

Que peut faire l'État pour relancer l'économie ?

On entend souvent dire que ce n'est pas le rôle de l'État et du gouvernement d'investir, de créer des emplois et de générer de l'activité économique. Dans ce rôle, le secteur privé serait bien plus compétent. Pourtant, depuis quelques années, un peu partout sur la planète, les gouvernements s'activent pour tenter de relancer une économie en panne. Après tout, ces derniers dépendent de la croissance économique pour créer des emplois et pour renflouer les coffres publics. Le présent *Coup d'œil* vise à répondre à la question complexe « Que peut et que doit faire un État pour stimuler l'activité économique ? ».

Peu importe les orientations politiques ou idéologiques des gouvernements, ces derniers jouent encore aujourd'hui un rôle primordial en matière de développement économique. En fait, nous pouvons distinguer deux types d'actions : les conjoncturelles et les structurelles, qui doivent toutes deux jouer un rôle complémentaire. Le soutien conjoncturel vise à stimuler l'économie à court terme, alors que les actions structurelles visent à mettre en place les fondations nécessaires à une activité économique soutenue et durable.

Le soutien conjoncturel

Le soutien conjoncturel à l'économie est formé d'actions prises par un gouvernement pour stimuler et pour relancer l'économie à court terme. Il s'appuie tout d'abord sur la politique budgétaire du gouvernement, c'est-à-dire sur ses choix en matière de revenus et de dépenses. Pour soutenir une économie moribonde, on choisira d'abord de hausser les dépenses gouvernementales et les investissements publics. On pourra aussi favoriser la consommation des ménages en augmentant les transferts ou en diminuant les impôts et les taxes.

Le soutien conjoncturel vient également des banques centrales (Banque du Canada). Les États ont confié à ces banques le soin d'établir la politique monétaire qui consiste essentiellement à déterminer le niveau des taux d'intérêt et la quantité de monnaie en circulation dans une économie. En réduisant le coût des emprunts et la valeur de la monnaie nationale, ces mesures ont des répercussions sur le niveau d'investissements des entreprises et des individus, ainsi que sur les exportations.



Produit intérieur brut (PIB) = C + G + I + (X - M)

Lorsqu'un gouvernement désire stimuler l'activité économique, il doit influencer à la hausse une ou plusieurs composantes du PIB. Ainsi, il pourra lui-même augmenter ses dépenses (G) et ses investissements (I), ou encore, il pourra agir afin de favoriser une hausse de la consommation (C), de l'investissement privé (I) et des exportations nettes (les exportations moins les importations X - M).

Cet exercice est complexe, car la stimulation d'une composante peut en pénaliser une autre ; par exemple, pour financer des investissements publics, le gouvernement doit s'endetter ou élever les impôts, ce qui vient réduire en partie la capacité des ménages de consommer ou des entreprises d'investir.



CSQ

csq.qc.net



Créer des bases structurelles à l'activité économique

1- Investissements en infrastructures et dans les services publics

En plus du soutien conjoncturel à l'économie, les États agissent d'une multitude de façons pour créer les bases structurelles à l'activité économique. Si l'on prend pour acquis l'existence d'un régime juridique solide, qui est essentiel à la bonne marche de l'économie, deux types d'actions ressortent du lot comme étant particulièrement importantes : les investissements en infrastructures et les investissements dans les services publics, notamment en éducation et en formation.

L'existence d'infrastructures diversifiées et modernes (routes, aéroports, transports en commun, énergie, eau, bibliothèques, établissements de santé et d'éducation, réseaux de communication, etc.) constitue assurément l'un des déterminants importants de l'activité économique. Les investissements dans les services publics sont également vitaux pour l'économie, puisqu'ils favorisent notamment la cohésion sociale, la santé au sein de la population et une augmentation du capital humain.

2- Stratégie ou politique industrielle

En plus des investissements en infrastructures et dans les services publics, l'État peut également mettre en œuvre une stratégie industrielle visant à soutenir le développement du tissu industriel.

Une politique industrielle est un ensemble de mesures visant à soutenir le développement d'un ou de plusieurs secteurs industriels ou économiques¹. Celles-ci peuvent prendre la forme de mesures incitatives fiscales, de subventions ou d'interventions plus ou moins directes visant divers objectifs, par exemple, le développement d'un secteur économique ou le maintien de sièges sociaux importants sur le territoire.



Afin que leurs entreprises se démarquent dans l'économie du savoir, plusieurs États offrent du soutien public à l'innovation. Ils subventionnent la recherche et développement, mettent en place des partenariats de recherches entre les institutions publiques et les entreprises ou, comme aux États-Unis commandent directement des innovations technologiques par leurs programmes militaire et spatial.

