploit de faire diminuer leur TCNI de façon significative au cours des années récentes est assez convaincante. Elle démontre que le Québec maximisera ses chances de réussir en accrochant ses interventions structurelles à quatre principes d'action : 1) poursuivre les efforts de scolarisation des jeunes et de formation de la main-d'œuvre, 2) combattre les monopoles et imposer la concurrence, 3) rentabiliser et accélérer l'investissement et 4) mobiliser les partenaires sociaux.

Parmi les mesures spécifiques suggérées, on compte 1) toutes les mesures visant à soulager à court terme les pénuries spécifiques de main-d'œuvre qui engendrent l'inflation et empêchent le TCNI de diminuer; 2) un plan d'action pour imposer la discipline de la concurrence à tous les secteurs de l'économie; 3) l'élimination progressive par le Québec de son impôt sur les bénéfices des sociétés et de sa taxe sur le capital; 4) la préparation stratégique à une remontée du dollar canadien; 5) des efforts particuliers pour amener patrons et syndicats à favoriser une forte augmentation de l'emploi pour les chômeurs plutôt que de s'accaparer de tous les fruits de la croissance en hausses de revenu pour eux-mêmes; et 6) le salaire minimum le plus élevé possible, mais pas si élevé qu'il devienne destructeur d'emploi.

INTRODUCTION

Dans le courant de l'été dernier, le premier ministre du Québec a annoncé que son gouvernement se fixait l'objectif d'abaisser le taux de chômage du Québec de 8,7% en 2002 à 5% en 2005 et se donnerait les moyens de l'atteindre. Il s'agit d'un pari ambitieux, mais qui a pu être gagné dans plusieurs régions et pays industrialisés dans les années récentes. Il faut recevoir ce défi les yeux ouverts, en toute conscience de la difficulté de la tâche à accomplir, mais en même temps avec une certaine confiance : si d'autres ont réussi, le Québec peut y arriver lui aussi.

La présente étude propose une approche pratique au problème. Elle comprend trois sections. La première rappelle l'importance primordiale de la lutte contre le chômage dans l'ensemble des objectifs économiques de la société. Elle met surtout en relief le conflit qui existe entre la réduction du taux chômage et la stabilisation du taux d'inflation. Il existe à tout moment un taux de chômage minimal, appelé *taux de chômage non inflationniste* (TCNI), en deçà duquel les salaires et les prix vont s'accélérer en spirale. Cela veut dire qu'une politique de réduction du chômage doit avoir deux volets : un volet *macroéconomique* qui consiste à amener le taux de chômage au niveau du TCNI, et un volet *structurel* qui s'emploie à faire diminuer le plancher du TCNI lui-même.

Les deuxième et troisième sections de l'étude portent donc respectivement sur ces deux volets. La deuxième section établit que la capacité d'intervention macroéconomique du Québec, qui repose sur ses mesures budgétaires et extra-budgétaires, est limitée par sa forte intégration commerciale et financière au reste du continent et par la barrière du TCNI. Heureusement, le TCNI estimatif du Québec paraît avoir sensiblement diminué, passant de 9,5% en 1989 à 7,6% aujourd'hui. Néanmoins, cela signifie que l'objectif de 5% fixé par le premier ministre du Québec se trouve de deux à trois unités de pourcentage au-dessous du niveau actuel du TCNI.

En conséquence, la troisième section, la plus longue de l'étude, fait porter l'analyse sur le volet structurel de la politique de réduction du chômage, qui permettra au

Québec de «défoncer» le plancher du TCNI. C'est dans ce volet que le Québec doit forcément concentrer ses efforts. Du succès de plusieurs pays industrialisés à réduire sensiblement et rapidement leur taux de chômage au cours des années récentes, quatre principes d'action sont extraits : 1) poursuivre les efforts de scolarisation des jeunes et de formation de la main-d'œuvre, 2) combattre les monopoles et imposer la concurrence, 3) rentabiliser et accélérer l'investissement et 4) mobiliser les partenaires sociaux. Des mesures spécifiques sont proposées dans chaque cas.

SECTION I

L'OBJECTIF ET LES CONTRAINTES

Le chômage : un fléau économique et social

Établir et maintenir le taux de chômage au plus bas niveau possible est l'objectif macroéconomique le plus important dans une société. Le chômage est un fléau économique et social. Il entraîne des coûts humains considérables et des coûts économiques importants. Les coûts humains du chômage sont observables dans les graves pathologies individuelles, familiales et sociales qui l'accompagnent. Le chômage est cause de suicides, d'homicides et d'autres actes criminels, d'alcoolisme et de toxicomanie, de maladies cardiaques et respiratoires, de désordres physiologiques et psychologiques, de décès, d'abus sexuels, de sévices aux conjoints et aux enfants, de séparations et de divorces, etc. Il arrête le développement personnel en mettant un frein à l'acquisition d'expérience en emploi. Il prive le chômeur de son milieu social naturel. Il crée un sentiment d'inutilité et de culpabilité; il fait perdre la dignité. Son incidence est très inégale: les travailleurs pauvres en sont plus fréquemment et plus longtemps victimes que les autres. La corrélation entre le taux de chômage et le taux de pauvreté est forte : à terme, le Québec voit le nombre de ses personnes pauvres augmenter d'environ 50 000 chaque fois que son taux de chômage augmente d'une unité.

Le chômage est un fléau économique, parce qu'il reflète l'oisiveté involontaire des ressources humaines et matérielles de la société. Lorsque le taux de chômage augmente, le taux d'utilisation des équipements, la productivité et les bénéfices des entreprises baissent, le temps supplémentaire se fait plus rare, le travail à temps partiel involontaire est plus répandu, l'incidence et la durée du chômage involontaire augmentent et le nombre de chercheurs d'emploi diminue par découragement. Une loi macroéconomique fondamentale – la *loi d'Okun* – résume l'ensemble de ces coûts macroéconomiques. Elle stipule qu'en Amérique du Nord une hausse du taux de

chômage d'une unité de pourcentage s'accompagne d'une diminution d'environ 2% de la production et du revenu intérieurs. Au Québec, cette perte se chiffre à près de 5 milliards de dollars, puisque le PIB annuel approche les 250 milliards.

Trois autres questions macroéconomiques ont une certaine importance pour la société : la croissance du niveau de vie, la réduction des inégalités et de la pauvreté, et l'inflation. Elles ont toutes un lien avec le taux de chômage.

Naturellement, la croissance du niveau de vie (le revenu par habitant) préoccupe vivement l'ensemble des citoyens. L'augmentation du taux d'emploi de la population adulte et la réduction du taux de chômage favorisent la réalisation de cet objectif. Car plus la population participe volontairement au monde du travail et moins elle en est involontairement exclue, plus le revenu collectif est élevé. Combattre le taux de chômage et accroître le niveau de vie vont donc de pair. L'autre moyen principal de faire progresser le niveau de vie consiste à accroître la valeur produite par heure travaillée, c'est-à-dire la *productivité*, au moyen d'une main-d'œuvre mieux formée, d'une organisation du travail plus efficiente et d'équipements de production plus abondants et situés le plus près possible de la frontière technologique¹. La question de la productivité est importante, mais elle ne fait pas l'objet du présent exposé.

La réduction des inégalités économiques est un autre grand objectif sociétal que nous poursuivons. La réduction du chômage y concourt puissamment. À la loterie du chômage, tous n'ont pas le même nombre de billets. L'incidence du chômage est particulièrement forte parmi les travailleurs pauvres ou à revenu modeste, qui sont le plus souvent moins scolarisés et moins qualifiés que la moyenne. Tout succès de la lutte contre le chômage favorisera ces groupes au premier chef. Il va de soi que d'autres interventions gouvernementales relatives aux inégalités et à la pauvreté sont également indiquées, comme le combat contre le décrochage scolaire et en faveur d'un niveau de scolarisation élevé, une fiscalité progressive et une sécurité du revenu qui assure un niveau minimal de ressources et encourage la réinsertion dans le monde du travail.

¹ La productivité est ce qu'on appelle aussi *enrichissement collectif* dans le monde du travail.

Comme on le voit, un taux de chômage faible est non seulement désirable en lui-même, mais également en raison de son apport à la réalisation d'autres objectifs, comme la croissance du niveau de vie et la réduction des inégalités et de la pauvreté.

Le conflit entre la réduction du chômage et la stabilisation de l'inflation

La réduction du chômage entre cependant en conflit avec l'objectif de maintien du taux d'inflation à un niveau bas et stable. L'inflation n'est pas en elle-même une maladie sociale très grave dans les pays industrialisés. Contrairement à des pays moins avancés – comme Israël, l'Argentine, le Brésil ou le Chili –, aucun pays membre de l'OCDE n'a connu d'hyperinflation depuis 50 ans. Au Canada, le taux d'inflation gravite autour de 2% depuis 10 ans. Il faut plutôt voir le taux d'inflation comme une contrainte imposée au rythme d'expansion du PIB et, par conséquent, à la diminution du taux de chômage.

Pour comprendre la nature de cette contrainte, il faut se rappeler que la Banque du Canada a reçu depuis 1991 le mandat officiel d'établir et de maintenir la hausse de l'indice canadien des prix à la consommation (IPC) au niveau de 2% par année. Supposons que le taux de chômage soit tellement bas et le taux d'utilisation des capacités de production tellement élevé que les pénuries de travailleurs et d'équipements soient généralisées. L'économie est dite «en surchauffe». Il est alors inévitable qu'une accélération en spirale des salaires et des prix se produise et pousse le taux d'inflation au-dessus de la norme officielle de 2% de manière persistante.

La réaction de la banque centrale à cette occurrence est parfaitement prévisible et ne se fera pas attendre : afin de ramener le taux d'inflation à la cible, elle va relever les taux d'intérêt, ce qui refroidira l'ardeur des dépenses des ménages et des entreprises, freinera l'expansion de la production et de l'emploi, et fera malheureusement remonter le taux de chômage. S'il y a une bonne coordination entre la banque centrale et les autorités politiques, les gouvernements fédéral et provinciaux vont concourir à cette politique

macroéconomique de stabilisation de l'inflation par une gestion budgétaire restrictive (baisses des dépenses publiques, hausse des impôts ou les deux). Il importe de retenir de tout cela que la maîtrise de l'inflation par la gestion monétaire et budgétaire de l'économie impose à tout moment une valeur plancher au taux de chômage, qu'on désigne par l'expression *taux de chômage non inflationniste* (TCNI) ou *taux de chômage structurel*. Il s'agit du plus bas taux de chômage qu'il est possible d'atteindre sans que les salaires et les prix commencent à s'accélérer en spirale².

