
Rapport de recherche

**LES EFFETS POSITIFS
DU SECTEUR PUBLIC
SUR L'EMPLOI ET LA
CROISSANCE ÉCONOMIQUE
DU QUÉBEC**

Par François DESROCHERS

étudiant à la maîtrise en sociologie

Supervisé par Éric PINEAULT

professeur, Département de sociologie

Université du Québec à Montréal

Avril 2015

LES EFFETS POSITIFS DU SECTEUR PUBLIC SUR L'EMPLOI ET LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC

Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'un projet mis en œuvre par la Centrale des syndicats du Québec, la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec en collaboration avec le Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

Recherche supervisée par :

Éric Pineault, professeur, Département de sociologie, UQAM

Assistant de recherche :

François Desrochers, étudiant à la maîtrise en sociologie, UQAM

Composition du comité d'encadrement du projet :

Lise Côté, conseillère syndicale, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

Pierre-Antoine Harvey, conseiller syndical, Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Mathieu St-Onge, conseiller syndical, Confédération des syndicats nationaux (CSN)

François Desrochers, étudiant à la maîtrise en sociologie, UQAM

Éric Pineault, professeur, Département de sociologie, UQAM

Martine Blanc, agente de développement, Service aux collectivités de l'UQAM

Cette recherche a été réalisée grâce au financement des partenaires suivants :

Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

et au soutien du Service aux collectivités de l'UQAM.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des graphiques	5
Résumé exécutif.....	7
Introduction	9
SECTION 1. Cadre théorique : Les approches institutionnalistes et le renouveau de l'État social.....	13
1.1. Les théories postkeynésiennes.....	13
1.2. L'effet multiplicateur des dépenses de l'État sur le PIB.....	16
1.3. Diane Bellemare et la rémunération sociale pour le plein emploi.....	18
SECTION 2. Analyse des données concernant l'emploi et le PIB relatifs au secteur public québécois.....	21
2.1. Notice méthodologique	21
2.2. Les effets positifs du secteur public dans l'économie par son rôle d'employeur	22
2.3. Les effets positifs du secteur public sur l'accès des femmes au marché du travail.....	25
2.4. Les effets positifs du secteur public dans l'économie par ses dépenses de consommation.....	27
2.5. Les effets positifs du secteur public dans l'économie par ses dépenses d'investissements.....	31
2.6. L'effet multiplicateur des dépenses publiques appliqué aux données du PIB du Québec.....	33
Conclusion : Vices et vertus des politiques budgétaires et fiscales	39
Bibliographie	41

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1. Emplois du secteur public / emploi total Québec, 1976-2014 (%).....	24
Graphique 2. Variation annuelle des emplois du secteur public vs les emplois non publics, Québec, 1988-2014 (%).....	26
Graphique 3. Emplois dans les secteurs public et privé (x 1 000), 1976-2014	26
Graphique 4. Pourcentage de l'emploi total selon le sexe, Québec, 1976-2013	28
Graphique 6. Pourcentage d'emplois dans le secteur public selon le sexe, Québec, 1976-2013	28
Graphique 5. Pourcentage de l'emploi du secteur privé, selon le sexe, Québec, 1976-2013	28
Graphique 7. Emplois dans le secteur public selon le sexe, Québec, 1976-2013 (x 1 000)	28
Graphique 8.1. Dépenses publiques <i>per capita</i> , Québec, 2007-2013, en dollars	30
Graphique 8.2. Dépenses publiques et PIB en millions\$, 1981-2013	30
Graphique 9. Part du PIB attribuable au secteur public, Québec 1981-2012 (%)	31
Graphique 10. Consommation finale des ménages et des administrations publiques, en millions\$, 1981-2013	32
Graphique 11. Consommation finale des ménages et des administrations publiques, 2007-2013	32
Graphique 12. Part des investissements dans le PIB, selon le secteur (%).....	33
Graphique 13. Évolution des investissements, selon le secteur, Indice 100 = 2000	34
Graphique 14. Progression des investissements et des dépenses courantes du secteur public et du PIB du Québec, 1981-2013 Indice 100 = 1981	35
Graphique 15.1. Variation du PIB, 2007-2013 (%)	36
Graphique 15.2. Variation du secteur public et du PIB, excluant le secteur public, 2007-2013 (%)	36
Graphique 16. Projection du PIB avec taux de croissance des investissements publics de 4,5 % (effet multiplicateur de 1,6), en millions\$	37
Graphique 17. Projections des dépenses publiques avec une moyenne de 2 % de variation annuelle et 4,8 % à partir de 2010, en millions\$, 2007-2013.....	37
Graphique 18. Projections du PIB en fonction des taux de variation du secteur public contenus au graphique 13, plus effet multiplicateur de 1,6 (en millions\$)	39
Graphique 19. Variation annuelle du PIB réel et des différentes projections du graphique 13, 2007-2013, (%)	40

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

- L'État québécois reste le plus grand employeur de la province et les administrations publiques, tous paliers de gouvernement confondus, représentent toujours près du quart des emplois au Québec. Les dépenses du secteur public ont un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie. L'État a donc, par ses capacités institutionnelles uniques, la capacité et le devoir de créer des cercles vertueux de croissance économique soutenue et profitable pour tous, qui prend la forme d'une économie mixte, où le secteur public assume pleinement ses responsabilités sociales en offrant des emplois nombreux et de qualité.
- Le secteur public ne connaît pas de phénomène d'expansion de son personnel ou de ses dépenses, mais, au contraire, est plutôt sujet à un phénomène de contrition, tant du côté des dépenses que des emplois. En effet, la somme des dépenses courantes et d'investissements des administrations publiques a connu une tendance générale à la baisse, entre 1981 et 2012, et tout particulièrement entre 1992 et l'année 2000. Cette baisse fut cependant causée uniquement par la diminution marquée des dépenses courantes, puisque les dépenses d'investissements publics ont presque doublé pour la même période.
- Les dépenses du secteur public en biens et en services ont des effets stabilisateurs contre cycliques en période de récession. On note également une remarquable stabilité des dépenses d'investissements du secteur public lorsqu'on la compare aux fluctuations importantes de l'investissement privé, de même qu'une croissance beaucoup plus rapide des investissements publics par rapport aux investissements privés.
- Le secteur public au Québec a fortement augmenté ses dépenses en 2008 et 2009, de telle sorte que la récession entamée en 2008 aurait été bien pire en termes de pertes économiques et de durée sans ce surcroît de dépenses publiques. Mais nous pouvons également voir que la relance, à partir de 2010, aurait été bien meilleure si les gouvernements québécois et canadien avaient continué sur leur lancée. Autrement dit, les multiples mesures d'austérité à partir de 2010 ont annulé les efforts précédents de relance.
- Le secteur public favorise l'accès des femmes au marché du travail.

INTRODUCTION

Les services publics ont la vie dure au Québec depuis un certain temps déjà. Les trois dernières décennies ont vu se succéder, tant à Québec qu'à Ottawa, des gouvernements d'orientation néolibérale partageant entre eux un même projet de réformes des acquis de l'après-guerre. L'élection d'un gouvernement libéral majoritaire au Québec, le 7 avril 2014, puis la création de la Commission de révision permanente des programmes (CRPP), au mois de juin, marque le début d'un nouveau cycle de réformes budgétaires et administratives de l'État québécois sous le signe de l'austérité. La CRPP a pour mandat de permettre au gouvernement de « statuer sur l'opportunité d'éliminer certains programmes, de réduire leur portée ou de les repositionner et d'être en mesure de les évaluer de façon continue. »¹ Tous les programmes seront sujets à évaluation, dans un processus qui offre à la commission la latitude pour faire des recommandations relatives au rôle de l'État dans la société, aux modes de financement des services publics et aux changements structurels et organisationnels des administrations publiques.

Le ministre québécois responsable de l'Administration gouvernementale, de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor, M. Martin Coiteux, justifie cette entreprise de révision par une critique éculée des bureaucraties publiques : « Décennie après décennie, les programmes et les orientations de tous les gouvernements qui se sont succédé se sont empilés et ont légué aussi leur coût dans l'appareil de l'État. Le Québec fait face à un déficit structurel. Le taux de croissance des dépenses de programmes ne respecte plus la capacité de payer des citoyens. Il y a urgence d'agir afin d'assurer le retour et le maintien continu de l'équilibre budgétaire, au-delà de l'exercice 2015-2016. »² L'État québécois, dans cette optique, serait affligé d'une tendance inflationniste lourde qui le mènerait sans doute à la banqueroute, comme l'ont expérimenté la Grèce et l'Espagne ces dernières années, si ce n'était du profond coup de barre que le gouvernement Couillard entend donner aux programmes de l'État, sous les conseils de la CRPP, au cours des prochains mois.

Les objectifs initiaux de la CRPP, en termes de « gains » financiers pour l'État québécois, étaient fixés à 3,2 G\$. Le premier rapport de la commission, paru le 24 novembre 2014, proposait des économies préliminaires de 2,3

G\$, essentiellement tirées d'une diminution de transferts aux municipalités et au secteur agricole. La mise à l'écart rapide de la majeure partie de ces recommandations par le gouvernement du Québec a pu être vue d'un bon œil par ceux et celles qui ont interprété ce recul comme la réponse à la désapprobation généralisée de la société civile, suscitée par les conclusions du rapport. Le budget 2015-2016 déposé par le ministre Leita, le 26 mars dernier, confirme toutefois que le manque à gagner pour le gouvernement dans l'atteinte du déficit zéro sera puisé à même les budgets de la santé et de l'éducation, qui connaîtront une croissance inférieure à l'inflation et à l'augmentation des coûts de système au cours de la prochaine année.

La logique qui sous-tend les politiques d'austérité du gouvernement libéral actuel consiste à voir les dépenses de l'État, de manière générale, comme des freins à l'expansion de l'économie. Chaque dollar prélevé en taxes et en impôts pour être utilisé par le secteur public serait plus productif et profitable pour l'ensemble de la société, s'il était laissé à la disposition des entreprises et des ménages, pour leur permettre d'augmenter leurs dépenses d'investissements ou de consommation. L'idée sous-jacente à cette affirmation est que le secteur privé est, de manière générale, plus efficace et productif que le secteur public, qui ne peut faire autrement que de gaspiller les ressources qui lui sont confiées au détriment des contribuables.

