

Louis GILL

Économiste, retraité de l'UQÀM

(Juin 2007)

“Le secteur public:  
un acquis pour la société,  
un poids pour le capital”

Contribution au colloque du SFPQ,  
« L'État que nous voulons »,  
Québec, 13, 14, 15 juin 2007

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,  
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: [jean-marie\\_tremblay@uqac.ca](mailto:jean-marie_tremblay@uqac.ca)

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque  
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

## Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue  
Fondateur et Président-directeur général,  
**LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.**

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Louis Gill, économiste québécois  
Professeur retraité de l'UQAM

**"Le secteur public: un acquis pour la société, un poids pour le capital".**

Contribution au colloque du SFPQ, « L'État que nous voulons », Québec, 13, 14, 15 juin 2007.

Louis GILL est économiste et professeur retraité du département de sciences économiques de l'UQAM où il a œuvré de 1970 à 2001. Tout au cours de cette carrière, il a eu une activité syndicale active. Il a publié plusieurs ouvrages, sur la théorie économique marxiste, l'économie internationale, l'économie du socialisme, le partenariat social et le néolibéralisme, ainsi que de nombreux essais et articles de revues et de journaux sur des questions économiques, politiques, sociales et syndicales.

[Autorisation formelle accordée par l'auteur le 25 octobre 2007 de diffuser cette œuvre dans Les Classiques des sciences sociales.]



Courriel : [gill.louis@uqam.ca](mailto:gill.louis@uqam.ca)

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 23 décembre 2007 à Chicoutimi,  
Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



# Table des matières

1. Un rappel historique

Les débuts de l'interventionnisme  
L'après-Deuxième Guerre mondiale

2. Les activités économiques de l'État

Productives ou improductives?  
Activités industrielles, commerciales et financières  
Administration publique générale

*Les services publics*  
*L'administration publique au sens strict*  
*Les activités redistributives*

Travaux publics

3. Des services publics menacés

Déficit budgétaire et dette publique  
Les limites de la politique keynésienne  
Défendre les conquêtes sociales et démocratiques

Louis Gill

**“Le secteur public : un acquis pour la société, un poids pour le capital”.**

Contribution au colloque du SFPQ, « L’État que nous voulons », Québec, 13, 14, 15 juin 2007

## 1 – Un rappel historique

[Retour à la table des matières](#)

Pendant environ un siècle, de la fin du 19<sup>e</sup> à la fin du 20<sup>e</sup>, l'intervention de l'État dans l'économie a connu un développement soutenu. Impulsée par les revendications du mouvement ouvrier et par la prise de conscience des limites des mécanismes du marché et de leur inaptitude à assurer seuls une croissance régulière et sans crises, elle a emprunté une grande diversité de formes :

- la mise en place et le développement des services publics ;
- l'utilisation des politiques fiscale et monétaire aux fins de la redistribution du revenu et du soutien de la demande globale et de l'emploi ;
- le soutien direct de l'entreprise privée par les subventions et les exemptions fiscales ;
- la nationalisation d'entreprises existantes ou la création d'entreprises d'État nouvelles dans des secteurs considérés comme vitaux pour l'économie nationale ;
- la réglementation et le contrôle de l'activité économique privée.

## Les débuts de l'interventionnisme

[Retour à la table des matières](#)

L'existence d'un secteur public dans une économie dont le fondement est l'activité privée n'est pas, il va sans dire, une caractéristique de la seule phase avancée du capitalisme. De tout temps, pourrait-on dire, l'État a exercé diverses fonctions comme la surveillance policière, l'entretien d'une armée et son engagement dans les guerres, le secours aux plus démunis, l'exécution de travaux publics et la distribution de services à la population, et a financé ces activités par le prélèvement d'impôts ou l'emprunt public. L'évolution de l'importance relative de son intervention au cours du 20<sup>e</sup> siècle et le rôle qu'il a été amené à jouer pour influencer le comportement de l'économie constituent toutefois un changement majeur par rapport au passé.

Les premières grandes lois sociales de l'histoire, instituant les fondements de l'État-providence, datent des années 1880. C'est au cours de cette décennie que le mouvement ouvrier allemand, centre de gravité du mouvement ouvrier européen en formation dont les forces s'unifièrent en 1889 au sein de la II<sup>e</sup> Internationale, réussit à imposer au gouvernement d'Otto von Bismarck les lois de l'assurance-maladie en 1883, des accidents de travail en 1884, de l'assurance-vieillesse et de l'assurance-invalidité en 1889. Des mesures semblables furent conquises au cours de la même décennie par le mouvement ouvrier autrichien, pour s'étendre au cours des décennies suivantes, à des degrés divers, à l'ensemble des pays industrialisés.