Il s'ensuit qu'une politique de réduction du chômage doit avoir deux volets : (1) un volet dit *macroéconomique*, où l'on gère les taux d'intérêt et les budgets gouvernementaux de manière à amener le taux de chômage au niveau du TCNI, et (2) un volet dit *structurel*, où l'on s'efforce d'abaisser le niveau du TCNI lui-même, c'est-à-dire de réduire ce niveau critique de chômage à partir duquel les salaires et les prix vont s'accélérer³. Il importe de bien situer la capacité d'intervention du gouvernement du Québec dans ces deux volets. Ce sera la tâche des deux sections qui suivent.

² On peut se demander si le TCNI serait plus bas dans l'éventualité où la Banque du Canada viserait un taux d'inflation un peu plus élevé, disons de 3%. Il s'agit d'une question controversée. Ma propre réponse est affirmative (voir Fortin, Akerlof, Dickens et Perry 2002), mais ce point de vue n'est pas universellement partagé.

³ La distinction entre chômage macroéconomique et chômage structurel est développée formellement dans Fortin (2000).

SECTION 2

LE VOLET MACROÉCONOMIQUE : ABAISSEZ LE TAUX DE CHÔMAGE AU PLANCHER NON INFLATIONNISTE

Deux limites à la capacité d'intervention macroéconomique du Québec

D'entrée de jeu, il faut admettre qu'au plan purement macroéconomique la capacité d'intervention du Québec, qui repose essentiellement sur ses mesures budgétaires et extra-budgétaires, est limitée pour deux raisons. La première est qu'avec un commerce extérieur en croissance rapide depuis dix ans, l'économie du Québec est de plus en plus fortement intégrée à l'ensemble nord-américain. Près de 60% de sa production est écoulee sur les marchés extérieurs – la majeure partie sur le reste du continent. En comparaison, les dépenses d'opérations du gouvernement du Québec représentent moins de 20% du PIB québécois. En gros, cela veut dire que les ventes de produits québécois sont trois fois plus dépendantes de la conjoncture économique extérieure que du budget du Québec.

De plus, la régulation monétaire et budgétaire de la demande pour les produits du Québec relève principalement des taux d'intérêt et des budgets fixés à Ottawa et à Washington. Le gouvernement du Québec demeure certainement capable d'appuyer la réduction du chômage par ses propres mesures budgétaires (qui concernent la fiscalité et les dépenses publiques) et par son influence extra-budgétaire sur les immobilisations de ses sociétés d'État, de ses réseaux parapublics et des municipalités. Mais il faut être conscient du fait que si, pour quelque raison, les forces extérieures tendent ensemble à faire augmenter le chômage au Québec, la tâche du gouvernement peut devenir impossible à moins qu'il recommence à enregistrer d'importants déficits budgétaires et prenne le risque de retomber dans une nouvelle crise d'endettement – en d'autres mots, qu'il accepte d'enfreindre sa propre Loi sur l'équilibre budgétaire.

La capacité d'intervention purement macroéconomique du Québec est limitée pour une seconde raison : de par leur nature, ses mesures budgétaires et extra-budgétaires ne peuvent défoncer la barrière structurelle imposée par le TCNI . En effet, si l'action macroéconomique du gouvernement réussissait à amener le taux de chômage au-dessous du TCNI, une accélération des salaires et des prix en serait la conséquence. Alors se produirait de deux choses l'une. Ou bien, en se répercutant sur l'IPC canadien, cette hausse du taux d'inflation pousserait la Banque du Canada à relever les taux d'intérêt afin de rectifier la situation, ce qui affaiblirait les dépenses des ménages et des entreprises et ferait remonter le taux de chômage. Ou bien, en l'absence d'une réaction complète de la banque centrale, la progression des coûts et des prix resterait plus rapide au Québec qu'ailleurs au Canada et à l'étranger, ce qui affaiblirait la position de nos entreprises commerçantes et, encore une fois, ferait remonter le taux de chômage. Dans un cas comme dans l'autre, le TCNI s'avérerait un plancher incontournable.

Au plan macroéconomique donc, afin de voir son taux de chômage diminuer jusqu'au niveau de son TCNI, le Québec doit surtout compter sur la bonne tenue de l'économie nord-américaine, qui est elle-même dépendante des politiques monétaires et budgétaires fédérales américaines et canadiennes.

Le taux de chômage non inflationniste au Québec : environ 7,6%

Mais quel est le niveau actuel de ce taux de chômage structurel ou non inflationniste au Québec? Pour obtenir une mesure fiable du TCNI québécois, il faut tout d'abord se reporter à 1989, l'année où l'expansion économique de la décennie 1980 a connu son sommet. À cette époque, plusieurs indicateurs annonçaient une hausse persistante de l'inflation : prix intérieurs et salaires en accélération à 6% malgré des prix à l'importation stables ou en baisse, taux de chômage canadien en baisse à 7,5%, taux d'utilisation des capacités atteignant presque 90%, etc. Une telle conjoncture permet de croire que le TCNI canadien de 1989 était supérieur à 7,5%. Retenons l'estimation de 8,2% réalisée par les analystes de la Banque du Canada (Rose 1988). Au Québec, le taux

de chômage afficha 9,6% en 1989, mais la poussée inflationniste y était cependant moins évidente qu'ailleurs au Canada. Une estimation de 9,5% pour le TCNI québécois de année-là est très plausible.

En aucun temps depuis cette époque n'a-t-on recueilli de preuve convaincante d'une nouvelle menace d'accélération des prix⁴. Le taux d'inflation de référence surveillé par la Banque du Canada (fondé sur l'IPC hors alimentation, énergie et effet des modifications des taxes indirectes) n'a manifesté aucune tendance à augmenter, même lorsque le taux de chômage canadien a touché un minimum de 6,7% et le taux de chômage québécois un minimum de 8% dans le courant de l'an 2000. Il est donc au moins clair que le TCNI a diminué depuis 1989 et qu'il est aujourd'hui inférieur à 6,7% au Canada et à 8% au Québec⁵. Les causes de cette baisse du TCNI sont assez bien connues et communes au Québec et au reste du Canada. Premièrement, le poids des jeunes dans la population active – un groupe à taux de chômage structurellement élevé – a continué à décroître. Deuxièmement, le niveau moyen de scolarisation des travailleurs a augmenté rapidement. Troisièmement, la déréglementation à l'intérieur, de même que le libre-échange et la mondialisation à l'extérieur, ont atténué le penchant inflationniste traditionnel des entreprises et des travailleurs. Quatrièmement, le resserrement des conditions d'accès aux prestations d'assurance-chômage a fait décrocher de la population active plusieurs travailleurs qui chômaient souvent ou longtemps⁶.

Une manière simple de visualiser l'action conjuguée de ces facteurs sur le taux de chômage structurel consiste à porter en graphique l'indice d'offre d'emploi dans l'économie (compilé à partir des annonces dans les journaux) en fonction du taux de chômage observé. Blanchard et Diamond (1989) ont montré comment utiliser ce type de

⁴ La Banque du Canada a craint momentanément que l'inflation augmente au printemps de 1997, alors que le taux de chômage canadien était encore de 9,3%. Elle a alors commencé à relever les taux d'intérêt. Mais ce fut une erreur de jugement.

⁵ Il en va de même aux Etats-Unis. Alors que l'on estimait le TCNI américain à environ 6% au début des années 1990, le taux d'inflation dans ce pays est demeuré stable au moins jusqu'à ce que le taux de chômage devienne inférieur à 4,5% vers la fin de la décennie.

⁶ Sur le détail de ces causes, on peut consulter Fortin, Keil et Symons (2001) et les textes d'une conférence sur le chômage structurel au Canada réunis par Sharpe et Sargent (2000). Plusieurs facteurs semblables ont joué aux Etats-Unis. Voir, par exemple, les analyses de Stiglitz (1997), Gordon (1998) et Katz et Krueger (1999).

graphique, communément appelé *courbe de Beveridge*, pour interpréter les grandes tendances du marché du travail. Les figures 1 et 2 présentent les courbes de Beveridge canadienne et québécoise pour la période 1981-2002 telles que rapportées par les données d'enquêtes de Statistique Canada⁷.

Au cours d'un cycle économique normal, le chemin parcouru par la courbe de Beveridge trace une boucle dans le sens anti-horaire. Un déplacement du nord-ouest vers le sud-est comme ceux qui sont observés sur les deux figures pendant les récessions de 1981 à 1983 et de 1989 à 1993 résulte d'une perturbation négative sur la demande de biens et de services dans l'économie : moins d'emplois sont offerts et le chômage augmente. Le déplacement du sud-est vers le nord-ouest enregistré de 1983 à 1989 traduit une remontée de la demande en sens inverse : les offres d'emploi augmentent et le chômage diminue.

Les deux figures indiquent toutefois que la courbe de Beveridge s'est comportée de manière différente lors de la reprise économique de 1993 à 2000. Avant d'entreprendre sa remontée du sud-est vers le nord-ouest, la courbe a au préalable (de 1993 à 1997) pris la direction « franc ouest ». En d'autres mots, la boucle correspondant au nouveau cycle d'expansion n'a pas commencé avant 1997 et elle s'est amorcée nettement à gauche de celle de l'expansion de 1983 à 1989. En conséquence, chaque niveau donné de l'offre d'emploi est compatible avec un taux de chômage beaucoup plus faible aujourd'hui qu'autrefois. Ce déplacement latéral de la boucle cyclique reflète l'action des changements structurels notés ci-dessus sur le taux de chômage.

Quelle est l'importance quantitative de la baisse du taux de chômage structurel (ou TCNI) qui s'est ainsi produite pendant la dernière décennie au Canada et au Québec? On peut l'estimer à 1,8 unité de pourcentage au Canada et à 1,9 unité au Québec. On obtient ces estimations en mesurant l'ampleur du déplacement horizontal vers la gauche

⁷ Les figures 1 et 2 utilisent un indice normalisé de l'offre d'emploi obtenu en divisant l'indice brut de Statistique Canada par la population de 15 ans ou plus. Pour 2002, les données traduisent le comportement observé en moyenne pendant les 9 premiers mois de l'année.

de la courbe de Beveridge qui a eu lieu au milieu des années 1990⁸. Ainsi, de 1989 à 2002, le TCNI serait passé de 8,2% à 6,4% au Canada et de 9,5% à 7,6% au Québec.