La présente recherche se pose en porte-à-faux des thèses économiques défendues par le gouvernement actuel en démontrant comment les dépenses de l'État et de son secteur public représentent non pas un gaspillage de ressources, mais au contraire un investissement pour notre économie, stimulant la croissance et l'emploi. Pour ce faire, nous nous appuyons sur un cadre d'analyse postkeynésien, centré sur les concepts de demande effective, de circuit monétaire et d'effet multiplicateur des dépenses publiques. La perspective institutionnaliste de Diane Bellemare, concernant le rôle stabilisateur et structurant de l'État dans l'économie, sera également présentée. Nous exposerons d'abord les grandes lignes de ces deux approches avant de présenter les résultats de nos recherches statistiques qui démontrent l'importance du secteur public pour l'emploi et la croissance de l'économie québécoise. Ces recherches empiriques furent réalisées à l'aide des données sur l'emploi et le PIB fournies par Statistique Canada et l'Institut de la statistique du Québec. Nous verrons, en ce qui concerne l'emploi, que le secteur public au Québec n'est pas aux

prises avec une tendance inflationniste incontrôlable, bien au contraire. En ce qui concerne la croissance économique mesurée par l'évolution du PIB, la thèse forte à la base de notre exercice est que l'État, par ses capacités institutionnelles uniques, a la capacité et le devoir de créer des cercles vertueux favorisant une croissance économique soutenue et profitable pour tous, qui prend la forme d'une économie mixte, où le secteur public assume pleinement ses responsabilités sociales en offrant des emplois nombreux et de qualité.

SECTION 1. CADRE THÉORIQUE : LES APPROCHES INSTITUTIONNALISTES ET LE RENOUVEAU DE L'ÉTAT SOCIAL.

1.1. *Les théories postkeynésiennes*

Que les dépenses et les investissements publics soient nécessairement une forme de gaspillage ou d'usage inefficent des ressources économiques d'une société est une des idées phares des théories économiques dites « orthodoxes » ou « néoclassiques ». Ces dernières sont donc tournées vers la stimulation de l'offre par des mesures fiscales et réglementaires devant favoriser l'investissement privé, plutôt que vers la production de biens et de services par l'État devant garantir un certain niveau de demande sur les marchés. Si ces approches bénéficient d'une position hégémonique dans le champ des sciences économiques, elles font néanmoins l'objet de critiques appuyées par un ensemble de théories « hétérodoxes », au premier rang desquelles on retrouve les théories postkeynésiennes. Ces dernières offrent des pistes de solution alternatives au marasme économique dans lequel le Québec patauge depuis près de quatre décennies, sans passer par des compressions dans les services publics et le filet social. Marc Lavoie est l'un des plus illustres représentants de cette école de pensée postkeynésienne et nous présentons ici un résumé des thèses développées dans son ouvrage sur la question.³

Les théories postkeynésiennes, contrairement aux théories néoclassiques, mettent l'accent sur la demande effective globale plutôt que sur l'offre en tant que déterminant principal de la croissance économique. Cette demande effective correspond principalement à la consommation des ménages et des administrations publiques. Une idée largement véhiculée par les théories néoclassiques consiste à postuler qu'une diminution des coûts de production des entreprises, y compris au niveau des salaires, va encourager celles-ci à investir et à produire davantage de richesses, poussant l'économie vers la croissance. Toutefois, nous dit Marc Lavoie, la notion de demande effective nous permet de « démontrer que l'accroissement de l'emploi ne nécessite pas une baisse des salaires réels. Au contraire, la hausse des salaires réels engendre une hausse de la demande pour les produits et donc une hausse de la demande de travailleurs et une réduction du chômage. »⁴

3 Lavoie, Marc, *L'économie postkeynésienne*, La découverte, Paris, 2004

4 Lavoie, *op. cit.*, p.77

Ainsi, bien que chaque entreprise ait un intérêt immédiat à réduire ses coûts de main-d'œuvre pour augmenter ses bénéfices, ce genre de stratégie qui est rationnelle pour une entreprise isolée devient irrationnelle et contre-productive lorsqu'appliquée par l'ensemble des entreprises, dans la mesure où la demande effective globale s'en trouve diminuée et, avec elle, les ventes de chacune de ces organisations. Un cercle vicieux peut de la sorte se mettre en place facilement. Autrement dit, «la cause de cette réduction [des bénéfices], c'est la baisse de la demande globale consécutive à la modification de la répartition des revenus au détriment des salariés, dont la propension à consommer est plus élevée que celle des bénéficiaires de profits»⁵, qui ont plutôt tendance à épargner ou à placer leurs actifs. C'est pourquoi les postkeynésiens, contrairement aux néoclassiques, ne croient pas à l'idée de la relance automatique de l'économie par une chute des coûts de production en cas de récession et de chômage de masse, puisque «la chute des prix aurait des effets pervers sur les entreprises en alourdissant le poids réel de leurs dettes, provoquant ainsi faillites et chaos qui ne feraient qu'empirer la stagnation ou la récession.»⁶

Marc Lavoie nous rappelle également que, selon l'économie postkeynésienne, il existe deux scénarios possibles d'équilibre de plein emploi dans une économie avancée. Tout d'abord, un plein emploi qui résulte de la tendance naturelle des entreprises à rechercher rapidement une diminution de leurs coûts de production, y compris par la baisse de leur masse salariale. Ce plein emploi de 1er niveau est composé d'emplois mal rémunérés, bénéficiant de mauvaises conditions de travail et restreignant l'économie nationale à une croissance du PIB faible. Le 2e niveau de plein emploi, qu'il est possible d'atteindre en adoptant des mesures de stimulation de la demande plutôt que de l'offre, est fait de bons emplois bien rémunérés, bénéficiant de bonnes conditions de travail et amenant donc l'économie à une croissance du PIB élevée.

Grâce à Lavoie, nous pouvons ainsi expliquer pourquoi, depuis les années 70 et l'abandon du compromis fordiste et social-démocrate de développement économique, les économies occidentales sont maintenues continuellement aux alentours du 1er niveau de plein emploi, soit en raison des mesures étatiques visant la stimulation de l'offre de biens et de services. Ces mesures impliquent généralement une diminution du fardeau fiscal des entreprises, une plus grande ouverture au libre-échange qui place nos

travailleurs en concurrence avec ceux des pays en voie de développement, la déréglementation du monde des affaires et des relations de travail, l'imposition de lois spéciales en cas de mouvements de grève importants, etc.

Le marché laissé à lui-même, selon les postkeynésiens, ne peut atteindre de façon durable que le 1er niveau de plein emploi, car naturellement plus stable. Seul l'État est capable, par son poids économique et son pouvoir législatif, d'amener l'économie au 2e niveau (avec PIB élevé) et à l'y maintenir. En effet, nous dit Lavoie, «les forces du marché, si elles sont laissées à elles-mêmes, vont avoir tendance à pousser l'économie vers l'équilibre bas de plein emploi (faible salaire réel et faible niveau d'emploi). Pour une population donnée, cela implique que le niveau de vie atteint par cette population serait bien plus faible que le niveau de vie qui pourrait être atteint avec l'équilibre haut.»⁷

L'importance capitale accordée à la demande effective par les théories postkeynésiennes, combinée aux capacités spécifiques de l'État en tant qu'acteur économique, amène ces théories à attribuer trois missions fondamentales à l'État, visant toutes à stimuler la demande effective et à atteindre un équilibre de plein emploi au PIB élevé. Ainsi, l'État doit intervenir avec force pour conserver des salaires réels élevés, surtout en période de chômage. Tout d'abord, en garantissant par des lois un salaire minimum élevé, ce qui aurait pour conséquence de pousser à la hausse toute la structure salariale. Deuxièmement, en offrant des salaires supérieurs à la moyenne dans le secteur public. Ces salaires élevés dans le secteur public ont pour effet de stimuler l'économie à un tel point qu'ils en viennent à s'autofinancer, grâce à l'augmentation des recettes fiscales de l'État découlant de ce surcroît de croissance économique. Finalement, Marc Lavoie souligne comment il est important pour l'État de revenir à une forme de tripartisme garantissant la présence de syndicats puissants dans le paysage économique, pouvant faire contrepoids au pouvoir des entreprises, grâce à l'adoption de lois prosyndicales en ce sens. Nous pouvons penser au cas des travailleurs briseurs de grève dans le domaine du travail numérique pour illustrer comment les lois favorisant l'activité syndicale pourraient être mises à jour et bonifiées pour remplir leur rôle adéquatement. L'ensemble de ces mesures aurait pour résultat de faire revivre un État social garant du bien commun grâce à ses interventions institutionnelles ayant des effets d'entraînement sur l'économie, que l'on nomme aussi des effets «multiplicateurs».

1.2. L'effet multiplicateur des dépenses de l'État sur le PIB

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'idée selon laquelle les dépenses publiques ne sont que simple gaspillage de ressources économiques ponctionnées sur le secteur privé est fréquemment utilisée dans le discours des politiciens et des économistes pour légitimer le désinvestissement de l'État de ses missions sociales. Le Fonds monétaire international (FMI), jusqu'en 2010, avançait même que pour chaque dollar de compression budgétaire de la part de l'État, 50 sous seulement devaient être retranchés à la projection du PIB annuel, afin d'illustrer l'effet décompressant pour l'économie des dépenses publiques. Le FMI faisait alors la promotion d'une « austérité expansive ».⁸

Or, cette idée selon laquelle le capital dépensé par l'État a un effet dépressionniste sur l'économie est dépassée. Même le FMI a changé son fusil d'épaule sur la question, en faisant son mea culpa en 2012, en admettant que les plans d'ajustement structurel (PAS) qu'elle avait imposés aux pays en voie de développement dans les années 80 et 90 n'étaient en réalité pas du tout adaptés aux problèmes auxquels ils devaient faire face⁹. En fait, la médecine à base d'austérité que cette organisation internationale a prodiguée aux pays qui sollicitaient son aide s'est révélée contre-productive en ayant de nombreux effets pervers aux plans économique et social. Les objectifs de consolidation budgétaire qui étaient imposés aux pays demandeurs d'aide de la part du FMI furent a posteriori identifiés comme l'une des causes du maintien en récession des économies affectées par une crise.

Ce changement de cap de la part du FMI, ainsi que de la part d'autres organisations internationales généralement gardiennes des théories économiques orthodoxes comme la Banque mondiale et l'OCDE, ne signifie pas que ces organisations se sont soudainement converties aux théories postkeynésiennes. Il est possible de l'expliquer plutôt par le fait que ces organisations accordent une plus grande importance à la stabilité générale de l'économie mondiale et à ses déterminants que ne peuvent le faire la plupart des gouvernements nationaux, grâce à la distance relative qu'elles ont vis-à-vis les conflits politiques internes à chaque pays.