L'intervention directe de l'État dans l'économie pour en stimuler la croissance et en assurer la stabilisation date pour sa part des années 1930. Associée à John Maynard Keynes et à sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* publiée en 1936 au cœur de la Grande dépression, elle avait déjà été l'objet de propositions diverses au

cours de la décennie précédente, notamment en Suède et en Allemagne dans le cadre de débats au sein des partis social-démocrates au moment où la *Théorie générale* elle-même était en gestation.

Le véritable symbole de la première application à grande échelle des mesures keynésiennes est la politique du *New Deal* mise en oeuvre aux États-Unis par le président Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) à partir de 1933 au cœur de la Grande dépression. Mais, ce n'est qu'avec le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale en 1939 et l'intense activité économique (à des fins de destruction) qu'elle a suscitée pendant six ans jusqu'en 1945, que l'économie des États-Unis, comme celle des autres pays industrialisés, est finalement sortie de la dépression et que le chômage a pu être éliminé. Pendant cette période, sous l'effet de l'augmentation considérable des dépenses militaires, les dépenses gouvernementales annuelles totales ont quintuplé entre 1939 et 1944 aux États-Unis. Elles ont connu une évolution semblable dans les autres pays impliqués dans la guerre, avec le même effet de stimulation de la croissance économique et de résorption du chômage.

## **L'après-Deuxième Guerre mondiale**

[Retour à la table des matières](#)

Les trente années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale ont été des années de généralisation du recours aux instruments keynésiens de politique économique. La nécessaire prise en main par l'État de la reconstruction des économies détruites par la guerre et les résultats économiques favorables obtenus jusque vers la fin des années 1960 ont accrédité le bien-fondé de l'intervention économique de l'État et de la dépense publique comme moyen de soutenir la croissance et l'emploi. On en est venu à mettre ces résultats au compte de la politique économique elle-même et à considérer les crises économiques comme un phénomène révolu; toute réduction de l'activité économique privée

étant vue comme pouvant être compensée par des activités induites par l'État ou par le jeu des « stabilisateurs intégrés » tel le versement de prestations d'assistance sociale ou d'assurance-chômage, les crises, au pire, ne peuvent persister dans cette perspective que sous la forme atténuée des récessions. Les mesures de l'État-providence et les services publics ont connu dans ce cadre une importante extension. Il en est de même de la prise en main par l'État d'activités jugées essentielles au développement de l'économie, dans certains secteurs de la production (extraction minière, sidérurgie, production automobile, ...), de la commercialisation, de la finance et du transport aérien et ferroviaire; dans la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, les gouvernements de nombreux pays, particulièrement en Europe, ont procédé à un grand nombre de nationalisations d'entreprises existantes ou à la création d'entreprises étatiques nouvelles d'envergure nationale dans de tels secteurs clé.

Peu étendue aux États-Unis, ayant connu un développement relatif au Canada et au Japon, la nationalisation de l'activité économique par la création d'entreprises publiques ou la participation de l'État à des entreprises mixtes avec le capital privé a connu une grande envergure en Europe occidentale et, à partir des années 1950, une généralisation complète dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans le cas de ces derniers, il va sans dire, cette généralisation complète signifiait un changement de régime, le passage de l'économie de marché à l'économie planifiée par l'État selon le modèle qui leur était dicté par l'URSS où il était en vigueur depuis les années 1930. La nationalisation des entreprises et l'intervention économique de l'État se présentaient dans ce cadre comme les piliers d'un nouvel ordre social dont l'objectif, au moins en principe, était de servir les intérêts de la société dans son ensemble et non plus les intérêts du capital.

Contradictoirement, même si elle est une mesure à contenu socialiste, la nationalisation d'entreprises a été l'instrument par lequel les États capitalistes se sont efforcés de consolider les économies de marché en débâcle et de défendre le régime de la propriété privée contre la

menace de son expropriation et du passage au socialisme. L'économie de coexistence entre capital privé et capital public ou de nationalisation partielle du capital privé au sein d'une économie dont les fondements demeuraient ceux de l'économie de marché, était pour ses protagonistes la solution de rechange permettant d'éviter « le pire », à savoir l'étatisation intégrale de l'économie.