⁸ Pour le Canada, l'indice d'offre d'emploi a atteint la même valeur moyenne de 105 en 1996-1997 qu'en 1992-1993, mais le taux de chômage a diminué de 1,8 unités de pourcentage d'une période à l'autre, passant de 11,3% à 9,5%. Pour le Québec, l'indice d'offre d'emploi était à 111 en 1997 comme en 1993, mais le taux de chômage avait baissé de 1,9 unités dans l'intervalle, passant de 13,3% à 11,4%. Il est à noter que ces déplacements des deux courbes de Beveridge se sont produits avant que l'affichage des

SECTION 3

LE VOLET STRUCTUREL : ABAISSEZ LE PLANCHER NON INFLATIONNISTE LUI-MÊME

L'expérience récente au Québec et en Europe

Un corollaire inévitable est que, si le Québec veut abaisser son taux de chômage en dessous du niveau de 7,6%, il devra concentrer ses efforts sur des interventions de nature structurelle plutôt que macroéconomique. Un taux de chômage de 5% n'est envisageable au Québec que si ce dernier réussit à abaisser son TCNI de deux ou trois unités de pourcentage dans les années à venir. S'agit-il d'une mission impossible? L'histoire du dernier demi-siècle ne permet pas de croire que la tâche soit facile à réaliser. Comme en fait foi la figure 3, à aucun moment depuis que les enquêtes mensuelles sur le chômage existent au Canada (1956) n'a-t-on vu le taux de chômage du Québec descendre sous la moyenne canadienne.

La figure 4 donne un peu plus à espérer. Elle révèle que 2002 est la première année depuis 35 ans où le taux de chômage québécois (8,7% de janvier à septembre) ne dépasse pas le taux de chômage canadien (7,7%) de plus qu'une unité de pourcentage. L'élan actuel pousse le Québec dans la bonne direction. Le défi consiste à faire en sorte que la tendance se maintienne. Il est clair que le taux de chômage ne pourra descendre à 5% au Québec à moins d'un effort structurel important au cours des années à venir. Il faudra innover en matière de politique structurelle et y aller à fond de train.

La chute marquée du taux de chômage dans plusieurs pays de l'Union européenne au cours des années récentes peut également donner confiance dans la faisabilité de l'objectif de 5% fixé par le premier ministre du Québec. Le tableau 1 présente les baisses

postes d'emploi sur Internet se soit répandu et ait pu affecter l'interprétation de l'indice des offres d'emploi, qui demeure fondé sur les annonces dans les journaux.

du taux de chômage qui se sont produites dans six pays européens de 1993/1994 à 2002. Ces baisses sont jusqu'à quatre fois plus importantes que la réduction moyenne de 3 unités de pourcentage observée dans l'Europe des 15 pendant cette période et rapportée au bas du tableau. Plus qu'un simple retour au TCNI après une récession, elles sont l'effet de réformes structurelles majeures et bien identifiées. Dans tous ces pays sauf en Espagne, le taux de chômage est aujourd'hui inférieur à 6%. Malgré son taux de chômage actuel de 11,2%, l'Espagne est néanmoins un exemple remarquable puisqu'elle est partie du niveau excessivement élevé de 21% il y a huit ans.

Plusieurs travaux ont analysé en détail les interventions structurelles qui ont permis à ces pays de réduire sensiblement – et de façon magistrale en Irlande et en Espagne – leurs taux de chômage au cours de la dernière décennie⁹. En général, on peut affirmer que les interventions qui ont connu du succès peuvent être résumées par quatre mots-clés : éducation, concurrence, investissement et partenariat. Les quatre sous-sections qui suivent dégagent les principes d'action qui en découlent et proposent quelques mesures spécifiques.

Poursuivre les efforts de scolarisation et de formation

Parmi toutes les variables socio-économiques, le niveau de scolarisation est la variable qui est la plus étroitement liée au taux de chômage : plus on est instruit, plus on participe au monde du travail et moins on y chôme.

⁹ Sur le plan historique et institutionnel, on peut consulter les analyses que l'OCDE publie périodiquement sur ses pays membres dans sa série «Études économiques de l'OCDE». Parmi les travaux universitaires, ceux d'Olivier Blanchard sur le chômage en Europe sont les plus complets. Ils sont résumés dans Blanchard (2000).

Plus on est instruit, moins on chôme

Le lien positif entre emploi et scolarisation est facile à établir. On n'a qu'à lire les données de l'emploi et du chômage par niveau de scolarité atteint, ce que permet de faire le tableau 2 pour la population âgée de 25 à 54 ans en 2001. Plus de 17 diplômés universitaires sur 20 détenaient un emploi, mais moins de 12 sur 20 en avaient un parmi la population sans diplôme secondaire. Ces sans-diplôme chômaient 3 fois plus que les diplômés universitaires.

On peut donner un relief plus dynamique au lien entre scolarisation et emploi en comparant les taux de chômage du Québec et de l'Ontario par groupe d'âge. Il y a 40 ans, le niveau moyen de scolarité de la population de 25 ans était de 9 ans au Québec et de 11 ans en Ontario; il y a 10 ans, il était de 14 ans dans les deux régions. Le Québec a maintenant rattrapé l'Ontario. Mais ce rattrapage progressif a laissé sa trace sur les générations qui se sont succédées. En général, plus une génération québécoise est jeune, plus sa différence de scolarité avec la génération ontarienne du même âge est faible et, par conséquent, plus l'écart de chômage entre le groupe québécois et le groupe ontarien devrait être faible lui aussi.

Le tableau 3 confirme cette prédiction en indiquant qu'en 2001 l'excédent de chômage du Québec sur l'Ontario était deux fois plus faible pour le groupe des 25 à 34 ans que pour celui des 55 à 64 ans. Un corollaire important est qu'à mesure que les générations québécoises plus vieilles et moins scolarisées prendront leur retraite et seront remplacées par des générations plus jeunes et plus scolarisées, une réduction structurelle de l'écart entre les taux de chômage globaux du Québec et de l'Ontario va survenir de manière quasi-automatique. Au vu des données du tableau 3, cette réduction pourrait atteindre 0,5 unité de pourcentage.

Si on veut que le chômage structurel baisse encore plus au Québec, il faudra poursuivre les efforts déjà entrepris contre le décrochage scolaire et en faveur de la scolarisation. La figure 5 mesure le taux de décrochage scolaire par le pourcentage des

jeunes de 15 à 19 ans qui ont quitté l'école. Elle montre que le décrochage a considérablement diminué au Québec au cours des 25 dernières années, passant d'un taux moyen de 36,3% en 1976-1980 à 15,6% en 1997-2001¹⁰. Mais il est encore supérieur de 3 unités de pourcentage à celui de l'Ontario. Rien n'est gagné d'avance en ce domaine. La lutte contre le décrochage revêt une urgence d'autant plus grande que la performance relative de la population sans diplôme secondaire sur le marché du travail ne cesse de se détériorer avec le temps.

De son côté, la figure 6 mesure le taux général de fréquentation scolaire par le pourcentage des jeunes de 15 à 24 ans qui vont à l'école. Elle fait elle aussi ressortir les progrès remarquables du Québec depuis le milieu des années 1970. Le taux de fréquentation est passé d'une moyenne de 40,7% en 1976-1980 à 62,9% en 1997-2001. Il est encore inférieur de 2 unités de pourcentage au taux ontarien.

La scolarisation fait diminuer le taux de chômage non inflationniste

La connexion entre le niveau moyen de scolarisation et le taux de chômage non inflationniste est directe. Lorsque le taux de chômage baisse, les pénuries sont ressenties en premier lieu parmi les travailleurs éduqués et hautement qualifiés, dont le taux de chômage est déjà beaucoup plus bas que la moyenne (revoir le tableau 2). C'est donc parmi eux que l'accélération des salaires se manifeste au départ avant de s'étendre aux autres groupes de travailleurs. Dès que ces pressions inflationnistes apparaissent, la banque centrale, tel un automate, relève les taux d'intérêt, freine la croissance et empêche la baisse du chômage de se poursuivre : l'économie frappe la barrière du TCNI. Comment l'investissement en éducation et en formation modifie-t-il cette barrière? En accroissant le nombre de travailleurs éduqués et qualifiés, il se trouve à retarder l'avènement des pénuries qui font augmenter l'inflation. Le taux de chômage peut donc

¹⁰ La persistance de la légende d'un taux de décrochage «de 35 à 40%» au Québec est un phénomène médiatique étonnant, qui a résisté jusqu'ici à tous les rapports statistiques soulignant la baisse marquée de ce taux au cours des 20 dernières années.

descendre à un niveau plus bas avant que la banque centrale arrête le mouvement et se mette à combattre l'inflation. Cela constitue en soi une diminution du TCNI¹¹.

Faire progresser le niveau général de scolarisation et de formation des travailleurs est une entreprise de longue haleine. Comme la figure 6 l'indique, le taux de fréquentation scolaire des jeunes Québécois n'a réussi à (presque) rejoindre celui des jeunes Ontariens que vers 1990, soit 30 ans après le début de la Révolution tranquille. Une autre vingtaine d'années sont ensuite nécessaires pour que les générations «rattrapées» atteignent la maturité dans leur vie active. De plus, la tâche est loin d'être terminée. Il faut augmenter le taux de diplomation au secondaire et les probabilités de passage du secondaire au collégial et à l'universitaire, compléter la mise en place d'un bon système de formation continue de la main-d'œuvre, améliorer partout la qualité des contenus et de la pédagogie, s'attaquer à des problèmes particuliers comme celui de la performance scolaire des garçons. Une hausse excessive des droits de scolarité aux niveaux collégial et universitaire n'est certainement pas indiquée dans les circonstances.

S'attaquer aux pénuries spécifiques de main-d'oeuvre

Néanmoins, plusieurs mesures permettraient de s'attaquer à plus court terme aux pénuries spécifiques de main-d'œuvre, qui engendrent l'inflation et empêchent le TCNI de diminuer. Un pas a été franchi avec la taxe spécifique de 1% sur la masse salariale. Cette taxe remboursable reconnaît que les entreprises ont une meilleure idée que les ministères gouvernementaux de leurs besoins véritables en formation. Elle constitue en même temps un bon incitant financier à agir. Un ciblage amélioré des programmes de formation gouvernementaux serait un autre pas dans la bonne direction. La multiplication des ponts de collaboration entre les entreprises et les réseaux de formation professionnelle au secondaire et au collégial doit aussi être vigoureusement encouragée.

¹¹ On notera que les travailleurs qui demeurent moins scolarisés sortent eux-mêmes gagnants d'une hausse du niveau de scolarisation. D'une part, leur taux de chômage structurel baisse en sympathie avec le TCNI. D'autre part, puisqu'ils sont devenus relativement moins nombreux, leurs salaires ont moins tendance à perdre du terrain par rapport à la moyenne : les inégalités sociales sont moins fortes.

Ces ponts ont fait la preuve de leur efficacité dans l'aéronautique, les technologies physiques, les métiers mécaniques, etc. Il faut remettre en question l'appareil réglementaire franchement exagéré qui rationne l'accès aux métiers de la construction.