Deux grandes stratégies nous engageant sur des chemins divergents

Au-delà des dépenses et des investissements gouvernementaux, la relance d'une économie repose en grande partie sur l'investissement privé des entreprises, et tout programme public de relance de l'économie visera à stimuler l'investissement privé. Pour y arriver, l'État peut choisir deux grandes voies : influencer sur la « compétitivité prix » ou influencer sur la « compétitivité qualité ». En anglais, on utilise souvent les termes de *low road* et de *high road*.

La « compétitivité prix » (*low road*), c'est la compétitivité que l'on recherche en réduisant les coûts d'une entreprise. Ainsi, l'État qui désire augmenter la compétitivité des entreprises peut réduire leur fardeau fiscal, modifier les lois du travail, revoir la réglementation environnementale ou toutes autres contraintes se répercutant sur les coûts d'une entreprise. En limitant les impôts et les taxes à payer, les coûts salariaux ou les dépenses de conformité environnementale, ce type de politiques publiques permet parfois de rendre plus compétitives les entreprises locales par rapport à leurs homologues étrangères. C'est en tout cas ce qu'affirment sans relâche les représentantes et représentants patronaux sur toutes les tribunes. La concurrence fiscale est également une réalité bien actuelle, alors que l'impôt des entreprises est en diminution partout sur la planète.

¹ Pour une définition plus complète, voir le dictionnaire économique de la revue française *Alternatives économiques* : www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52__def1158.html.

La « compétitivité prix » n'est cependant pas la seule voie possible pour hausser la compétitivité des entreprises. Il existe également ce que l'on peut qualifier de « compétitivité qualité » (*high road*). Ce type de compétitivité est basé non pas sur la réduction des coûts d'une entreprise, mais plutôt sur l'augmentation de la plus-value que cette entreprise génère. La « compétitivité qualité » peut être basée sur un produit ou un service qui se différencie par sa grande qualité et sa spécialisation ou miser sur l'innovation ou un meilleur service après-vente. Les États qui favorisent cette voie misent sur l'innovation, la recherche et développement, la formation de la main-d'œuvre, l'investissement dans les technologies de pointe, etc. Il s'agit d'une voie exigeante, plus complexe à mettre en œuvre que la stratégie de la « compétitivité prix », mais dont les bénéfices sont plus grands pour l'ensemble de la société, notamment pour les travailleuses et travailleurs.

Évidemment, les deux voies ne sont pas mutuellement exclusives, c'est-à-dire que, généralement, les États adoptent des politiques afin d'influer sur les deux types de compétitivité. Au Québec, les récents gouvernements ont aussi emprunté à la fois le *high road* et le *low road*. Par exemple, le Québec fournit un soutien important pour les activités de recherche et développement, notamment par le généreux crédit d'impôt. En même temps, les gouvernements québécois et canadien adoptent des politiques qui visent à réduire les coûts des entreprises pour les rendre plus concurrentielles sur les prix. Par exemple, la réforme du Code du travail du gouvernement libéral en 2003, qui visait à faciliter la sous-traitance, ou les multiples réductions d'impôts aux entreprises constituent clairement des politiques types de *low road*.



Québec avec un taux combiné fédéral-provincial de 26,9 %). Aussi, l'Irlande a adopté un modèle de relations industrielles très favorable aux entreprises et un régime de protections sociales limitées pour les travailleuses et travailleurs.

Tout cela combiné, il n'est pas surprenant que le *think tank* de droite Heritage Foundation classait l'Irlande au « troisième rang de la liberté économique *sic* tout juste derrière Hong Kong et Singapour ». Pendant un bon moment (1995-2008), le modèle s'avéra très performant sur le plan de la création de richesses. L'Irlande devint le « Tigre celtique » et un modèle de succès selon la revue *The Economist* et le Fonds monétaire international.

La crise économique amorcée en 2008 a mis abruptement fin au « miracle » irlandais. L'investissement des entreprises, qui reposait énormément sur les multinationales étrangères, a chuté brutalement à compter de 2008 (- 30 % en 2009) et le PIB se contracta sévèrement. Le taux de chômage passa d'un peu plus de 4 % en 2008 à plus de 14 % en 2011 (il est actuellement toujours au-dessus de 13 %). Le gouvernement enregistra des déficits budgétaires importants, dont un abyssal déficit de 30 % du PIB en 2011. Quant à la dette publique, elle a explosé, passant de 32,7 % en 2005 à 102,3 % en 2011. Ces malheurs ont attiré à l'Irlande le nouveau sobriquet de « Tigre de papier ».