Dans cette optique, les nationalisations doivent donc demeurer limitées, leur extension excessive risquant de mener à une influence déterminante du capital public qui, à terme, mettrait en péril la propriété privée des moyens de production. Cette vision du rôle des nationalisations et du cadre limité dans lequel elles doivent être contenues si on veut leur faire jouer ce rôle a pu d'autant mieux se réaliser qu'elle a reçu l'adhésion de la principale composante politique du mouvement ouvrier dans les années de l'après-guerre, à savoir la composante social-démocrate. Les partis social-démocrates, dont un grand nombre ont exercé le pouvoir seuls ou en coalition avec d'autres partis pendant de nombreuses années en Europe, ont en effet tous abandonné la revendication de la propriété publique de l'ensemble des grands moyens de production et la perspective du socialisme, pour rechercher une « troisième voie » qui se veut intermédiaire entre le capitalisme et le socialisme mais qui est en fait une simple variante de la première voie, à savoir un capitalisme « à visage plus humain » ou capitalisme « civilisé », qui préserve la propriété privée et son moteur qu'est le profit mais qui cherche à promouvoir le plein emploi et les politiques sociales par le biais de la concertation entre « partenaires sociaux ». Le fait que la réalisation et la défense de la propriété publique des moyens de production en soient venues à ne plus compter parmi les objectifs des principales composantes du mouvement ouvrier n'a rendu que plus facile le mouvement de dénationalisation, c'est-à-dire de privatisation, lorsqu'il a été amorcé à grande échelle dans les années 1980.

La concertation entre partenaires sociaux est au centre du « modèle suédois » élaboré à partir des années 1950 par les économistes Gösta

Rehn et Rudolf Meidner. Elle avait été mise de l'avant par l'économiste britannique William Beveridge en 1944 dans son ouvrage intitulé *Full Employment in a Free Society*. Pour exprimer son engagement ferme à l'égard du plein emploi, Beveridge déclarait par ailleurs que s'il se révélait nécessaire d'abolir la propriété privée des moyens de production pour y arriver, il faudrait y procéder.

A partir de la fin des années 1960, au terme d'une période d'un peu plus de deux décennies d'une croissance économique régulière, attribuée au succès de la politique économique keynésienne, on vit réapparaître des difficultés que les instruments keynésiens semblaient désormais devenus impuissants à surmonter. L'aggravation de ces difficultés au cours des années 1970 a favorisé l'expression d'une critique de plus en plus sévère de la politique keynésienne et ouvert la voie à un retour en force du libéralisme économique. Le virage prit toute son ampleur au début des années 1980 avec Ronald Reagan aux États-Unis et Margaret Thatcher en Grande-Bretagne, pour se généraliser rapidement à l'ensemble des pays capitalistes industrialisés. Privatisation, déréglementation, compressions budgétaires, diminution de la taille du gouvernement, tarification des services publics, rentabilisation, retour au libre jeu des forces du marché, fiscalité favorable à l'investissement privé, tels furent désormais les mots clés au nom desquels fut menée la politique économique.

Pourquoi ce radical changement de cap ? Comment expliquer cette déclaration de guerre contre une intervention de l'État dans l'économie qui avait jusqu'alors été jugée salutaire ? La première question à éclaircir est celle du rôle du secteur public dans une économie dont le fondement demeure l'activité privée rentable. Il s'agit dans ce cadre d'apprécier correctement la nature des dépenses publiques, non pas d'un point de vue général, mais du point de vue de ce qui guide la prise de décision et le fonctionnement de l'économie tout entière dans la société capitaliste, à savoir le profit.

## 2 – Les activités économiques de l'État

### Productives ou improductives?

[Retour à la table des matières](#)

Dans la société capitaliste, l'activité économique publique doit être évaluée par rapport à ce qui détermine le fonctionnement général de l'économie, c'est-à-dire l'entreprise privée et son moteur, le profit. Schématiquement, l'activité économique privée peut être décrite comme suit. Des décisions sont prises par des producteurs individuels qui en escomptent un profit. Des marchandises sont produites et acheminées vers le marché où elles auront à être écoulées. Elles seront absorbées par la consommation des entreprises et des individus. L'activité doit nécessairement être rentable, sinon elle n'a pas lieu. Dans la mesure où l'opération réussit, et elle doit réussir pour une majorité de producteurs, l'argent avancé en salaires et pour l'achat de biens de production revient augmenté d'un profit. L'argent a été dépensé en tant que capital, c'est-à-dire en vue de fructifier et il a fructifié. La dépense (privée) ainsi effectuée a été *productive*. Elle s'est révélée justifiée dans la mesure où elle a engendré un profit. Une part de ce profit sera réinvestie, viendra s'ajouter au capital existant; le capital accumulé aura grossi. Tel est le cours normal des choses en économie capitaliste où l'activité économique n'a lieu que dans la mesure où elle est profitable pour le capital. Le terme « productif » en économie capitaliste est synonyme de « productif de profit », ou « productif pour le capital ». Il n'est pas synonyme de « productif de biens en général ».