Combattre les monopoles et imposer la concurrence

Notre système d'organisation économique ne peut bien fonctionner que si on le protège efficacement contre deux grands fléaux : la fraude et le monopole. L'épidémie récente de scandales financiers en Amérique du Nord a bien révélé les dérapages qui peuvent ébranler le système lorsqu'on relâche la surveillance dans la première de ces deux dimensions. Dans la seconde dimension, on reconnaît facilement les conséquences microéconomiques dommageables du pouvoir que confère le monopole à l'entreprise : exploitation du consommateur, prix excessifs, baisse de la quantité et de la variété des produits. Les conséquences macroéconomiques d'un pouvoir monopolistique excessif sont moins bien connues, mais tout aussi importantes : propension inflationniste plus forte, pouvoir d'achat des travailleurs plus faible et taux de chômage structurel plus élevé.

Le pouvoir monopolistique fait augmenter le taux de chômage non inflationniste

Une économie où le pouvoir monopolistique est élevé est une économie où beaucoup d'entreprises jouissent d'une protection importante contre la concurrence. Les sources possibles de protection sont nombreuses : l'octroi direct de monopoles par l'État, une réglementation exagérée des normes de qualité des produits, la capacité de segmenter géographiquement les marchés, un accès exclusif ou privilégié aux contrats gouvernementaux, la possibilité de collusion tacite entre entreprises sur les prix, des barrières douanières ou non douanières à l'importation, toute forme d'obstacle à l'apparition de nouveaux joueurs dans l'industrie, etc.

Lorsque les entreprises jouissent d'une protection importante contre la concurrence, l'économie souffre d'un «biais inflationniste» parce que ces dernières ont le pouvoir d'imposer des prix de vente très supérieurs à leurs prix de revient. Comme les salaires forment la majeure partie des prix de revient, l'écart entre les prix de vente et les salaires est en l'occurrence très prononcé, de sorte que le pouvoir d'achat des travailleurs est réduit. De plus, lorsque l'économie s'approche de la pleine utilisation de ses ressources humaines et matérielles, les prix réagissent plus rapidement et de manière plus élastique à l'augmentation des coûts, de sorte que l'inflation commence à augmenter même si le taux de chômage est encore élevé. Une économie fortement protégée est donc une économie où le TCNI est élevé.

Cette description concorde bien avec le comportement de plusieurs grandes économies européennes telles la France, l'Allemagne et l'Italie, où le degré de protection des entreprises est plus important, le pouvoir d'achat des travailleurs est plus faible et le taux de chômage structurel est plus élevé qu'en Amérique du Nord (voir Boeri, Nicoletti et Scarpetta 2000). Elle concorde bien également avec la baisse du TCNI aux Etats-Unis et au Canada qui a été observée depuis la fin des années 80 et qui a suivi l'apparition de nouveaux concurrents dans les pays émergents (Asie et Amérique latine), une importante libéralisation des échanges extérieurs (ALECA, ALENA et OMC) et une forte vague de déréglementation intérieure au profit des consommateurs dans des secteurs comme l'énergie, les transports, la finance, etc. (voir les études économiques récentes de l'OCDE sur les Etats-Unis et le Canada).

Une politique de concurrence à moderniser

Dans la décennie 1980, le Québec a pris le virage du libre-échange sans se traîner les pieds et a privatisé un bon nombre de sociétés d'État (Raffinerie de sucre, Québecair, Cambior, Donohue, Noverco, Sidbec, etc.) Son taux de chômage structurel en a certainement bénéficié au cours des années récentes. Mais son passage de l'économie passablement protégée d'autrefois à une économie moderne et décidément

concurrentielle est loin d'être complété. L'État québécois demeure encore aujourd'hui très vulnérable aux incessants «picossages» de groupes d'intérêts qui utilisent avec succès la voie de la protection politique pour obtenir des avantages qu'ils ne peuvent pas ou ne veulent pas acquérir par la voie économique de la concurrence. Des secteurs tels que les services professionnels, les services publics, l'agro-alimentaire, la construction, la sous-traitance au secteur public, etc. sont particulièrement en cause. Les lois et règlements corporatistes qui les protègent sont souvent déresponsabilisants; ils sont inéquitables envers les secteurs économiques qui ne jouissent pas de la même protection politique; ils coûtent cher aux contribuables et aux citoyens; ils réduisent le pouvoir d'achat des travailleurs; et, enfin, ils maintiennent le taux de chômage structurel à un niveau inutilement élevé.

Une voie efficace de réduction du TCNI consiste donc à imposer la discipline de la concurrence à tous les secteurs de l'économie. Il s'agit d'un principe général d'action qui doit naturellement être appliqué avec discernement et à un rythme qui donne le temps d'absorber les changements. Il peut souffrir d'exceptions, comme dans les cas des industries culturelles, de la protection temporaire des brevets ou de la surveillance financière, où des objectifs économiques et sociaux particuliers comme la diversité culturelle, l'encouragement à la recherche et la protection des déposants doivent prévaloir. Mais, afin d'abaisser son taux de chômage structurel, d'éliminer les iniquités et d'accéder à une certaine maturité économique, le Québec a besoin d'un plan de modernisation de sa politique de concurrence.

Rentabiliser et accélérer l'investissement

Pour que son chômage structurel baisse de façon durable, le Québec doit gérer encore mieux qu'à l'heure actuelle l'interaction entre l'offre et la demande de travail. Pour que le TCNI diminue, il faut par définition même que plus d'emplois puissent être créés de manière non inflationniste. À cette fin, deux conditions doivent être remplies : 1) les entreprises doivent être intéressées à offrir plus d'emplois et 2) cette demande pour

obtenir les services de plus de travailleurs doit se traduire véritablement en nouveaux postes créés pour les chômeurs plutôt que d'être entièrement absorbée par des hausses de salaires plus importantes pour ceux qui ont déjà des emplois. Ces deux conditions font l'objet des deux dernières parties de la présente discussion.

L'intérêt des entreprises à créer plus d'emplois dépend au premier chef de la demande qu'elles enregistrent pour leurs produits et qu'elles concrétisent par l'exploration de nouveaux marchés. La demande globale pour les biens et les services québécois doit être au rendez-vous. Cette condition a déjà été traitée dans le volet macroéconomique abordé plus haut. Elle est nécessaire, mais non suffisante. Une autre condition est tout aussi primordiale : pour que les entreprises désirent vraiment répondre à une demande accrue pour leurs produits, il faut qu'il soit physiquement possible et rentable pour elles de le faire et de le faire au Québec. La capacité de réaction et la rentabilité viennent d'abord et avant tout de la capacité de produire au plus bas coût possible, laquelle découle du savoir technologique et organisationnel acquis et de la quantité et de la qualité de l'équipement productif mis en place. Or l'incorporation des nouvelles technologies et l'implantation du nouvel équipement a une source unique : l'investissement des entreprises. Pousser sur l'emploi et réduire le chômage doit nécessairement passer par une meilleure rentabilisation et une accélération de l'investissement des entreprises¹².

La performance historique et comparative de l'investissement au Québec

La figure 7 situe la performance du Québec en matière d'investissement dans une perspective à la fois historique et comparative. Elle trace l'évolution, au cours des quatre dernières décennies, du stock d'équipement productif par habitant installé par les entreprises du Québec en pourcentage de celui de l'Ontario. Ce stock d'équipement découle de l'accumulation des investissements passés des entreprises en usines,

¹²L'investissement en infrastructures publiques joue évidemment un rôle d'accompagnement important et ne doit pas être négligé.

immeubles, machinerie et outillage, moins les amortissements. La figure révèle que l'essor de l'investissement des entreprises au Québec est un phénomène récent. Avant la seconde moitié des années 80, l'investissement privé n'allait nulle part. L'équipement productif par habitant stagnait autour de 73% du niveau ontarien. Le Québec suivait le rythme ontarien, mais ne parvenait pas à réduire l'écart avec la province voisine. Ce n'est que depuis une quinzaine d'années que l'écart avec l'Ontario a commencé à se fermer. Parti de 73% en 1986, le rapport Québec-Ontario a grimpé à 85% à la fin de 2001.

Cette évolution apporte deux nouvelles, une bonne et une mauvaise. La bonne est que l'investissement des entreprises au Québec est sorti de l'état de léthargie relative qui le caractérisait avant le milieu des années 1980. La mauvaise nouvelle est qu'en 2001 l'équipement productif accumulé dans les entreprises du Québec retardait encore de 15% sur le stock installé dans la région centrale du Canada. Dans le sous-ensemble «machinerie et outillage», qui est le plus porteur sur le plan technologique, le retard du Québec sur l'Ontario grimpe à 20%. Il va de soi que la faiblesse relative du Québec en matière d'équipement installé se répercute directement sur sa performance comparative en matière de productivité et de coûts de production. Au cours de la dernière année, plusieurs organismes, notamment le ministère de l'Industrie et du commerce (2001) et le Centre de recherche industrielle du Québec (Guérin 2002), ont confirmé le retard du Québec dans le domaine de la productivité manufacturière et en ont analysé les causes.

Construire à partir des efforts déjà entrepris

L'amorce de rattrapage du Québec en matière d'investissement depuis 15 ans n'est pas venue toute seule. Elle résulte de plusieurs décennies d'efforts incessants pour réunir plusieurs conditions gagnantes : un niveau élevé de scolarisation et de formation de l'entrepreneuriat et de la main-d'œuvre, une politique d'ouverture au libre-échange et à l'investissement étranger, une fiscalité avantageuse pour l'entreprise, et un climat politique et social accueillant. Ces conditions gagnantes n'ont pas changé avec le temps. Il y a tout simplement encore beaucoup à faire.

Les deux ordres principaux de gouvernement ont lancé plusieurs mesures et initiatives pour encourager l'accélération de l'investissement au cours des trois dernières années. Ces mesures touchent les infrastructures publiques, la fiscalité, la modernisation de l'industrie et les investissements internationaux. La ministre des Finances du Québec, par exemple, a annoncé dans son budget 2002-2003 un programme d'investissements publics de 3 milliards (Ministère des Finances 2001). Les gouvernements du Québec et du Canada sont à développer un programme de réfection majeure des infrastructures routières qui pourrait abaisser le coût du transport des marchandises entre les régions éloignées et les grands centres urbains de l'Amérique du Nord. Hydro-Québec prévoit reprendre la construction de centrales énergétiques. Au plan fiscal, le gouvernement fédéral prévoit abaisser l'impôt sur les bénéfices des sociétés à 21% d'ici 2004. Le gouvernement du Québec s'est engagé à exempter 60% des entreprises de sa taxe sur le capital dès 2003 et à couper le taux de cette taxe de plus de moitié d'ici 2007. Des congés fiscaux, des crédits d'impôt à l'investissement, à l'innovation et à la formation et une aide accrue au financement de projets ont été consentis par les deux gouvernements et leurs organismes à divers secteurs et aux régions ressources. Suite à un diagnostic précis, confirmé par les travaux du CRIQ, le ministère québécois de l'Industrie et du commerce a mis en œuvre une stratégie d'encouragement des PME à améliorer leurs pratiques d'affaires. Enfin, des organismes comme la Société générale de financement, Investissement Québec et le Centre financier international ont accru leurs activités de prospection et d'accueil des investissements internationaux.