8 Leigh, Daniel, Andrea Pescatori et Jaime Guajardo. 2011. Expansionary Austerity New International Evidence.

9 Voir le *IMF world economic outlook: Coping with high debt and sluggish growth*, 2012.

L'épreuve des faits ayant démontré l'existence d'un effet multiplicateur positif, et non négatif, des dépenses publiques sur les économies nationales, le FMI a su admettre ses erreurs et intégrer les nouvelles données à leurs analyses. Ainsi, d'un effet multiplicateur des dépenses publiques de 0,5 (chaque dollar coupé du secteur public ne faisant perdre en théorie que 0,50 \$ au PIB), le FMI a adopté une approche de calcul le faisant passer à un taux allant de 0,9 à 1,7, selon les variables en présence, notamment la politique monétaire du pays concerné et le niveau d'austérité appliqué par ses principaux partenaires commerciaux. Bien que le FMI persiste dans l'idée que l'effet multiplicateur des dépenses publiques peut être négatif (avec une augmentation de 0,90 \$ du PIB par dollar public dépensé), ce scénario ne peut se présenter qu'en cas d'austérité budgétaire généralisée au pays étudié et à l'ensemble de ses principaux partenaires commerciaux. L'effet multiplicateur, dans les faits, est donc toujours soit nul ou positif pour le FMI.

Le concept d'effet multiplicateur fait toutefois l'objet de nombreux débats parmi les postkeynésiens concernant son taux effectif et les différentes variables qui doivent être prises en compte pour le calculer. Nous pouvons tout de même noter que ce taux se situe dans une fourchette allant de 1,3 à 2,5, selon les auteurs, et est déterminé en grande partie par la source de financement des dépenses publiques. Ainsi, le taux varie en fonction de la manière par laquelle les moyens financiers sont rassemblés, soit par la taxation, par l'emprunt ou par la création monétaire. Les taux multiplicateurs les plus élevés sont généralement associés aux dépenses publiques financées par endettement de l'État alors que les plus faibles sont ceux liés aux dépenses financées par la création monétaire, en raison de la pression inflationniste que celles-ci engendrent. Les dépenses financées par la taxation ont un effet multiplicateur plus faible que celles financées par la dette, mais elles ont l'intérêt d'assurer une plus grande stabilité du système de financement des services publics.

De plus, il est important de noter qu'il peut y avoir une différence importante entre les dépenses courantes et les investissements publics au niveau de leur effet multiplicateur respectif. En effet, selon Stockhammer et Qazizada¹⁰, toutes choses étant égales par ailleurs, l'investissement public a un effet multiplicateur beaucoup plus important que les dépenses courantes dans une économie avancée en difficulté. En situation de

récession, l'investissement a un impact plus important sur le niveau de l'activité économique globale mesuré par le PIB. Cependant, la détermination du niveau de l'investissement public relève de décisions politiques ponctuelles dont l'impact prend un certain temps à se faire sentir dans l'économie, tandis que les dépenses courantes ont un effet de stabilisation automatique immédiat : plus leur volume est important en proportion du PIB, plus grand est cet effet de stabilisation.

À la section 2.3, nous appliquerons la théorie des effets multiplicateurs à différents scénarios de sorties de crise que le gouvernement du Québec aurait pu mettre en place à la suite de la crise financière de 2007. Nous verrons alors, à l'aide de projections graphiques, comment le surcroît de dépenses d'investissements en infrastructures engagées par le gouvernement Charest, en 2008-2009, a atténué les effets de la crise par rapport à ce qu'elle aurait été si l'État avait maintenu son taux d'investissement moyen des dix années précédentes, de même que comment le retour rapide, dès 2010, à des mesures d'austérité par les gouvernements du Québec et du Canada ont retardé et minoré la reprise économique.

1.3. Diane Bellemare et la rémunération sociale pour le plein emploi

Diane Bellemare est une autre économiste d'inspiration institutionnaliste qu'il vaut la peine de mentionner ici avant de procéder à l'exposition des résultats de notre enquête. La position de Bellemare est d'autant plus intéressante que cette auteure fut la première vice-présidente et économiste en chef du Conseil du patronat du Québec, de 2003 à 2007, candidate de l'ADQ en 2003 et conseillère de Mario Dumont jusqu'en 2008, avant de devenir professeure associée au CIRANO puis sénatrice conservatrice en 2012. Cette position d'autorité dans des organisations de droite démontre qu'une approche institutionnaliste peut rallier des personnes ayant l'atteinte du déficit zéro et la croissance économique pour priorités. Bien sûr, la position défendue par Diane Bellemare reste une position de droite économique, mais elle met suffisamment l'accent sur l'importance de l'État et de ses institutions dans l'atteinte d'une croissance économique soutenable pour que nous puissions reprendre les grandes lignes de son travail, résumé dans son ouvrage *Créer et partager la prospérité : sortir l'économie canadienne de l'impasse*, paru en 2013. Nous exposons ici ses principaux éléments, qui recourent l'approche postkeynésienne en plusieurs points, sans s'y confondre.

La thèse principale de l'ouvrage de Bellemare est que les dépenses publiques en santé, en éducation et en sécurité du revenu sont des biens communs garants de la prospérité économique et de la justice sociale grâce à leur capacité à provoquer une situation de plein emploi, où la richesse créée est équitablement partagée. Le concept clé qu'elle mobilise pour appuyer la légitimité de l'intervention de l'État dans l'économie et la société est celui de la rémunération sociale, qui correspond à la somme du revenu direct lié au travail d'un individu et les avantages connexes qui y sont rattachés (assurance collective, pension de retraite, congés de maladie, etc.), combiné aux prestations de sécurité et de maintien de revenus, de même qu'avec les services publics de santé, d'éducation et de formation continue. En somme, la rémunération sociale correspond à l'ensemble des ressources mises à la disposition des individus au cours de leur vie, que celles-ci soient le fruit direct de leur travail ou d'une allocation fournie par l'État en argent ou en services, en fonction de la situation de la personne (élève, patient, chômeur, etc.).

Selon Bellemare, le système de rémunération sociale peut être analysé du point de vue de son efficacité économique. En effet, les différents systèmes de redistribution des richesses qui font partie de cette rémunération sociale contribuent à protéger l'économie canadienne des récessions périodiques et jouent ainsi un rôle de stabilisation économique, en plus d'avoir une influence sur la mobilité de la main-d'œuvre et sur les perspectives de croissance de la productivité. L'auteure rappelle en ce sens qu'un objectif fondamental de tout système de rémunération moderne est d'offrir une sécurité économique aux individus. Celui-ci doit par ailleurs tendre vers un équilibre entre la poursuite de l'équité, de la sécurité et de l'efficacité du système économique.

Pour parvenir à ces objectifs, Bellemare propose la mise en œuvre d'une Politique active du marché du travail (PAMT), qui s'articulerait sur trois grands axes (retraite, chômage et formation continue), qui seraient tous bonifiés afin de diminuer la prévalence des formes de chômage indésirables que sont les chômeurs conjoncturel, structurel et saisonnier. L'auteure propose également de financer le système de rémunération publique par des cotisations sociales plus progressives, notamment en appliquant les cotisations sociales sur l'ensemble du revenu plutôt que sur le seul salaire ainsi qu'en modulant les taux de cotisation en proportion du salaire.

En résumé, bien que l'œuvre de Diane Bellemare ne donne pas directement prise aux arguments en faveur du providentialisme étatique en ce qui concerne la production de biens et de services, le concept de rémunération sociale qu'elle met de l'avant permet de légitimer les dépenses de l'État en santé et en éducation comme des investissements qui permettent d'atteindre un plein emploi fait d'emplois de qualité, adaptés aux besoins des individus et apte à réduire les inégalités sociales. Finalement, ces dépenses ont aussi pour qualité de stabiliser la croissance économique de manière à assurer une plus grande sécurité économique à l'ensemble de la société.

SECTION 2. ANALYSE DES DONNÉES CONCERNANT L'EMPLOI ET LE PIB RELATIFS AU SECTEUR PUBLIC QUÉBÉCOIS

Voyons maintenant comment les points de vue institutionnalistes présentés nous permettent d'interpréter les données sur l'emploi et le PIB. Nous pourrions constater que le secteur public au Québec joue un rôle stabilisateur et facilitateur dans l'économie, favorisant ainsi une croissance moyenne plus soutenue que si le Québec ne pouvait compter sur ce levier fondamental que représente l'État. Ces effets économiques positifs se retrouvent au niveau de différents rôles que joue l'État dans l'économie, que ce soit comme employeur, comme consommateur ou comme investisseur.

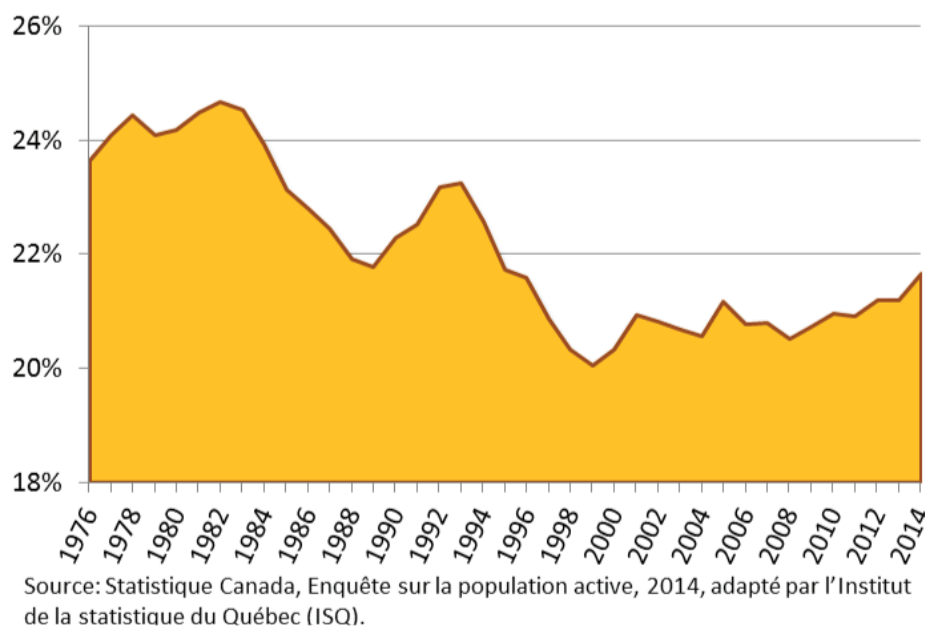
2.1. Notice méthodologique

- Le secteur public désigne l'ensemble des activités des administrations publiques des trois paliers de gouvernement présents au Québec (fédéral, provincial et municipal), de même que de leur personnel. Il inclut la fonction publique de même que les administrations de services publics sous l'autorité d'un ministère.
- L'expression «administrations publiques» est utilisée dans les tableaux fournis par Statistique Canada pour désigner le secteur public dans son ensemble, nous utiliserons donc ces deux expressions comme des synonymes.
- Le secteur privé désigne pour sa part les données totales du PIB et de l'emploi auxquelles ont été soustraites celles du secteur public, ce qui inclut les travailleurs autonomes et les organismes sans but lucratif (OSBL). Ces deux dernières catégories sont toutefois marginales en comparaison des données des entreprises.
- Le terme «investissement» est utilisé comme substitut à la catégorie «formation brute de capital fixe» que l'on retrouve dans les données de Statistique Canada, alors que les «dépenses courantes» peuvent remplacer la catégorie «dépenses de consommation finale».
- Toutes les données numéraires sont exprimées en dollars enchaînés de 2007 et tous les graphiques et les tableaux concernent uniquement le territoire québécois.