Lorsque l'État intervient directement comme agent économique, le caractère productif ou improductif de ses activités ne peut être établi que par rapport à cette même norme. L'intervention de l'État ne change

rien à la nature de l'économie de marché qui demeure fondée sur le profit. Elle n'est motivée au contraire que par la nécessité de compléter l'activité privée et de lui apporter un soutien dont l'objectif est son développement fructueux. L'activité étatique est donc productive si elle stimule le profit en général et favorise l'accumulation du capital. Improductive dans le cas contraire, elle constitue alors un fardeau pour le capital qui tôt ou tard visera à la réduire, à en modeler le fonctionnement sur celui de l'entreprise privée ou à la privatiser. Dépenses publiques comme dépenses privées doivent donc être appréciées à partir de leur rôle dans la production de profit. Aucun critère moral ne peut guider ici l'analyse. Si juste et nécessaire soit telle ou telle dépense de l'État du point de vue des besoins sociaux, si « productive » soit cette dépense en répondant à un besoin social, il ne s'ensuit nullement, tant s'en faut, qu'elle soit productive pour le capital. Au-delà des critères moraux, l'analyse doit déceler ce qui est nécessaire et inévitable, non pas du point de vue de la société en général, mais du point de vue de la société particulière dans laquelle nous vivons, à savoir la société capitaliste fondée sur la propriété privée et le profit.

Les activités de l'État et les dépenses qui s'y rattachent ne sont pas uniformes. Leurs incidences sur l'accumulation du capital sont diverses. Certaines sont assimilables aux activités du secteur privé et peuvent dans certains secteurs se trouver en concurrence directe avec elles. Elles obéissent aux mêmes impératifs et leurs produits ont la même destination, à savoir l'écoulement sur le marché à des prix qui assurent la rentabilité de l'opération. Les fonds qui y sont investis ont été dépensés en tant que capital, en vue de fructifier. Une fraction du capital social global se trouve ainsi gérée par l'État, constituée en « capital public » coexistant avec le capital privé et, le cas échéant, le concurrençant. Les dépenses publiques engagées dans ce type d'activités ont pour objectif de faire fructifier le capital. Il s'agit de *dépenses productives*.

D'autres activités de l'État ne sont pas assimilables aux activités du secteur privé. Leurs « produits » ne sont pas destinés à être écoulés sur le marché. Elles obéissent à des critères qui ne sont pas celui du profit.

Les sommes engagées pour les financer ne sont pas *avancées* comme du capital, en vue de fructifier, mais sont *dépensées* à même les revenus de l'État provenant des impôts ou des emprunts. Il s'agit de *dépenses improductives*. Du fait que ces activités échappent aux critères de la rentabilité privée, leurs produits sont destinés à la *consommation publique*. Contrairement aux produits de *consommation privée* dont l'accès est restreint à ceux et celles qui peuvent payer le prix assurant la rentabilité de l'activité, les produits de consommation publique sont accessibles à tous et à toutes, indépendamment de leur revenu. C'est le cas par exemple des services de santé et d'éducation offerts par les réseaux publics. Les activités de l'État peuvent donc être regroupées dans deux grandes catégories:

- Les activités *productives*, où les sommes engagées sont *avancées* comme *capital*, et dont le produit est destiné à la *consommation privée* (rentable).
- Les activités *improductives* où les sommes engagées sont *dépensées à même les revenus de l'État*, et dont le produit est destiné à la *consommation publique*.

Cette distinction entre activités productives et improductives servira de guide à l'analyse des diverses activités économiques de l'État qui seront regroupées sous les rubriques suivantes:

- Activités industrielles, commerciales et financières
- Administration publique générale
- Travaux publics

Dans le cas d'un État souverain, ce que n'est pas le Québec, il faut ajouter la défense nationale.