Manifestement, ce feu d'artifice de mesures démontre que l'accélération de l'investissement est une nécessité comprise par tous. Afin de poursuivre dans cette voie, j'ajouterais deux propositions, qui concernent respectivement la fiscalité des entreprises et la campagne de mise à niveau des pratiques d'affaires des PME québécoises lancée par le MIC.

Éliminer l'impôt sur les bénéfices et la taxe sur le capital du Québec

Au plan fiscal, tout d'abord, le nombre considérable de dégrèvements adoptés au cours des dernières années font du Québec une région dont la fiscalité des entreprises est plutôt légère au plan international. Mais toutes ces mesures ont ajouté beaucoup de complexité et de disparité dans les régimes fiscaux auxquels sont soumises divers types d'entreprises. L'expérience internationale démontre que les entreprises préfèrent œuvrer dans les pays et les régions dont la fiscalité est simple, équitable, transparente et légère. Ayant à l'esprit l'objectif de créer beaucoup plus d'emplois à brève échéance, le Gouvernement du Québec pourrait envisager la possibilité de supprimer, tout simplement, son impôt sur les bénéfices et sa taxe sur le capital de toutes les entreprises. Cette mesure aurait pour effet de favoriser l'investissement et l'emploi non seulement en raison de la hausse effective de la rentabilité d'investir au Québec, mais aussi en raison de ses répercussions favorables sur la réputation économique internationale du Québec.

Une telle mesure est en apparence révolutionnaire, mais elle est, en fait, loin de l'être. Les entreprises oeuvrant au Québec continueraient de payer l'impôt fédéral de 21% sur leurs bénéfices (à partir de 2004). En comparaison, les entreprises installées en République d'Irlande versent un impôt de 12,5% sur leurs bénéfices (à partir de 2003). Les dividendes reçus par les actionnaires québécois et canadiens des entreprises québécoises deviendraient pleinement taxables à l'impôt des particuliers du Québec et du Canada – le crédit d'impôt pour dividendes disparaîtrait. Les profits rapatriés par les actionnaires étrangers continueraient d'être soumis à la retenue fiscale fédérale.

Quelles en seraient les conséquences financières pour le budget du Québec? Si on tient compte de la baisse des impôts sur les sociétés québécoises déjà prévue pour l'année 2007, la perte brute de revenus fiscaux pour le fisc québécois équivaldrait à environ 7% des revenus autonomes du gouvernement (cela représenterait 3 milliards en 2002-2003). Toutefois, plusieurs évaluations récentes des conséquences financières d'allègements majeurs de la fiscalité des entreprises dans plusieurs pays indiquent que la perte fiscale nette pourrait être beaucoup plus faible que la perte brute et qu'un gain net de revenus

fiscaux est même envisageable. L'effet de levier sur l'investissement étranger, notamment, semble être particulièrement puissant (voir par exemple Mintz 2001; et Honohan et Walsh 2002). Cela est encore une conjecture dans le cas du Québec, mais compte tenu de l'enjeu pour l'investissement et l'emploi, c'en est une qu'il vaut la peine d'explorer.

Se préparer stratégiquement à une appréciation du dollar canadien

Ma seconde proposition est que les ministères et organismes à vocation économique du Gouvernement du Québec insistent partout sur l'importance stratégique pour les entreprises québécoises de se tenir prêtes à une forte appréciation du dollar canadien. Comme n'importe quel autre groupe de la population, la plupart des dirigeants d'entreprises ont la mémoire courte. Ils ont oublié qu'avant de se déprécier de 89 cents US en 1991 à 64 cents US aujourd'hui, le huard s'était apprécié de 70 cents en 1986 à 89 cents en 1991. Un retour du balancier est aujourd'hui non seulement possible, mais probable en raison des énormes excédents enregistrés par la balance des paiements extérieurs du Canada et des énormes déficits enregistrés par celle des États-Unis. La dette extérieure du Canada est en train de disparaître, celle des États-Unis en train de s'alourdir considérablement. L'histoire passée a démontré qu'une telle évolution ne peut durer indéfiniment et qu'elle aboutit invariablement à une appréciation de la devise du pays excédentaire et à une dépréciation de celle du pays déficitaire.

La probabilité d'une appréciation importante du taux de change du dollar canadien est suffisamment élevée pour que la prennent au sérieux toutes les entreprises québécoises qui sont exportatrices ou en concurrence avec les importations. Si nos entreprises ne sont pas prêtes à affronter un tel changement, les conséquences pour l'activité économique et l'emploi pourraient être dramatiques. Elles doivent impérativement s'assurer de pouvoir continuer à soutenir la concurrence étrangère même si le dollar canadien grimpe rapidement à 80 cents. C'est l'un des arguments les plus

importants pour appuyer la campagne actuelle de mise à niveau des pratiques d'affaires et de la productivité des PME québécoises amorcée par le MIC.

Le Québec ne peut pas perdre à s'engager dans une telle préparation stratégique. Si le dollar canadien s'apprécie fortement, nos entreprises pourront maintenir leur position concurrentielle en Amérique du Nord et notre taux de chômage, au moins, n'augmentera pas. Si le huard ne s'apprécie pas ou ne s'apprécie que faiblement, l'accélération de l'investissement qui découlera de cette préparation sera fulgurante et aura le potentiel de faire diminuer le taux de chômage de façon significative.

Mobiliser les partenaires sociaux

Une telle diminution se concrétisera à condition que le plancher du TCNI soit abaissé. Mais comment s'assurer que cela se produise vraiment? Une poussée de l'investissement et de la productivité des entreprises entraînera simultanément une augmentation de l'emploi et une accélération des salaires – toutes les deux bienvenues. La réaction des milieux économiques à ces évolutions – à partir des patrons en haut de l'échelle jusqu'aux travailleurs à salaire minimum au bas de l'échelle, en passant par la classe moyenne syndiquée – sera cependant absolument déterminante.

Choisir plus d'emploi ou plus de revenu

Un choix collectif est inévitable. À un extrême, le monde du travail peut exiger une forte accélération des salaires pour lui-même et ne laisser qu'une petite augmentation de l'emploi pour les chômeurs. À l'autre extrême, il peut favoriser une forte augmentation de l'emploi pour les chômeurs et se contenter d'une augmentation plus modeste de pouvoir d'achat salarial pour lui-même. Pour que la stratégie gouvernementale de réduction du TCNI du Québec à 5% réussisse, le choix des milieux économiques doit être plus proche de la seconde option que de la première. Le

gouvernement ne peut réussir seul; il a besoin de l'appui des partenaires syndicaux et patronaux.

Le TCNI est le taux de chômage au-dessous duquel les salaires et les prix tendent à s'accélérer ensemble dans une spirale où le pouvoir d'achat salarial (c'est-à-dire le rapport salaire-prix) fait du sur-place. Une situation dans laquelle les salaires augmentent de 5% et les prix de 4% n'est pas plus favorable aux travailleurs qu'une autre situation où les salaires augmentent de 3% et les prix de 2%. Ils en tirent exactement la même hausse nette de 1% de pouvoir d'achat dans les deux cas. La différence entre les deux situations réside dans la réaction de la Banque du Canada, dont le mandat est de maintenir le rythme d'augmentation des prix à 2%. Elle n'interviendra pas dans le second cas, puisque la hausse des prix est de 2%. Mais, dans le premier cas, elle va se mettre à combattre l'inflation au moyen d'une augmentation des taux d'intérêt qui va entraîner une hausse du chômage. Elle va chercher à ramener la hausse des salaires de 5% à 3% et celle des prix de 4% à 2%.

Un rôle pour l'action collective et la solidarité sociale

La seule manière d'empêcher la Banque du Canada d'intervenir et de bloquer prématurément l'activité économique et l'emploi est de contenir la hausse des salaires à 3% et celle des prix à 2% malgré la baisse du taux de chômage et la hausse du taux d'utilisation des capacités productives, qui multiplient les pénuries et attisent l'appétit de tous pour des augmentations plus rapides de salaires et de prix. Dans une économie complètement individualiste, l'appât du gain et l'accélération des salaires et des prix sont irrésistibles. Mais, parce que la banque centrale ne perd pas de temps à intervenir, cela ne mène l'économie nulle part ailleurs qu'en récession et à un niveau plus élevé de chômage. Dans une société où l'action collective et la solidarité sociale jouent un rôle important, il y a parfois moyen de résoudre le dilemme et d'amener travailleurs et entreprises à s'entendre pour faire preuve de retenue et maintenir la hausse générale des salaires et des prix en deçà du niveau qui déclenchera l'intervention restrictive de la

banque centrale. Il s'agit d'une manière collective de faire diminuer le TCNI et de permettre à un plus grand nombre d'exclus d'intégrer les rangs des travailleurs de façon permanente.

Au cours des deux dernières décennies, deux pays ont ainsi réussi à prévenir pendant très longtemps une accélération en spirale des salaires et des prix : les Pays-Bas avec l'Accord de Wassenaar depuis 1982, et l'Irlande avec ses Accords salariaux nationaux renouvelés depuis 1987. Il s'agit dans les deux cas d'ententes tripartites entre les gouvernements, les syndicats et le patronat, dont le but avoué a été de prévenir l'intervention prématurée de la banque centrale et de permettre ainsi de fortes diminutions du TCNI. Aux Pays-Bas, le taux de chômage est passé de 11% en 1982 à 2,6% en 2002; en Irlande, de 15,6% en 1993 à 4,4% aujourd'hui (revoir le tableau 1)¹³.

Que chacun y mette du sien

Il est sans aucun doute utopique de penser que des accords tripartites formels à l'européenne puissent être réalisées au Québec. Le monde patronal est trop individualiste et ses organisations représentatives ne disposent d'aucun mandat pour négocier des engagements formels. Le monde syndical est également très décentralisé, particulièrement dans le secteur privé. Par contre, le Québec a développé depuis 25 ans une tradition de rencontres au sommet entre le gouvernement, le patronat et les syndicats qui se sont souvent avérées fructueuses (comme lors du consensus sur l'élimination du déficit budgétaire en 1996) malgré l'absence d'ententes liant formellement les partenaires sociaux. De plus, les syndicats québécois jouissent d'un pouvoir inégalé dans le monde du travail nord-américain, puisque c'est au Québec qu'on enregistre le plus haut taux de couverture syndicale sur le continent – 40% en 2001, contre 28% en Ontario et 12% aux

¹³ Le taux d'inflation est présentement de 3,5% aux Pays-Bas et de 4,5% en Irlande.