Un peu d'histoire

De la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'aux années 1970, c'était l'époque du grand interventionnisme d'État. Les protections douanières et réglementaires, les subventions aux entreprises, les grands projets publics, les transferts aux ménages, les monopoles, et même la création d'entreprises d'État constituaient les principaux outils d'interventions publiques de l'époque. Il faut s'assurer que la **demande** pour les produits soit forte afin de stimuler la consommation interne.

À compter des années 1980, le rôle actif de l'État dans l'économie a été remis en question. Ce virage en faveur du libre marché a entraîné un mouvement de privatisation des entreprises publiques, de dérèglementation et d'ouverture vers la mondialisation des marchés. Le mot d'ordre devient le soutien à une **offre** concurrentielle par les entreprises du pays.

Deux voies différentes : l'Irlande et la Suède

Certains pays ont joué fortement la carte de la « compétitivité prix ». L'Irlande en est un bon exemple. Ce pays, longtemps l'un des plus pauvres de l'Europe, a fondé son modèle économique sur la mise en place d'un environnement d'affaires extrêmement favorable aux entreprises. Le principal taux d'imposition sur les profits est l'un des plus bas au monde à 12,5 % (comparativement au

Parallèlement au choix que faisait l'Irlande, champion du libre marché, la Suède et plus largement les pays scandinaves tentent de maintenir leur modèle social-démocrate à l'ère de la mondialisation et de la concurrence internationale. Les protections sociales y restent élevées, le taux de syndicalisation demeure l'un des plus élevés au monde à 68,2 % en 2010, et ce, malgré une nette tendance à la baisse depuis dix ans. Ce taux était de 80,6 % en 1999. Afin de maintenir la compétitivité de ses entreprises, malgré les prélèvements fiscaux globalement les plus élevés sur la planète, la Suède a fait le pari de l'innovation. Le royaume scandinave est aujourd'hui l'un des trois pays qui investissent le plus en recherche et développement en pourcentage du PIB.

Si la crise économique de 2008 a également durement frappé la Suède, celle-ci s'en est beaucoup mieux tirée que l'Irlande. La chute du PIB y a été moins prononcée et a duré moins longtemps, et la répercussion sur les finances publiques a été beaucoup moins grave. Le tableau 1 donne la performance des deux pays pour quelques indicateurs avant et durant la crise.

Tableau 1 : Comparaison entre l'Irlande et la Suède pour divers indicateurs économiques

Indicateurs	Irlande	Suède
Taux de syndicalisation 2010	32,6 %	68,2 %
Recherche et développement (dépenses d'investissements en R et D/PIB) 2009	1,7 %	3,59 %
Croissance du PIB réel		
2005	6,1 %	3,2 %
2009	- 6,4 %	- 5 %
2012	0,2 %	1 %
Taux de chômage		
2008	4 %	6 %
2011	14 %	8 %
Solde budgétaire du gouvernement (en % du PIB) 2011	- 30 %	+ 0,3 %
Dettes publiques (en % du PIB) 2011	102,3 %	39,4 %
Bien-être des enfants (% des enfants vivant dans une famille pauvre)	16,3 %	4 %
Inégalité (part de revenu du 1 % le plus riche) 2009	10,50 %	6,72 %

Source : tradingeconomics.com ; OCDE ; The World Top Income Database.

À la décharge de l'Irlande, il est vrai que le pays se relève actuellement plus rapidement que d'autres pays européens comme la Grèce, l'Espagne et l'Italie. Cependant, à la lueur du calvaire qu'a traversé et traverse toujours la population irlandaise, on peut légitimement se questionner sur la valeur réelle du modèle de développement libéral adopté par le pays du trèfle.

Si les stratégies du *low road* et du *high road* peuvent toutes deux prétendre mener à la réussite économique, il importe de préciser à quel type de réussite ces stratégies aboutissent. La voie du *low road*, basée notamment sur une concurrence fiscale agressive et sur des protections sociales limitées, pourra générer des gains, certes appréciables, mais inégalement répartis et sujets à de grandes fluctuations au gré de la conjoncture économique. Aussi, jouer la carte de la compétitivité fiscale comporte son lot de risques, puisque la plupart des pays jouent à ce jeu des réductions d'impôts. Un avantage fiscal peut rapidement se métamorphoser en désavantage qui entrainera les multinationales à envisager d'autres lieux pour leurs sites de production.

Quant à la stratégie du *high road*, elle est certainement plus exigeante à suivre, mais les bénéfices qu'elle génère sont aussi plus durables et plus équitablement répartis. Somme toute, il ne fait aucun doute qu'aujourd'hui, s'il faut choisir un modèle de développement économique à suivre entre l'Irlande et la Suède, difficile de ne pas mettre le cap sur le petit royaume scandinave.



CSQ

csq.qc.net