2.2. *Les effets positifs du secteur public dans l'économie par son rôle d'employeur*

Débutons l'exposition de nos résultats de recherche par quelques rappels concernant le secteur public québécois. Il est vrai que celui-ci représente une proportion très importante de la population active de la province. D'une année à l'autre, c'est environ le quart des personnes en emploi au Québec qui travaillent pour le compte de l'État et de ses administrations, ce qui en fait le plus important employeur de la province. Ceci étant dit, il est faux de prétendre, comme le fait le ministre Coiteux, que le secteur public québécois souffre des maux typiquement attribués aux bureaucraties publiques, soit une expansion incontrôlée et désorganisée de ses activités et de ses coûts d'opération. Ce mythe d'un État boulimique à l'inflation incontrôlable ne résiste pas à l'épreuve des faits.

Graphique 1. Emplois du secteur public / emploi total Québec, 1976-2014 (%)



Il existe essentiellement deux indicateurs de l'évolution de la taille de l'État et de ses appareils bureaucratiques, soit les données relatives aux effectifs des administrations publiques et celles relatives à leurs dépenses. Le second de ces indicateurs sera analysé dans une section subséquente. En ce qui concerne la taille des administrations publiques définie par le

nombre absolu et relatif de ses employés, il est évident que celle-ci ne connaît pas du tout une expansion, mais au contraire un phénomène de contrition relative. En effet, un premier élément à souligner concernant l'évolution du secteur public québécois est le manifeste déclin de ce secteur par rapport au secteur privé et aux travailleurs autonomes au cours des trois dernières décennies, en termes de proportion de la population active qui y est employée.

Le graphique 1, qui combine les emplois publics des trois paliers de gouvernement, démontre clairement que le Québec n'est pas aux prises avec une augmentation incontrôlée du personnel du secteur public. Nous voyons plutôt que la proportion de la population active employée par des administrations de l'un ou l'autre des paliers de gouvernement au Québec fluctue depuis 1981. Cette fluctuation s'exprime parfois à la hausse, mais la tendance générale est à la baisse sur la période observée. Les principaux facteurs de cette fluctuation sont les décisions politiques des différents gouvernements provinciaux et fédéraux ayant appliqué des mesures d'austérité, de même que les différentes crises économiques des dernières décennies, qui ont eu un impact négatif direct plus grand sur l'emploi dans le secteur privé que dans le secteur public.

De plus, il faut noter qu'une année où le secteur public connaît une diminution d'effectifs en nombres absolus peut voir la part de ce secteur augmenter de manière relative à la suite d'une diminution proportionnellement plus importante des emplois des autres secteurs d'activités. L'année 2009 est exemplaire à ce niveau, alors que le secteur public a vu sa part de la population active augmenter de

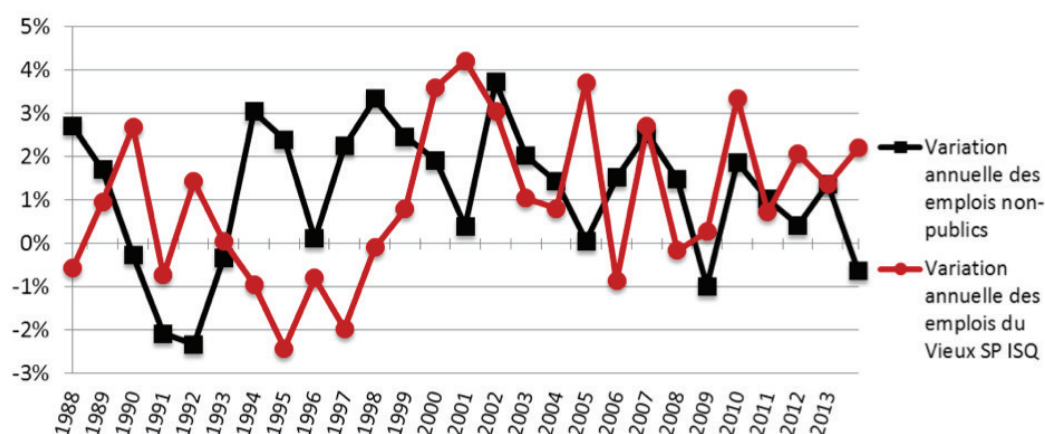
0,5 %, tout en accusant une diminution de 2 500 emplois contre 42 500 emplois perdus dans les autres secteurs.

Comme nous pouvons le constater au graphique 1, la proportion de la population active employée par le secteur public a légèrement augmenté à la suite de la crise de 2007, passant de près de 21 % à près de

22 %. Cette augmentation s'explique par le différentiel de variation de l'emploi dans les secteurs public et privé, observable au graphique 2. De 2008 à 2012, le taux de variation des emplois publics fut toujours plus élevé que celui du secteur privé. Cette tendance a pris fin en 2013 avec le

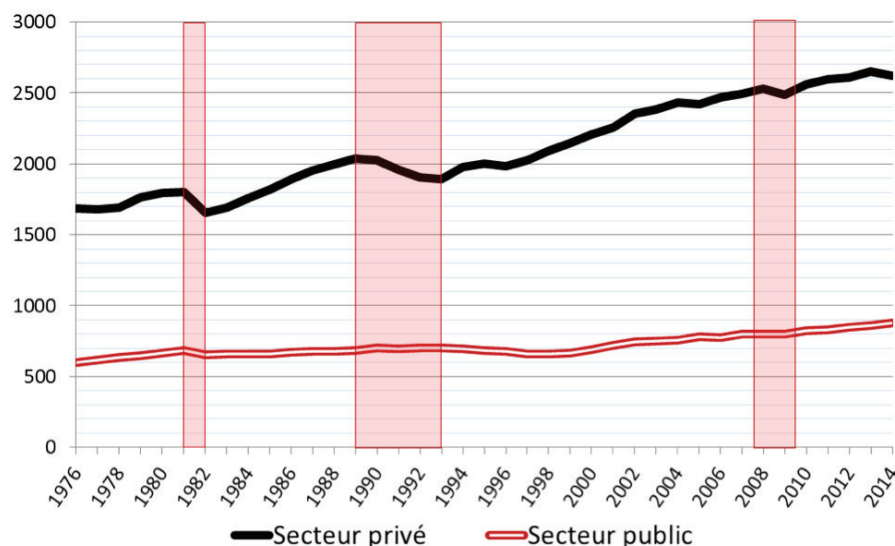
budget Marceau. Ce graphique nous informe également sur la manière dont différents gouvernements ont eu une influence différente sur l'emploi dans le secteur public. En effet, les années qui ont précédé l'élection du gouvernement Charest, en 2003, furent marquées par une tendance à la variation contracyclique de l'emploi du secteur public par rapport au secteur privé en période de récession, alors que, depuis 2003, les politiques d'embauche de l'État décrivent une tendance procyclique. Néanmoins, le fait que l'État ait continué d'engager plus de personnel que le secteur privé a maintenu les effets stabilisateurs du secteur public sur l'emploi, qui s'observe de la façon la plus manifeste dans le graphique 3.

Graphique 2. Variation annuelle des emplois du secteur public vs les emplois non publics, Québec, 1988-2014 (%)



Source : Statistique Canada, CANSIM Tableau 282-0061 et Institut de la Statistique du Québec.

Graphique 3. Emplois dans les secteurs public et privé (x 1 000), 1976-2014



Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2013, adaptée par l'Institut de la statistique du Québec

Les trois zones ombragées du graphique 3 indiquent les principales années des dernières récessions économiques s'étant traduites par des pertes d'emplois. L'année 1981-1982 a vu le secteur public diminuer de 4,7 % (31 700 emplois) sous les gouvernements Lévesque et Trudeau, mais cette diminution est sans commune mesure avec celle qu'a connue le secteur privé (8,1 % ou 145 300 emplois). De 1989 à 1993, le secteur public a pratiquement stagné alors que le secteur privé a perdu 7,2 % de ses effectifs

(147 200 emplois). Cette stabilité s'explique notamment par le fait que le secteur public ne répond pas des mêmes facteurs de croissance et de contraction que le secteur privé : alors que ce dernier est de plus en plus déterminé par les aléas de la finance, le secteur public répond d'une logique politique d'intervention plus ou moins soutenue de l'État dans l'économie et la société en général. C'est pourquoi nous pouvons observer une diminution marquée des emplois du secteur public lors du passage au pouvoir de gouvernements prônant des mesures draconiennes de diminution des dépenses de l'État. Un bon exemple de ce phénomène est celui du gouvernement péquiste de Lucien Bouchard, à la suite de l'adoption de la loi sur le « déficit zéro », qui a vu la proportion du secteur public sur l'emploi total au Québec fondre de près de 5 % en période de croissance économique.

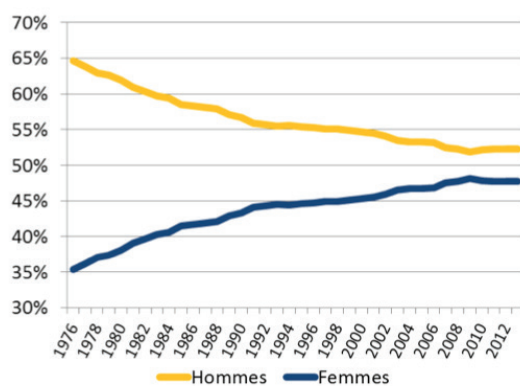
2.3. Les effets positifs du secteur public sur l'accès des femmes au marché du travail

Un autre effet bénéfique des interventions de l'État dans l'économie concerne l'accès des femmes au marché du travail. Bien plus qu'un simple bienfait économique lié à un taux d'emploi plus élevé occasionné par cette présence des femmes sur le marché du travail, il s'agit d'un exemple de justice sociale de nature économique bien tangible induite directement par l'action gouvernementale dans l'économie.