Etats-Unis. Les syndicats représentent surtout la classe moyenne et la classe moyenne supérieure¹⁴.

Au minimum, le contexte québécois se prête donc à une rencontre entre partenaires sociaux où seraient exposés les enjeux et les objectifs de la stratégie gouvernementale. Il faut que chacun y mette du sien. En haut de l'échelle, les patrons doivent donner l'exemple et s'engager à modérer considérablement la rémunération des dirigeants et cadres de leurs entreprises. L'explosion de leur rémunération est présentement un objet de scandale dans toute l'Amérique du Nord. Il est impossible d'imaginer qu'on demande à l'ensemble des salariés de faire preuve de retenue dans leurs demandes salariales si l'exemple ne vient pas d'en haut. Au milieu de l'échelle, les syndicats ont un important leadership à assumer. Le mouvement syndical a souvent démontré que l'intérêt collectif des chômeurs en attente d'emploi lui tient à cœur, et non pas uniquement l'intérêt individuel de ses membres. Il s'agit d'une tâche difficile compte tenu des pressions énormes que les centrales subissent à l'heure actuelle pour rattraper le coût de la vie et tirer profit des pénuries multiples de main-d'œuvre. Au bas de l'échelle, les travailleurs qui gagnent le salaire minimum ou un peu plus n'ont pas d'organisme représentatif. C'est le gouvernement qui doit défendre leurs intérêts.

Salaire minimum : le plus haut possible, mais pas trop

Quelle politique du salaire minimum est-il souhaitable que le gouvernement adopte à leur endroit dans les circonstances? Cette politique doit viser à assurer aux travailleurs les plus faiblement rémunérés la meilleure participation possible à la richesse collective. Cela requiert du salaire minimum qu'il soit le plus élevé possible. Mais il faut en même temps éviter que le salaire minimum soit si élevé qu'il devienne destructeur d'emploi, poussant les entreprises à couper le nombre de postes disponibles et le nombre d'heures offertes de façon significative. Cette observation vaut en particulier pour le

¹⁴ Pour l'année 1999, 69% des contribuables québécois qui ont réclamé des crédits d'impôts pour cotisations syndicales et professionnelles ont déclaré un revenu total supérieur à 40 000 dollars (Ministère des Finances 2002).

rapport entre le salaire minimum et la sécurité du revenu. Augmenter le salaire minimum afin d'intéresser les assistés sociaux à sortir de la sécurité du revenu est une arme à deux tranchants. Ces derniers voudront en effet quitter la sécurité du revenu plus rapidement et y revenir moins souvent, mais leurs efforts seront frustrés si le salaire minimum est si élevé qu'il conduit à éliminer les emplois qui leur seraient destinés. Dans ce cas, une politique de supplémentation du revenu de travail serait beaucoup plus efficace.

Il faut donc trouver un juste milieu entre les extrêmes. Une revue de la recherche contemporaine sur la question tend à indiquer que l'on peut augmenter le salaire minimum jusqu'à hauteur de 45% du salaire moyen sans endommager l'emploi pour la peine, mais que le porter au-delà de 50% du salaire moyen entraîne une destruction d'emploi importante (voir Grenier et Séguin 1991; Card et Krueger 1995; Fortin 1998). On peut affirmer sans ambages que le salaire minimum québécois, qui sera fixé à 7,30 dollars en février 2003, rencontre le critère énoncé, puisqu'il équivaudra alors à environ 45% du salaire moyen. En pouvoir d'achat réel, il s'agira du plus haut niveau en Amérique du Nord¹⁵. Aller plus loin serait imprudent. La politique de salaire minimum du Québec est idéale dans les circonstances : c'est la mieux structurée et la plus avancée du continent (voir Ministère du Travail 2002). Il faut s'en réjouir.

¹⁵ Le salaire minimum sera 8,00 dollars en Colombie-Britannique. Mais, compte tenu du coût de la vie beaucoup plus bas au Québec, les 7,30 dollars ici achèteront plus de biens et de services que les 8,00 dollars là-bas. Le salaire minimum américain de 5,15 dollars E-U a le même pouvoir d'achat aux États-Unis que 5,70 dollars CA au Québec.

CONCLUSION

La politique de réduction du chômage du Québec est soumise à deux grandes contraintes macroéconomiques. D'une part, sa capacité d'intervention à partir de mesures budgétaires et extra-budgétaires est limitée par sa forte intégration commerciale et financière au reste du continent. D'autre part, aucune mesure de ce type n'est capable de faire diminuer le taux de chômage au-dessous du niveau critique qui déclenche l'accélération en spirale des salaires et des prix, puisque cette occurrence déclenche automatiquement l'intervention restrictive de la Banque du Canada et bloque toute baisse supplémentaire du chômage (au mieux) ou fait remonter le chômage (au pire). Ce niveau critique de chômage, appelé *taux de chômage non inflationniste* (TCNI), est estimé à 7,6% au Québec en 2002.

Si l'objectif d'abaisser le taux de chômage à 5% doit être atteint dans un délai raisonnable, le Québec doit donc concentrer ses efforts là où il a précisément le champ libre, c'est-à-dire sur les moyens structurels de réduire le taux plancher du TCNI au-dessous de 7,6%. L'expérience des régions et des pays qui ont réussi l'exploit de faire diminuer leur TCNI de façon significative au cours des années récentes est assez convaincante. Elle démontre que le Québec maximisera ses chances de réussir en accrochant ses interventions structurelles à quatre principes d'action : 1) poursuivre les efforts de scolarisation des jeunes et de formation de la main-d'œuvre, 2) combattre les monopoles et imposer la concurrence, 3) rentabiliser et accélérer l'investissement et 4) mobiliser les partenaires sociaux.

Parmi les mesures spécifiques suggérées, on compte 1) toutes les mesures visant à soulager à court terme les pénuries spécifiques de main-d'œuvre qui engendrent l'inflation et empêchent le TCNI de diminuer; 2) un plan d'action pour imposer la discipline de la concurrence à tous les secteurs de l'économie; 3) l'élimination progressive par le Québec de son impôt sur les bénéfices des sociétés et de sa taxe sur le capital; 4) la préparation stratégique à une remontée du dollar canadien; 5) des efforts particuliers pour amener patrons et syndicats à favoriser une forte augmentation de

l'emploi pour les chômeurs plutôt que de s'accaparer de tous les fruits de la croissance en hausses de revenu pour eux-mêmes; et 6) le salaire minimum le plus élevé possible, mais pas si élevé qu'il devienne destructeur d'emploi.

RÉFÉRENCES

- Blanchard, O. (2000) «The economics of unemployment, shocks, institutions, and interactions», Conférences Lionel Robbins, London School of Economics.
- Blanchard, O.J. et P. Diamond (1989), «The Beveridge curve», *Brookings Papers on Economic Activity* 1, pp. 1-60.
- Boeri, T., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2000), «Regulation and labour market performance», Discussion paper n° 2420, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Card, D. et A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Fortin, P. (1998), «Le salaire minimum au Québec: trop élevé ou trop bas?» Document de recherche, Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal.
- Fortin, P. (2000), «Macroeconomic unemployment and structural unemployment», *Analyse de politiques* 26, supplément, juillet, pp. S1-S6.
- Fortin, P., G.A. Akerlof, W.T. Dickens et G.L. Perry (2002), «Inflation and unemployment in the U.S. and Canada: A common framework», Document de recherche n° 20-16, Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal.
- Fortin, P., M. Keil et J.V.S. Symons, «The sources of unemployment in Canada, 1967-1991: Evidence from a panel of regions and demographic groups», *Oxford Economic Papers* 53, janvier 2001, pp. 67-93.
- Gordon, R.J. (1998), «Foundations of the goldilocks economy: Supply shocks and the time-varying NAIRU», *Brookings Papers on Economic Activity* 2, pp. 297-333.
- Grenier, G. et M. Séguin (1991), «L'incidence du salaire minimum sur le marché du travail des adolescents au Canada : une reconsidération des résultats empiriques», *L'Actualité économique* 67, juin, pp. 123-143.
- Guérin, S. (2002), «Il est temps d'agir!» *Le Devoir*, 17 juin, p. A7.
- Honohan, P. et B. Walsh (2002), «Catching up with the leaders : The Irish hare», *Brookings Papers on Economic Activity* 1, pp. 1-57.
- Katz, L.F. et A.B. Krueger (1999), «The high-pressure U.S. labor market of the 1990s», *Brookings Papers on Economic Activity* 1, pp. 1-65.
- Ministère de l'Industrie et du commerce (2001), *Bâtir aujourd'hui l'entreprise de demain*, Gouvernement du Québec, Québec.

Ministère des Finances (2001), *Discours sur le budget 2002-2003*, Gouvernement du Québec, Québec.

Ministère des Finances (2002), *Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 1999*, Gouvernement du Québec, Québec.

Ministère du Travail (2002), *Rapport du Comité interministériel sur la révision des critères de détermination du salaire minimum*, Gouvernement du Québec, Québec.

Mintz, Jack (2001), *Most Favored Nation : Building a Framework for Smart Economic Policy*, Institut C.D. Howe, Toronto.

Rose, D.E. (1988), «The NAIRU in Canada: Concepts, determinants and estimates», Rapport technique n° 50, Banque du Canada, Ottawa.

Sharpe, A. et T.C. Sargent (2000), «Structural aspects of unemployment in Canada», *Analyse de politiques* 26, supplément, juillet.

Stiglitz, J. (1997), «Reflections on the natural rate hypothesis», *Journal of Economic Perspectives* 11, hiver, pp. 3-10.

Tableau 1

Taux de chômage standardisés de quelques pays de l'OCDE, 1993 et 2002
(pourcentages)

Pays	Niveau		Variation
	1993/1994	2002	
Irlande	15,6	4,4	-11,2
Espagne	21,0	11,2	-9,8
Danemark	9,6	4,2	-5,4
Royaume-Uni	10,2	5,1	-5,1
Suède	9,3	5,0	-4,3
Pays-Bas	6,8	2,6	-4,2
Union européenne	10,6	7,6	-3,0

Note : Les chiffres de la première colonne sont ceux de 1993 pour l'Irlande, le Danemark et le Royaume-Uni et ceux de 1994 pour l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Union européenne (15 pays). Les chiffres de la deuxième colonne sont ceux de janvier à août 2002.