## **Activités industrielles, commerciales et financières**

[Retour à la table des matières](#)

Lorsque l'État intervient dans les activités relevant habituellement du secteur privé, les fonds qu'il y investit sont engagés, comme les fonds du secteur privé, en vue de fructifier, c'est-à-dire comme capital. Les produits de ces activités sont acheminés vers le marché où ils doivent être écoulés de manière rentable. Ils sont destinés à ce qui a été identifié comme la consommation privée. Si certaines activités déficitaires sont maintenues en opération, elles le sont dans la perspective où elles seront amenées à devenir rentables. Le capital public ou capital d'État ainsi constitué est soumis aux mêmes contraintes et sujet aux mêmes difficultés d'accumulation que le capital privé. Ses rapports avec le travail salarié sont les mêmes que ceux du capital privé. Loin de contribuer à résoudre les difficultés d'accumulation du capital privé, le capital public est plutôt pour celui-ci un intrus qui l'exproprie d'une partie du contrôle qu'il voudrait exercer seul sur la totalité du capital. Le capital public est pour le capital privé un concurrent direct, vu par ailleurs comme un concurrent déloyal dans la mesure où il bénéficie du soutien de l'État qui en garantit l'existence.

### **Administration publique générale**

Les activités économiques de l'État regroupées sous ce titre comprennent:

- 1) Les services publics: éducation, santé, services sociaux, transport en commun, loisirs, culture, ...

- 2) L'administration publique au sens strict: gestion de l'appareil administratif gouvernemental, de l'appareil judiciaire, de la sécurité publique, ...
- 3) Les activités redistributives effectuées par le biais des divers types de « transferts »: assurance-chômage, assistance sociale, indemnisation des accidentés du travail, des retraités, ...

Ces activités ont une caractéristique commune. Leur existence n'est pas fondée sur la rentabilité. Elle est motivée par des objectifs sociaux et par la nécessité du fonctionnement de l'appareil étatique. L'État engage dans leur réalisation des dépenses qui sont financées par ses revenus et par ses emprunts si les dépenses excèdent les revenus. Les normes d'efficacité du secteur privé tendent, il va sans dire, à être transposées dans la gestion du secteur public. On cherche à en augmenter la productivité. Comme dans le secteur privé, les gestionnaires publics visent à augmenter le rendement du travail, à restreindre les salaires, à diminuer le nombre de postes réguliers et à les remplacer par des postes à temps partiel, à recourir aux contractuels et aux occasionnels. Tous ces moyens contribuent à réduire les dépenses, mais ne rendent pas ces activités rentables au sens où elles donneraient lieu à un profit. Au mieux, la réduction des dépenses libère des sommes pour d'autres usages, ou rend possible une réduction des impôts. Les dépenses de l'administration publique générale sont donc des dépenses improductives, au sens déjà donné à ce terme, c'est-à-dire improductives pour le capital. Les fonds engagés pour les financer ne sont pas dépensés comme capital, en vue de fructifier. Les résultats de ces activités ne sont pas des produits qui doivent être vendus sur le marché comme des produits de consommation privée rentable. Ils sont destinés à ce qui a été défini comme la consommation publique.

## *Les services publics*

[Retour à la table des matières](#)

L'éducation et la santé publiques sont les principales activités de cette catégorie. Elles sont le fruit de conquêtes démocratiques. Du fait qu'elles sont accessibles à tous et à toutes quel que soit leur revenu, elles sont nécessairement non rentables. L'éducation pour tous et la santé pour tous ne peuvent exister, dans une économie de marché, que si elles sont prises en main par l'État. Prises en main par le secteur privé, elles sont des marchandises offertes sur le marché à un prix qui permet la réalisation d'un profit. Éducation et santé rentables sont synonymes d'éducation et santé pour une minorité. Une étape de l'évolution vers leur privatisation est la coexistence de deux régimes, l'un public, accessible à tous et contraint à être de qualité inférieure, l'autre privé, payant et de meilleure qualité, réservé à la minorité capable de se l'offrir même s'il peut continuer à être généreusement subventionné à même les fonds publics.