Les trois prochains graphiques démontrent bien comment l'écart entre la participation des hommes et des femmes sur l'ensemble du marché du travail s'est graduellement rétréci entre 1976 et 2013 (graphique 4), pour ne représenter plus que 4 % d'écart (52 % hommes vs 48 % femmes), principalement grâce à l'augmentation marquée de la proportion de femmes engagées dans le secteur public par rapport aux hommes (graphique 6). C'est en 1986 que la tendance en faveur de l'emploi des hommes dans

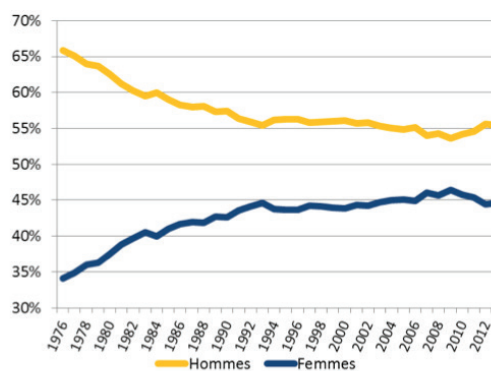
les administrations publiques s'est inversée, pour amener le Québec d'aujourd'hui à une situation où près du 2/3 du secteur public est composé de femmes. Le secteur public parvient ainsi à compenser fortement le déséquilibre qui persiste toujours sur le marché de l'emploi privé, où environ 55 % des emplois sont occupés par des hommes (graphique 5).

Graphique 4. Pourcentage de l'emploi total selon le sexe, Québec, 1976-2013



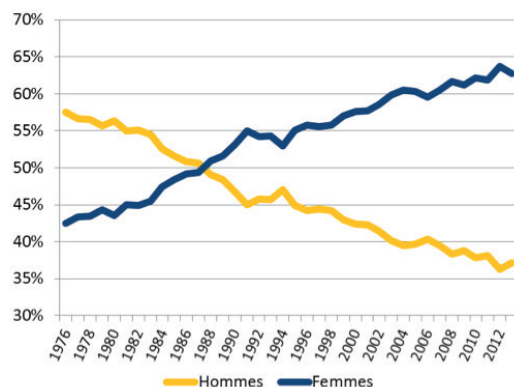
Source: Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2014, adapté par l'institut de la Statistique du Québec (ISQ)

Graphique 5. Pourcentage de l'emploi du secteur privé, selon le sexe, Québec, 1976-2013



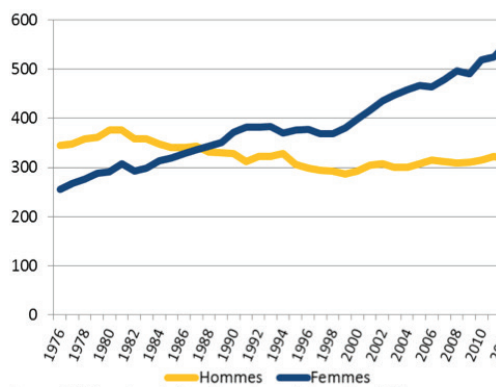
Source: Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2014, adapté par l'institut de la Statistique du Québec (ISQ)

Graphique 6. Pourcentage d'emplois dans le secteur public selon le sexe, Québec, 1976-2013



Source: Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2014, adapté par l'institut de la Statistique du Québec (ISQ)

Graphique 7. Emplois dans le secteur public selon le sexe, Québec, 1976-2013 (x 1 000)



Source: Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2014, adapté par l'institut de la Statistique du Québec (ISQ)

Deux facteurs peuvent expliquer cette situation. Premièrement, le fait que le secteur public ait connu une évolution positive de sa demande de main-d'œuvre diplômée au moment même où les femmes devenaient généralement plus scolarisées que les hommes. Deuxièmement, par le fait que les métiers traditionnellement associés au rôle des femmes dans la société aient de plus en plus été pris en charge par l'État depuis la Révolution tranquille, faisant augmenter rapidement le nombre d'emplois associés à ces domaines. Nous voyons ainsi, au graphique 7, l'évolution entre 1976 et 2013, en nombres absolus, de l'emploi des hommes et des femmes dans les secteurs de l'enseignement, de la santé, des services sociaux et de l'administration publique.

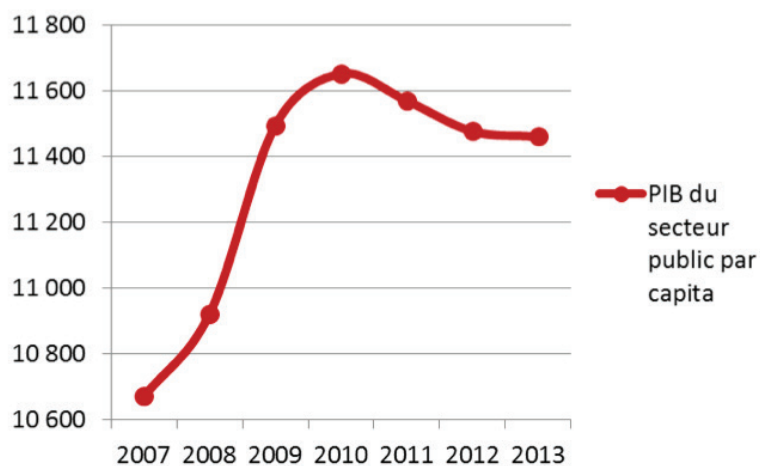
2.4. Les effets positifs du secteur public dans l'économie par ses dépenses de consommation

De la même manière qu'il est possible de l'observer en ce qui concerne les emplois du secteur public, les dépenses de ce secteur sont en général plus stables que celles réalisées par le secteur privé. Nous voyons ainsi, dans les zones ombragées du graphique 8.2, à la page suivante, les périodes de ralentissement économique marquées par une diminution plus ou moins forte du PIB, alors que les dépenses combinées du secteur public (investissements et dépenses courantes) sont stables ou croissantes. Ceci s'explique principalement par le fait que la grande majorité des dépenses de consommation courante des administrations publiques sont liées aux salaires et aux traitements de leur personnel, mais également par l'effet stabilisateur qu'a eu l'augmentation des dépenses publiques en investissements, comme nous le verrons dans la prochaine section.

Nous devons ici préciser une chose avant d'aller plus loin. La question de l'augmentation des coûts de fonctionnement des administrations publiques est au centre des débats concernant les mesures d'austérité à appliquer pour atteindre le déficit zéro. Bien que ces coûts soient effectivement en croissance constante, le point de vue des tenants de l'austérité ne tient pas compte de certains facteurs qui permettent d'expliquer ces augmentations sans passer par l'argument du capharnaüm bureaucratique, comme l'accroissement et le vieillissement de la population, l'augmentation des coûts des médicaments et des augmentations de revenus des médecins, les coûts de la corruption, etc. Nous n'avons toutefois pas couvert l'ensemble de ces questions dans la présente étude. Nous pouvons

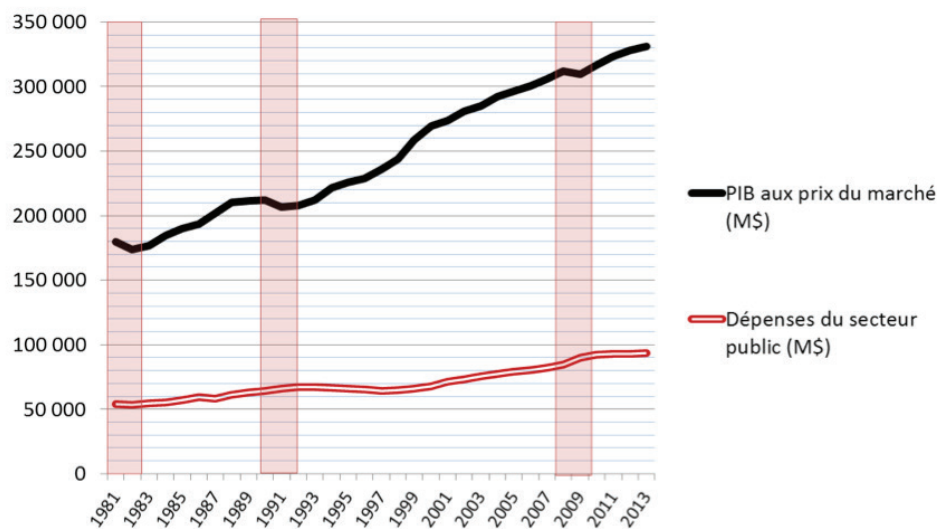
toutefois constater, au graphique 8, que l'intégration du seul facteur de la croissance démographique nous permet de constater une baisse effective des dépenses du secteur public depuis 2011.

Graphique 8.1. Dépenses publiques *per capita*, Québec, 2007-2013, en dollars



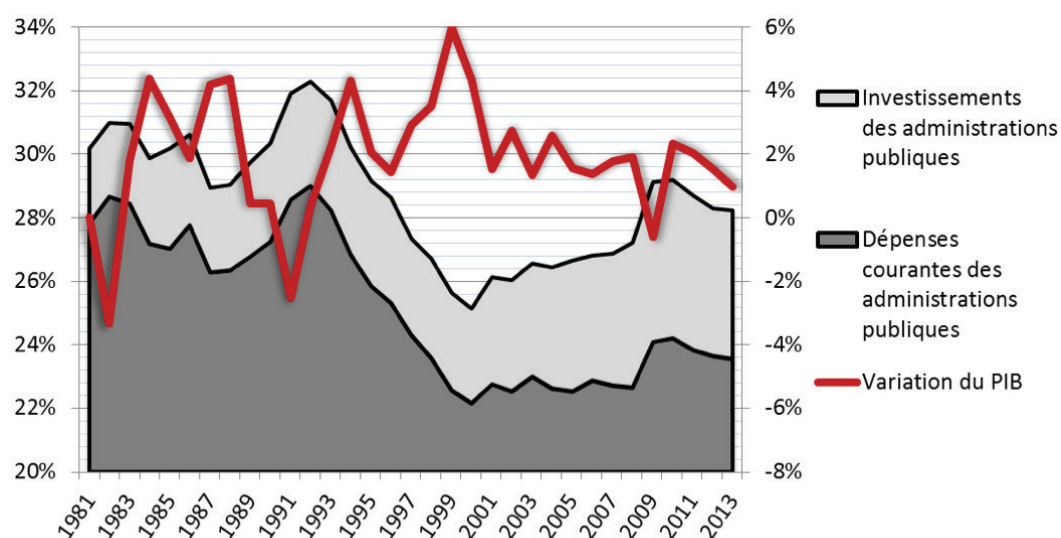
Source: Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0038

Graphique 8.2. Dépenses publiques et PIB en millions\$, 1981-2013



Encore une fois, il est possible de constater, à l'aide du graphique 9 ci-après, que l'idée selon laquelle le secteur public serait gangrené par une accumulation désorganisée de programmes et de services ne tient pas la route, surtout lorsque l'on tient compte des données relatives au poids économique du secteur public dans le PIB. La zone foncée représente ainsi la part dans le PIB des dépenses de consommation finale des administrations publiques, soit essentiellement des salaires et des traitements pour ses employés. La zone pâle qui s'y additionne représente la part dans le PIB des investissements des administrations publiques en infrastructures et en équipements. La courbe bleue, pour sa part, traduit l'évolution annuelle du PIB en points de pourcentage, dont l'échelle se trouve sur l'axe de droite.