Source : OCDE

Tableau 2

Taux d'emploi et taux de chômage de la population de 25 à 54 ans
selon le niveau de scolarité atteint, Québec, année 2001
(pourcentages)

Niveau de scolarité	Taux d'emploi	Taux de chômage
Sans diplôme secondaire	59,9	13,8
Diplôme secondaire	77,7	7,5
Diplôme collégial	82,7	6,7
Diplôme universitaire	86,2	4,9
Ensemble du Québec	77,5	7,8

Note : Le taux d'emploi est le pourcentage de la population totale qui détient un emploi. Le taux de chômage est le pourcentage de la population active (désirant travailler) qui est sans emploi.

Source : Statistique Canada.

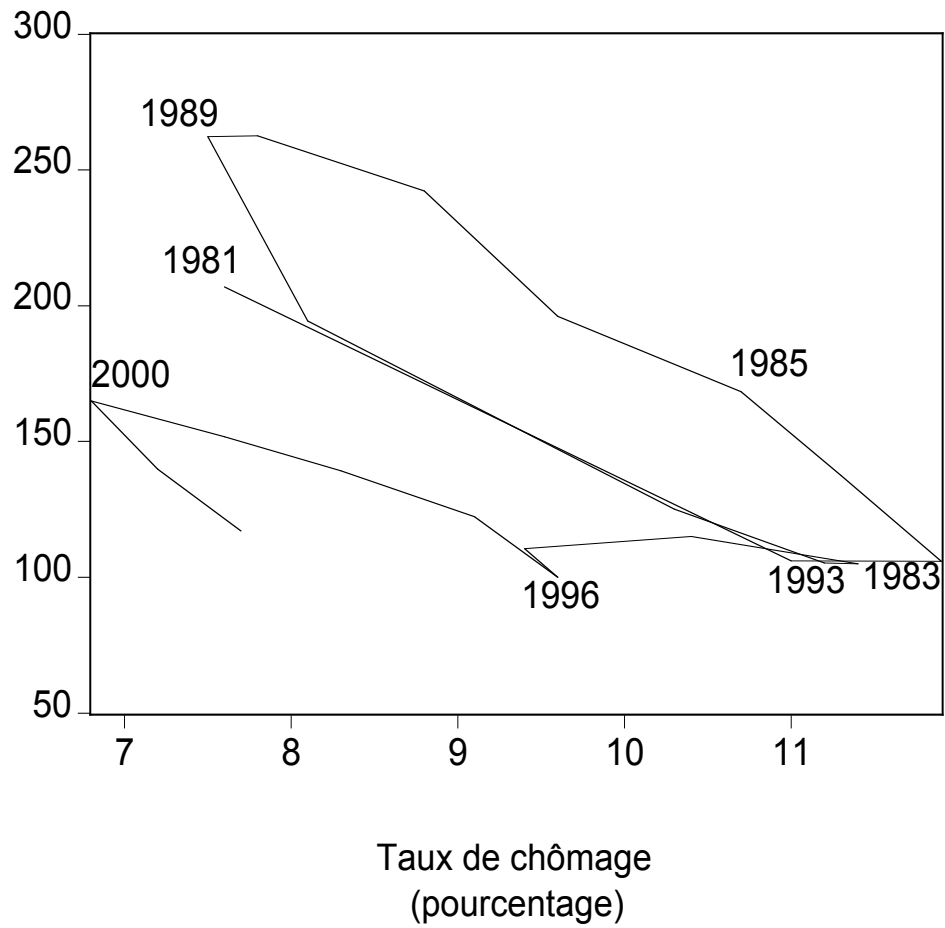
Tableau 3

Comparaison des taux de chômage du Québec et de l'Ontario
pour divers groupes d'âge, année 2001
(pourcentages)

Groupe d'âge	Québec	Ontario	Différence (Québec moins Ontario)
25 à 34 ans	8,0	6,0	2,0
40 à 49 ans	7,5	4,8	2,7
55 à 64 ans	8,6	4,6	4,0
15 ans ou plus	8,7	6,3	2,4

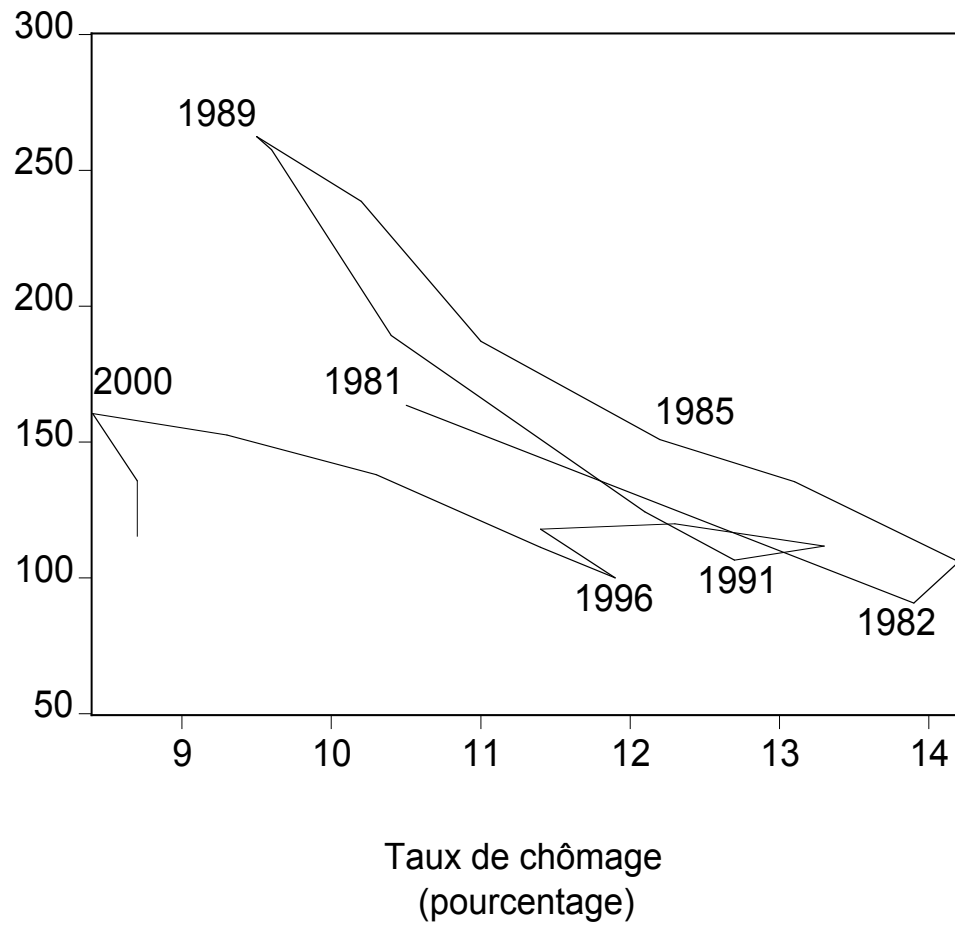
Source : Statistique Canada.

Figure 1
Courbe de Beveridge au Canada, 1981-2002



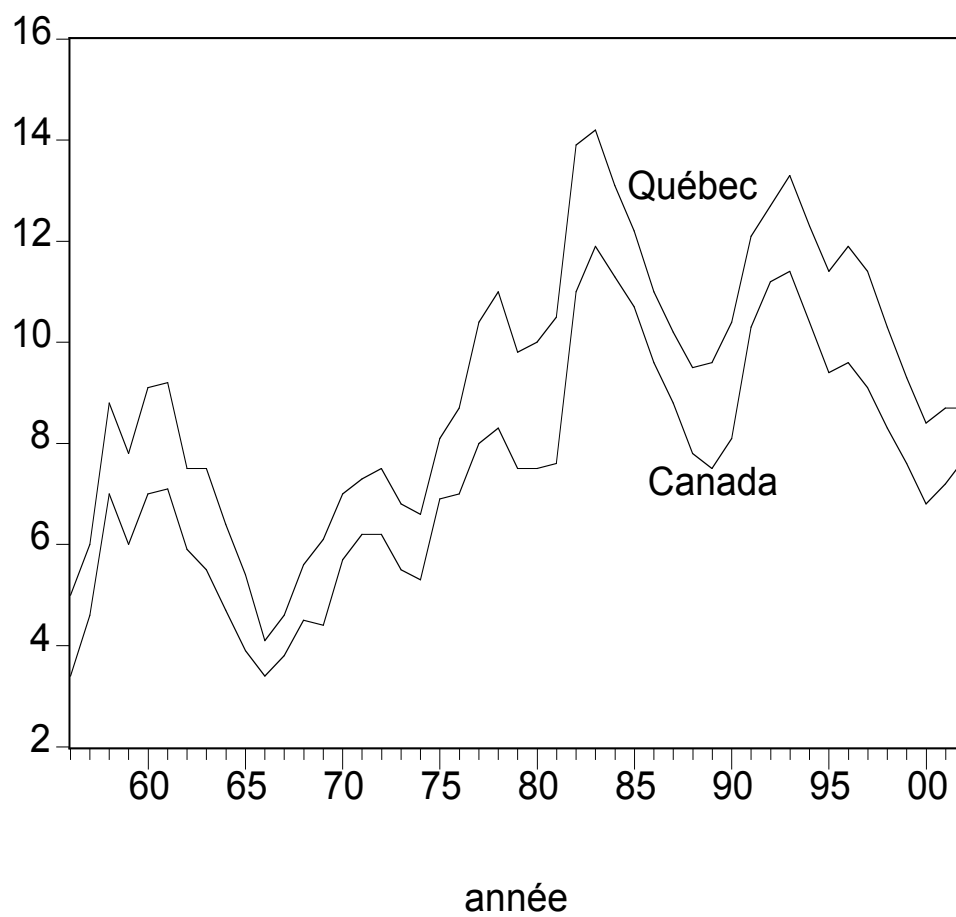
Source: Statistique Canada.

Figure 2
Courbe de Beveridge au Québec, 1981-2002



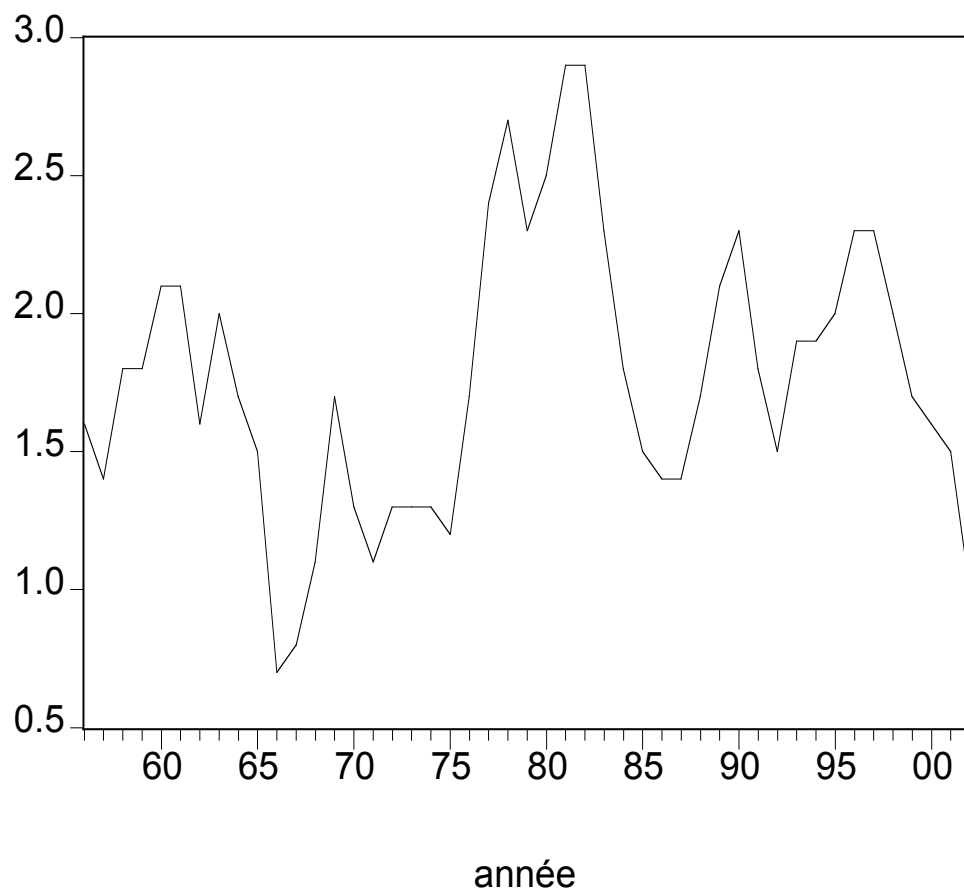
Source: Statistique Canada.

Figure 3
Taux de chômage au Québec et au Canada, 1956-2002



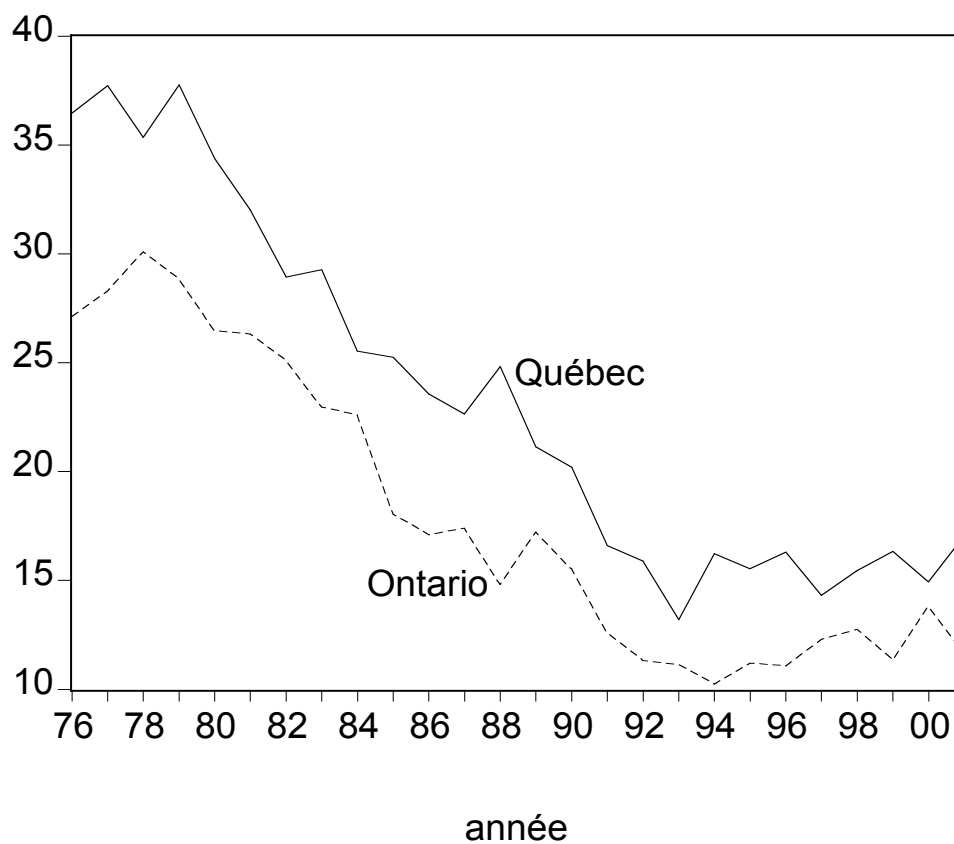
Source: Statistique Canada.

Figure 4
Taux de chômage au Québec
MOINS taux de chômage au Canada, 1956-2002



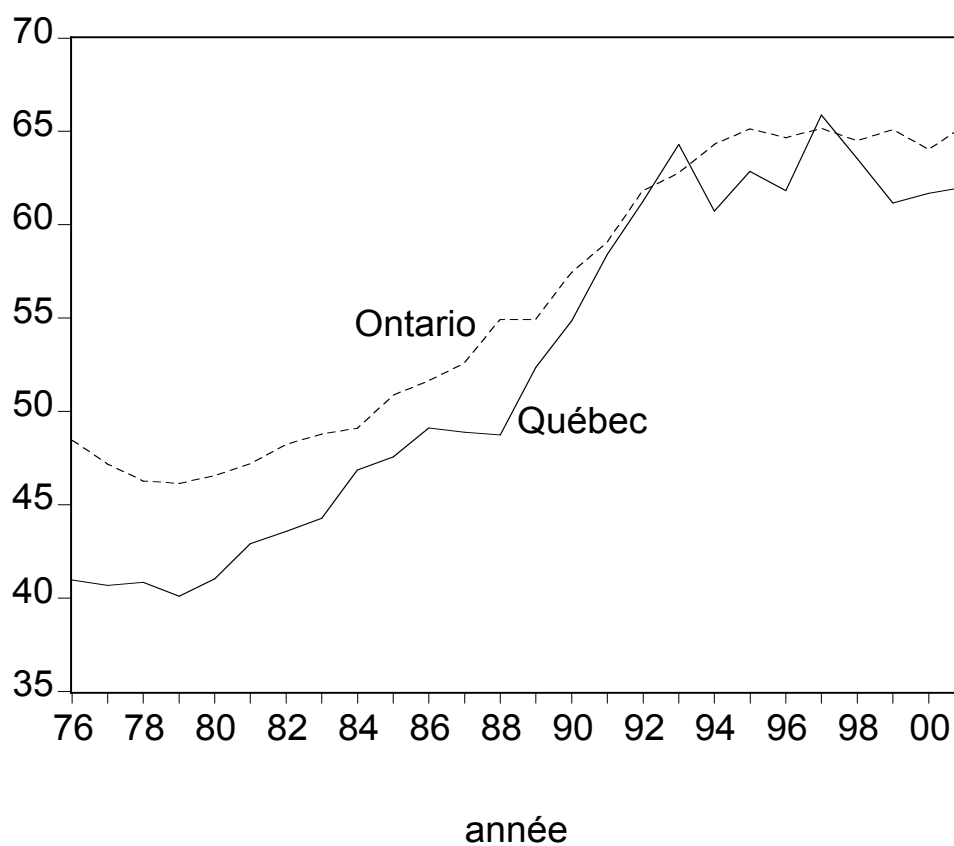
Source: Statistique Canada.

Figure 5
Taux de décrochage scolaire des jeunes
de 15 à 19 ans pendant le trimestre d'automne,
Québec et Ontario, 1976-2001



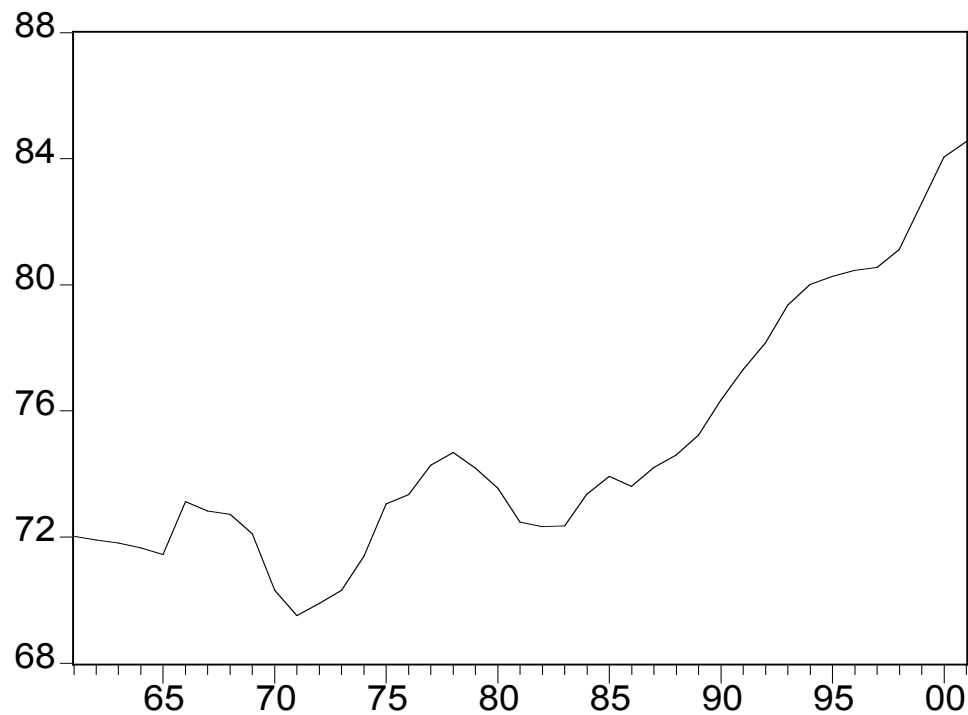
Source: Statistique Canada.

Figure 6
Taux de fréquentation scolaire des jeunes
de 15 à 24 ans durant le trimestre d'automne,
Québec et Ontario, 1976-2001



Source: Statistique Canada.

Figure 7
Stock d'équipement productif par habitant adulte
cumulativement installé dans les entreprises,
Québec en pourcentage de l'Ontario, 1961-2001



Note: les travaux de génie (comme les centrales hydroélectriques) sont exclus.

Source: Statistique Canada.