Graphique 9. Part du PIB attribuable au secteur public, Québec 1981-2012 (%)

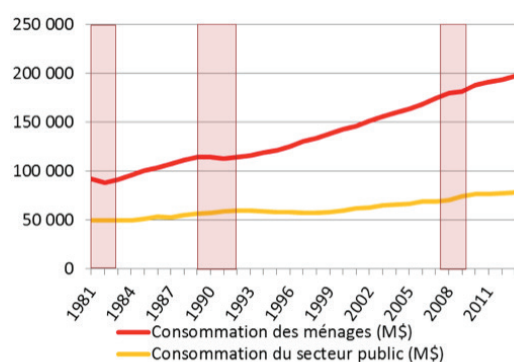


Source: Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0038

Quelques constats découlent de l'analyse de ce graphique. Tout d'abord, nous observons que la somme des dépenses courantes et des investissements des administrations publiques a connu une tendance générale à la baisse, entre 1981 et 2012, et tout particulièrement entre 1992 et l'année 2000. Cette baisse fut cependant causée uniquement par la diminution marquée des dépenses courantes, puisque les dépenses d'investissements publics ont presque doublé pour la même période.

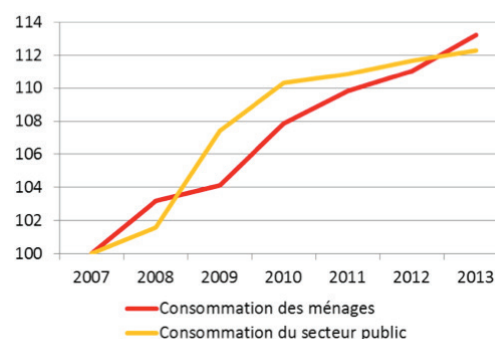
Comme nous pouvons l'observer au graphique 8.2, la courbe de progression des dépenses publiques s'élève de façon continue et régulière dans le temps, comparativement à la courbe générale du PIB qui témoigne des périodes de turbulence économique. À noter également, au graphique 9, la tendance parallèle à la baisse pour les dépenses du secteur public et le PIB depuis l'année 2011, phénomène rare qui s'explique principalement par les mesures d'austérité des derniers gouvernements.

Graphique 10.
Consommation finale des
ménages et des
administrations publiques,
en millions\$, 1981-2013



Source: Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0038

Graphique 11.
Consommation finale des
ménages et des
administrations publiques,
2007-2013



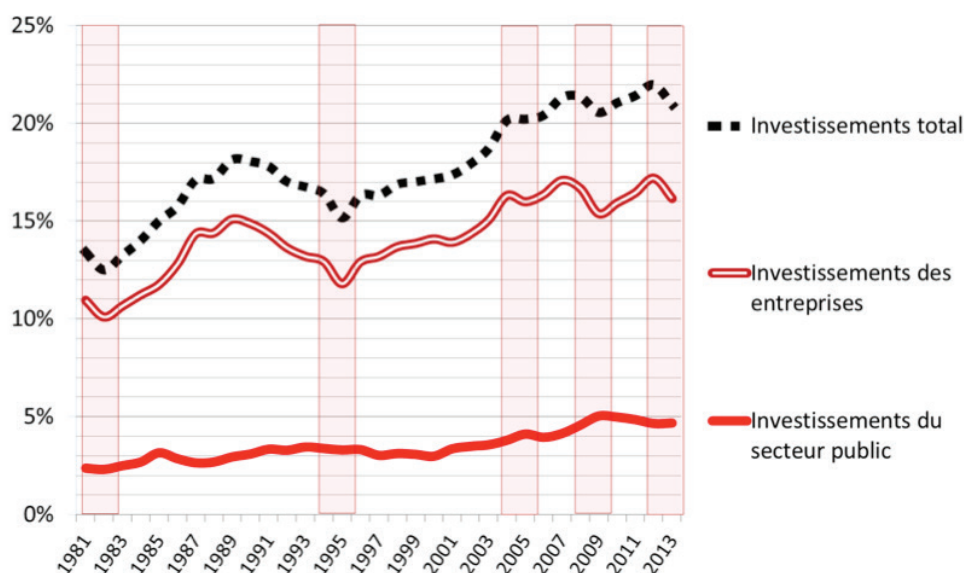
Source: Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0038

Finalement, les graphiques 10 et 11 nous permettent d'observer la tendance contracyclique des dépenses des administrations publiques par rapport aux dépenses de consommation des ménages, qui s'explique par le fait que la consommation des ménages diminue en temps de crise, alors que les dépenses de l'État augmentent, que ce soit en prestations de chômage, en soins de santé ou en éducation pour les personnes qui réorientent leur carrière.

2.5. Les effets positifs du secteur public dans l'économie par ses dépenses d'investissements

La somme des dépenses d'investissements, tous secteurs de l'économie confondus, représente une portion de plus en plus importante du PIB. Le graphique 12 permet de voir que les investissements comptaient pour près de 22 % du PIB en 2011, contre environ 13 % en 1981.

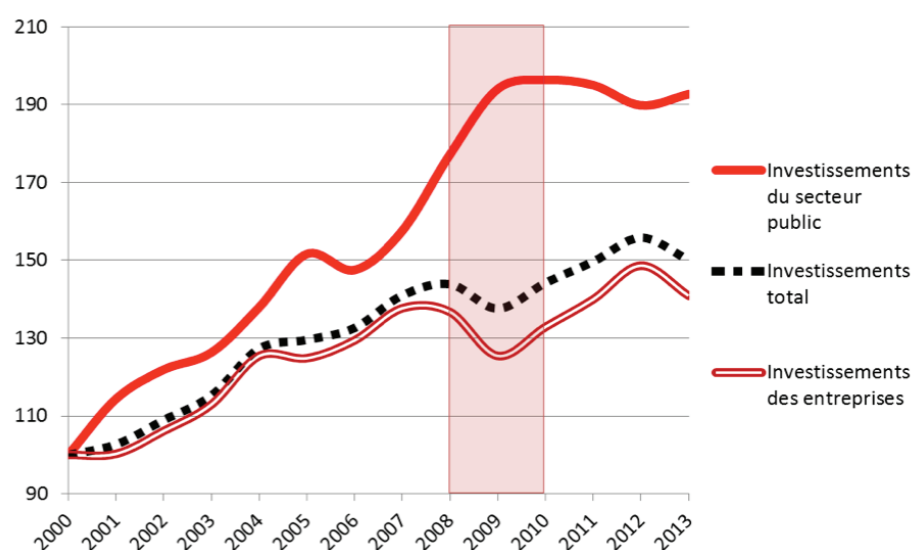
Graphique 12. Part des investissements dans le PIB, selon le secteur (%)



Si les investissements des entreprises comptent pour beaucoup de cette augmentation, passant d'un peu plus de 11 % du PIB en 1981 à plus de 17 % en 2012, il est important de remarquer l'évolution importante des investissements publics pour la même période. La première information qu'il faut retenir de ce graphique est la remarquable stabilité des dépenses d'investissements du secteur public lorsqu'on la compare aux fluctuations importantes de l'investissement privé, mis en évidence par les zones ombragées sur le graphique. Pour les périodes 2004-2006 et 2007-2009, nous pouvons même observer un effet stabilisateur des investissements publics, qui ont fortement augmenté en période de ralentissement économique, de manière à atténuer la courbe descendante représentant la part des investissements totaux dans le PIB.

Dans un deuxième temps, nous pouvons remarquer, au graphique 13, que les investissements publics ont un taux de croissance beaucoup plus rapide que les investissements privés. Nous voyons ici encore plus clairement à quel point ce taux de croissance des investissements publics a connu une accélération rapide à partir de l'année 2007, compensant les pertes du secteur privé. La prochaine sous-section permettra de voir comment cette accélération des investissements publics a contribué à amortir les effets de la crise économique amorcée en 2008.

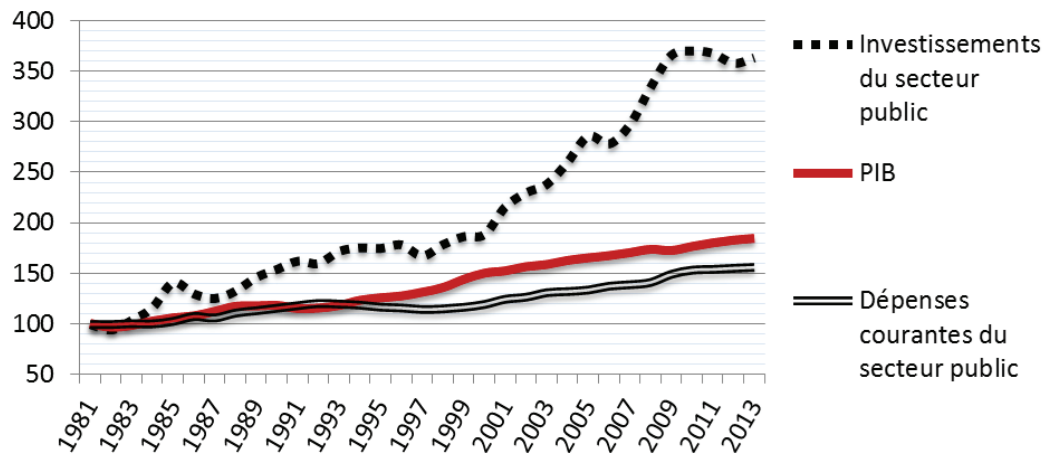
**Graphique 13. Évolution des investissements, selon le secteur,
Indice 100 = 2000**



Source: Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0038

Il pourrait sembler, à première vue, que l'État réponde à ses missions sociales et économiques en augmentant de la sorte ses dépenses d'investissements. Cette impression hâtive est toutefois facilement démentie par l'observation du graphique 14, qui reprend sous une autre forme les données présentées au graphique 9, et qui permet de constater le décalage entre le parcours des dépenses d'investissements et les dépenses courantes des administrations publiques.

Graphique 14. Progression des investissements et des dépenses courantes du secteur public et du PIB du Québec, 1981-2013
Indice 100 = 1981



Source: Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0038

Ainsi, l'écart grandissant entre la courbe représentant l'évolution du PIB et celle représentant les dépenses courantes des administrations publiques témoigne de la transformation du rôle et de la place assumés par l'État dans la société, conformément à la conception néoclassique de l'économie, où l'État assure des conditions optimales de l'investissement privé plutôt que d'assumer un rôle d'acteur économique à part entière. Ce tournant s'exprime ainsi par l'augmentation de la part de l'État dans les dépenses d'investissements totales, passée de 17 % à 22 % sur la période 1981-2013.

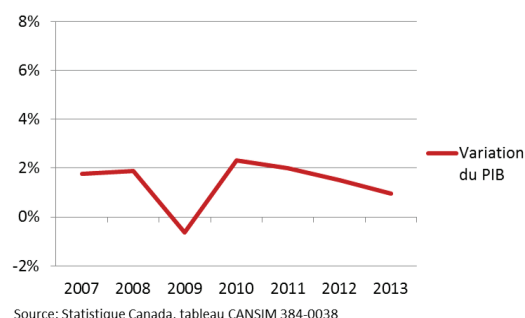
2.6. L'effet multiplicateur des dépenses publiques appliqué aux données du PIB du Québec

Nous avons vu, à la section 1, comment les dépenses publiques peuvent avoir des effets d'entraînement positifs sur le reste de l'économie, effets dits « multiplicateurs ». Ces cercles vertueux pour l'économie peuvent faire l'objet de simulations à partir des données sur le PIB, en fonction des types de dépenses engagées par l'État. La prochaine série de graphiques permettra de visualiser cet effet multiplicateur en illustrant l'évolution du PIB réel pour la période 2007-2013 par rapport à ce qu'il aurait été en fonction de différents scénarios de dépenses publiques plus ou moins élevées. Bien que la littérature sur le sujet inclue des hypothèses d'effet multipli-

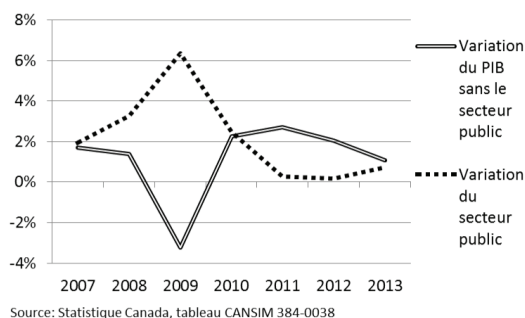
cateur de 2,5, la plupart des graphiques présentés ici reprendront un taux mitoyen de 1,6, plus susceptible d'être applicable au cas du Québec des dernières années¹¹. En effet, les taux les plus élevés d'effet multiplicateur envisagés sont liés à des circonstances particulières relatives à la source de financement et au contexte global de l'économie étudiée. Il nous a semblé plus constructif d'adopter un taux plus modéré, qui permet tout de même de constater l'effet positif des dépenses publiques sur l'économie.

Avant de poursuivre, jetons un coup d'œil, grâce aux graphiques 15.1 et 15.2, sur les effets stabilisateurs que peuvent avoir les dépenses publiques sur l'économie en temps de crise, de même que les impacts négatifs des mesures d'austérité budgétaire sur la reprise. C'est sur les écarts observés entre le secteur public et le secteur privé à différents moments, de même qu'entre les différents composants de ces secteurs, que nous pourrons appliquer notre effet multiplicateur.

Graphique 15.1. Variation du PIB, 2007-2013 (%)



Graphique 15.2. Variation du secteur public et du PIB, excluant le secteur public, 2007-2013 (%)



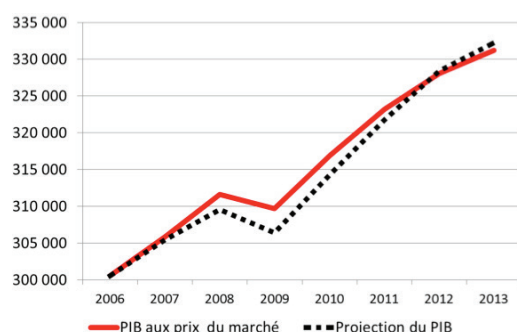
L'analyse des données du PIB à partir de 2007 nous permet de constater les conséquences de la réponse que les gouvernements québécois et canadien ont apportée à la crise économique qui s'est le plus fait sentir en 2009. Cette réponse gouvernementale s'est manifestée par une montée rapide des dépenses publiques pour les années 2008 et

2009, principalement sous forme d'investissements en infrastructures, ce qui a permis d'atténuer grandement les effets de la récession qui se faisait sentir très durement dans le secteur privé. L'année 2009 fut ainsi marquée

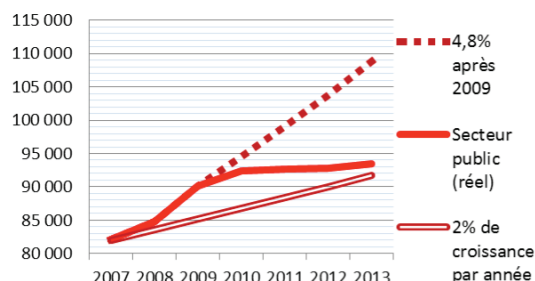
par une augmentation de 6,4 % des dépenses du secteur public québécois (dépenses courantes et d'investissements) contre une variation négative de 3,2 % pour le secteur privé, pour une variation globale du PIB de -0,6 %.

Nous verrons à l'instant que l'application de l'effet multiplicateur de 1,6 sur les données concernant l'augmentation des dépenses publiques nous permet de constater que la récession aurait été bien pire en termes de pertes économiques et de durée sans ce surcroît de dépenses publiques. Mais nous pouvons également voir que la relance aurait été bien meilleure si les gouvernements avaient continué sur leur lancée.

Graphique 16. Projection du PIB avec taux de croissance des investissements publics de 4,5 % (effet multiplicateur de 1,6), en millions\$



Graphique 17. Projections des dépenses publiques avec une moyenne de 2 % de variation annuelle et 4,8 % à partir de 2010, en millions\$, 2007-2013



Source: Statistique Canada, Tableau CANSIM 384-0038

Si l'on regarde uniquement les données concernant l'investissement public, nous avons vu à la section 2.4 que la croissance importante des dépenses publiques d'investissements a atténué les effets de la crise. Il est également possible de chiffrer le surcroît de dépenses qui a eu lieu par rapport aux montants qui auraient été investis si les gouvernements avaient suivi la tendance des dix années précédentes.

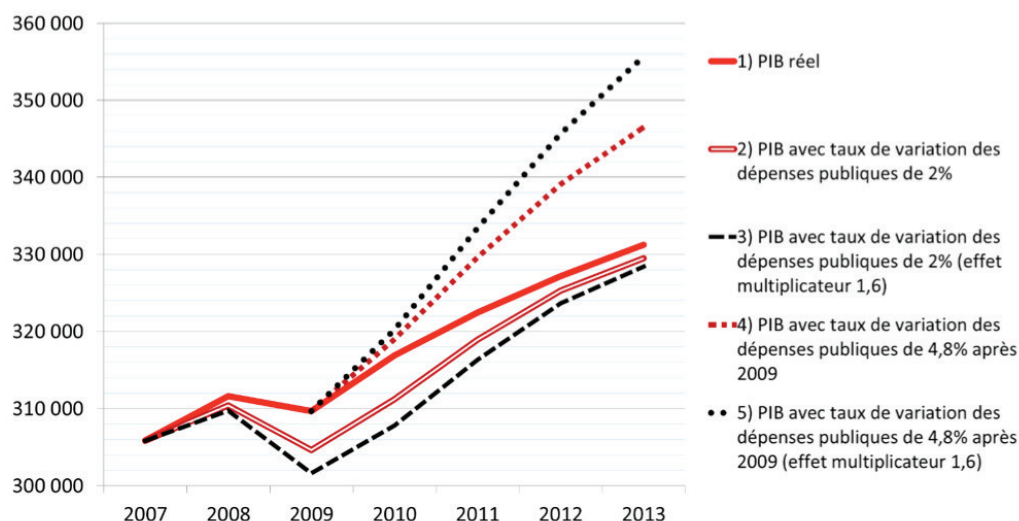
Le graphique 16 présente une projection de PIB obtenue en appliquant un effet multiplicateur négatif de 1,6 sur cette différence existant entre les montants réellement déboursés par l'État en investissements et ceux qu'il

aurait dû déboursier pour le taux de croissance moyen des investissements de la période 1996-2006 (4,5 %).

Le graphique 17 présente deux projections prenant en compte deux scénarios de croissance des dépenses globales du secteur public. La courbe unie, au milieu, représente le parcours des dépenses publiques réel. La courbe pointillée représente la trajectoire qu'aurait suivie le secteur public s'il avait maintenu, après 2009, le taux de croissance moyen des années 2008-2009, soit 4,8 % (3,3 % en 2008 et 6,4 % en 2009). Nous avons, par ailleurs, avec la courbe du bas, la trajectoire qu'aurait suivie le secteur public total en maintenant un taux de croissance moyen de 2 % pour la période 2007-2013. Ce graphique illustre bien le surcroît de dépenses engagées par les différents paliers de gouvernement au Québec, de même que le retour rapide à une stagnation des dépenses qui fait revenir la courbe des dépenses réelles à peu près au même niveau que la courbe basse de croissance du secteur public. Il n'en demeure pas moins que la zone entre la courbe et la courbe inférieure représente un surplus de dépenses qui ont eu un effet certain sur l'économie du Québec.

Nous avons appliqué un effet multiplicateur à ces deux projections hypothétiques du graphique 17 pour produire le graphique 18, qui montre quatre différents scénarios de PIB. À la courbe 1, nous retrouvons les données officielles concernant l'évolution du PIB réel du Québec en millions \$, entre 2007 et 2013. Nous y voyons la baisse du PIB de près de 2 G\$, entre 2008 et 2009, de même que la reprise rapide en 2010, suivie d'un ralentissement pour les 3 années suivantes. À la courbe 2, nous avons la courbe projetée du PIB réel auquel nous soustrayons uniquement la différence entre le secteur public réel et un secteur public qui aurait connu un taux de croissance moyen de 2 %. À la courbe 3, nous avons un PIB tiré de la courbe 2 sur laquelle nous avons appliqué un effet multiplicateur de 1,6 sur la différence entre la courbe 2 et la courbe 1. Les courbes 2 et 3 montrent donc ce qu'aurait été le PIB si l'État n'avait pas augmenté ses dépenses, en fonction d'un effet multiplicateur nul ou de 1,6. À la courbe 2, le PIB pour la seule année 2009 aurait été de 5 G \$ ou 1,6 % inférieur à ce qu'il fut vraiment durant la récession. Le PIB de la courbe 3 connaît une chute encore plus marquée en 2009, soit 8 G\$ ou 2,6 % par rapport à la courbe 1.

Graphique 18. Projections du PIB en fonction des taux de variation du secteur public contenus au graphique 13, plus effet multiplicateur de 1,6 (en millions \$)



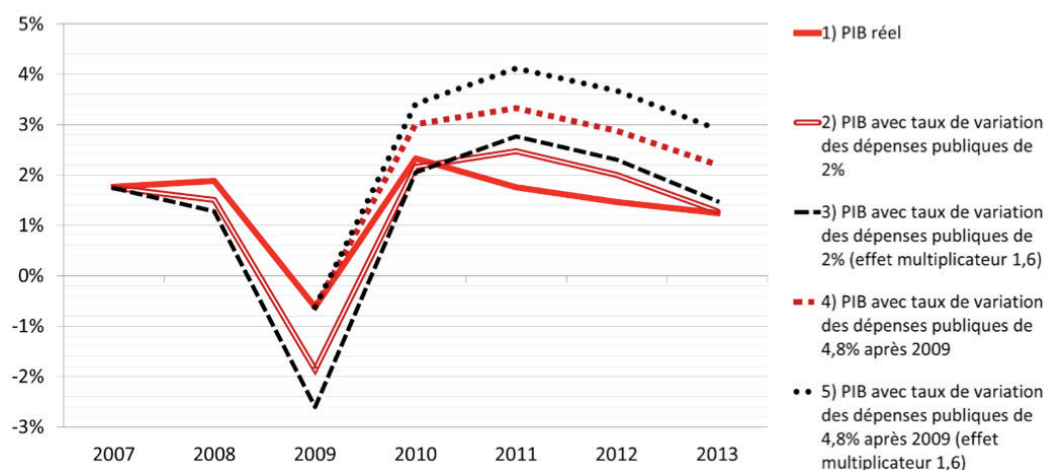
Il est possible de voir, encore une fois, les effets des mesures d'austérité à partir de 2010, puisque la courbe 1 tend à rejoindre les projections 2 et 3, fondées sur un taux de croissance des dépenses publiques bas. En 2013, le PIB réel n'est que 3 G\$ plus élevé que la projection 2, avec un taux de croissance constant du secteur public autour de 2 %, taux qu'il a fallu dépasser du double et du triple en 2008-2009, pour sauver l'économie d'un scénario catastrophe.

Toujours au graphique 18, nous avons deux courbes de projection de scénarios inverses à ceux illustrés par les courbes 2 et 3, soit où l'État aurait maintenu, après 2009, le rythme de croissance des dépenses publiques des années 2008-2009. À la courbe 4, nous avons donc la projection simple du PIB réel auquel on a ajouté le surcroît de dépenses publiques qui auraient augmenté de 4,8 % après 2009, sans effet multiplicateur. Finalement, à la courbe 5, nous avons les données de la courbe 4 auxquelles nous avons appliqué l'effet multiplicateur de 1,6. Nous voyons clairement, au graphique 18, comment les projections 4 et 5 divergent tendanciellement de la courbe du PIB réel. La courbe 4 donne un PIB de près de 15 G\$ supérieur à la courbe 1 et la courbe 5 décrit un PIB de 25 G\$ supérieur à celle-ci.

Le graphique 19 reprend les données du graphique 18 sous forme de variation du PIB en pourcentage. Le déclin de l'économie hors secteur

public explique la forme de la courbe de toutes les projections de PIB du graphique 19, après 2011. L'austérité réinstaurée dès 2010 par les gouvernements du Canada et du Québec explique que la courbe du PIB réel se trouve en deçà de toutes les projections illustrées. Les graphiques 18 et 19 permettent également de constater que le budget Marceau, déposé en 2012, se situait en parfaite continuité avec les budgets d'austérité du gouvernement libéral des années 2010 et 2011. La reprise économique fut forte en 2010 grâce à la croissance rapide des dépenses de l'État, mais elle fut aussitôt freinée dans son élan par les mesures d'austérité, qui ramènent aujourd'hui le Québec aux portes de la récession.

Graphique 19. Variation annuelle du PIB réel et des différentes projections du graphique 13, 2007-2013, (%)



CONCLUSION : VICES ET VERTUS DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES ET FISCALES

Nous avons vu dans ce rapport comment les dépenses du secteur public jouent un ensemble de rôles importants dans l'économie et la société québécoise. Les différentes données et graphiques présentés nous permettent d'avancer certains constats concernant les effets bénéfiques des différentes politiques budgétaires des gouvernements passés. Premièrement, l'économie publique joue un rôle de stabilisation macro-économique, que ce soit au niveau de l'emploi ou de la croissance. L'emploi dans le secteur public est beaucoup plus stable que dans le secteur privé, lequel réagit fortement aux fluctuations de l'économie. De plus, les dépenses de l'État par rapport au PIB sont beaucoup plus stables que celles du reste de l'économie, ce qui permet d'agir sur la demande globale lors des situations économiques difficiles telles que les récessions et permet de réduire les méfaits de ces dernières. Finalement, sur un plan plus qualitatif, nous avons vu que l'État, à titre d'employeur, a joué un rôle clé dans l'entrée des femmes sur le marché du travail.

Par contre, nous avons aussi pu observer une tendance inquiétante : si les dépenses courantes du secteur public au Québec augmentent lentement en chiffres absolus, elles diminuent par rapport au reste de l'économie ainsi que per capita. Certains, dont l'actuel président du Conseil du trésor du Québec, Martin Coiteux, tentent de nous faire croire le contraire; selon ce point de vue, le gouvernement aurait perdu le contrôle sur la croissance des dépenses publiques. Nos recherches montrent plutôt que, si l'on tient compte de l'évolution démographique du Québec, la taille de l'État mesurée en dépenses publiques par habitant diminue d'année en année. Nous assistons ainsi à une lente érosion de la présence de l'État dans l'économie, tant à titre d'employeur qu'à titre de stabilisateur macro-économique en période de récession.

Nous avons aussi démontré que la baisse relative des dépenses courantes du secteur public, au cours des dernières années, n'est que partiellement compensée par l'augmentation de ses dépenses en investissements. Ces dernières ont certes joué un rôle extrêmement important lors de la récession de 2008-2009, leur croissance rapide ayant mitigé les effets négatifs du ralentissement économique, mais elles n'ont pas suffi à garantir une

croissance durable pour l'économie à partir de 2010. Bref, l'investissement et les dépenses publics se complètent et se conjuguent, mais aucune de ces deux catégories de dépenses ne peut remplacer l'autre. En ce sens, la tendance que nous observons au niveau de la diminution relative des dépenses publiques ne peut qu'amenuiser, à long terme, les bienfaits de l'économie publique dans la société québécoise.

Les données que nous avons analysées révèlent aussi que les gouvernements du Québec et du Canada, à compter de 2010, ont effectué un virage à 180 degrés, en passant de la stimulation directe de l'économie vers des politiques d'austérité budgétaire. Ces politiques ont eu un impact décisif sur la sortie de la récession, en 2009 : la relance au Québec fut retardée, la reprise depuis est timorée et la croissance est décevante, avec pour conséquence un nouveau ralentissement économique notable pour l'année 2013 et 2014.

Il nous apparaît clair, à la suite de l'analyse de l'évolution des données économiques relatives à l'emploi et au PIB au Québec, que les mesures d'austérité présentement mises en branle par le gouvernement Couillard sont contraires aux intérêts économiques de la province et risquent de compromettre la croissance fragile que le Québec connaît depuis peu. Dans un contexte où le gouvernement demande, en pleine négociation des conventions collectives du secteur public, une diminution du pouvoir d'achat pour pratiquement l'ensemble des employés de l'État, il serait opportun de rappeler que le secteur public reste un secteur névralgique de notre économie qui ne saurait être asphyxié par des mesures d'austérité sans causer des déséquilibres majeurs sur les plans économique et social.

BIBLIOGRAPHIE

- BÉLANGER, Jules et Oscar Calderon. 2014. « Évolution de la rémunération horaire au Québec : analyse en décomposition -1981-2012 ». Rapport de recherche de l'IRÉC
- BELLEMARE, Diane. 2013. Créer et partager la prospérité : sortir l'Économie canadienne de l'impasse, PUQ, Québec, 207 pages.
- CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. 2010. Portrait statistique Égalité femmes/hommes : Où en sommes-nous au Québec
- FRIOT, Bernard. 2012. L'enjeu du salaire, La Dispute, Paris, 203 pages
- GOUIN, Pierre et Gabriel STE-MARIE. « Les services publics : un véritable actif pour les ménages québécois ». En ligne. <<http://www.oikosblogue.coop/?p=10919>>. Consulté le 12 août 2014.
- HÉBERT, Guillaume et Simon TREMBLAY-PÉPIN. 2013. « La sous-traitance dans le secteur public : coûts et conséquences », Rapport de recherche de l'IRIS.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ). 2013. Rémunération des salariés : état et évolution comparés. Disponible en ligne, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-salaries.html>
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. IMF world economic outlook: Coping with high debt and sluggish growth, 2012.
- LEIGH, Daniel, Andrea PESCATORI et Jaime GUAJARDO. 2011. «Expansionary Austerity New International Evidence». LAVOIE, Marc. 2006. *Introduction to Post-Keynesian economics*, New-York, 133 pages
- PINEAULT, Éric, Cette fois, est-ce différent? La reprise financiarisée au Canada et au Québec. En ligne. <<http://iris-recherche.qc.ca/publications/reprise-financiarisee>>. Consulté le 9 décembre 2014.
- QAZIZADA, W. et Engelbert STOCKHAMMER. 2014. Government spending multipliers in contraction and expansion. Economics Discussion Paper. School of Economics, Kingston University London.
- ROCHON, Madeleine. 2002. « Vieillissement démographique et dépenses de santé et de soins de longue durée au Québec, 1981-2051 ». Santé, Société et Solidarité, vol. 1, no 2, p. 155-171.