Le processus menant à une privatisation partielle ou totale peut emprunter la voie de la tarification de services auparavant accessibles sans frais. La tarification fait reposer sur l'utilisateur le paiement d'un droit d'accès à un bien de consommation publique qui devient alors, au moins partiellement, un bien de consommation privée. Le transport en commun, le logement public, l'enseignement supérieur, les activités publiques de loisir et de culture, sont des biens de ce type. Produits d'activités publiques, leur usage est néanmoins conditionné par le paiement d'un tarif. La tarification des services publics là où elle n'existe pas encore et la hausse des tarifs là où ils existent déjà, sont, il va sans dire, un moyen de réduire les dépenses publiques. Mais il y a surtout dans cette politique une réduction de la consommation publique au profit de la consommation privée, payante, avec l'objectif de la rendre profitable. La privatisation intégrale et immédiate serait bien sûr le moyen le plus

rapide d'assurer cette rentabilisation qui doit nécessairement passer par l'abandon pur et simple des activités jugées non rentabilisables. Le processus de privatisation dans ce domaine a progressé de manière significative à partir des années 1980 dans plusieurs pays, en particulier avec la vente d'éléments du patrimoine historique et culturel national, le démantèlement des réseaux de parcs nationaux, la privatisation du transport en commun, des services correctionnels, d'hôpitaux, etc.

### *L'administration publique au sens strict*

[Retour à la table des matières](#)

Le caractère improductif de cette activité est sans aucun doute plus évident que pour toute autre activité étatique. Les services généraux qu'elle assure sont liés au fonctionnement de l'appareil administratif gouvernemental dans ses composantes législative et exécutive (ministères, Assemblée nationale...), et judiciaire (tribunaux, police...). Ces services ne sont pas vendus sur le marché comme des biens de consommation privée. Ils sont objets de consommation publique. Les dépenses improductives de l'État encourues dans ce cadre sont financées par les revenus de l'État. Elles sont une ponction sur l'accumulation et la consommations privées. Ici encore, la volonté de les réduire, commandée par leur caractère improductif et le frein qu'elles imposent à l'accumulation privée, mène à un modelage des services à partir des normes de fonctionnement de l'entreprise privée et conduit, dans le cas de certains d'entre eux, à les vendre au secteur privé ou à lui en confier l'administration.

### *Les activités redistributives*

La redistribution des revenus par les divers types de transferts comprend les rentes versées aux retraités, l'aide financière aux personnes et aux familles, les allocations d'assurance-emploi, les bourses d'étude, les indemnités versées aux accidentés du travail et les subventions à l'en-

treprise. Les fonds publics répartis sous la forme de transferts sont financés comme les autres fonds publics par les revenus de l'État. Lorsque versées aux bénéficiaires des diverses allocations, ces sommes ne sont pas l'équivalent de salaires payés à des travailleurs salariés engagés dans l'activité productive. Elles sont au contraire en grande partie versées à une population exclue de la vie active, retraités, chômeurs, assistés sociaux, accidentés du travail, bénéficiaires d'un congé parental, etc. Elles ne fonctionnent pas comme du capital avancé en vue de sa fructification. Elles sont *dépensées* par l'État à même les *revenus* qu'il a perçus en imposant les salaires et les profits de la fraction active de la population.

Elles serviront finalement à l'achat de biens de consommation et, si on regarde les choses du point de vue de la demande globale, la réduction de la consommation résultant des impôts perçus sur les salaires et les profits se trouvera ainsi compensée par cette consommation impulsée par les transferts versés par l'État. Mais du point de vue du capital et de son accumulation, cette consommation n'a pas la même incidence que celle au détriment de laquelle elle est réalisée. Étant consommée purement et simplement de manière improductive, elle est perdue pour l'accumulation. Et pour le capital, rien d'autre ne compte. Du point de vue du capital, elle est improductive. On ne saurait donc s'étonner des efforts déployés par le patronat et les gouvernements qui le représentent pour réduire les avantages des divers régimes de protection sociale et en restreindre l'accès.

## **Travaux publics**

[Retour à la table des matières](#)

Les activités regroupées sous ce titre sont les activités de construction, de réparation et d'entretien des routes, ponts, ports, aéroports, voies navigables, chemins de fer, égouts, aqueducs, systèmes de traite-

ment des eaux, d'éclairage de rues, d'élimination des ordures ménagères, etc. La construction des infrastructures est généralement induite par l'État, c'est-à-dire commandée par l'État par voie de contrat à l'entreprise privée, et financée par lui à même les fonds publics ou, comme l'indique la tendance actuelle, dans le cadre de partenariats privés-publics (PPP). Leur entretien et leur administration ont été et demeurent dans une large mesure réalisés par l'État, mais ont désormais tendance à être confiés dans des proportions croissantes à l'entreprise privée.

En mettant sur pied ces infrastructures et en engageant des fonds à cette fin, l'État procède-t-il à un « investissement »? Si on veut dire par là que l'État crée des équipements socialement essentiels dont pourront bénéficier les générations actuelle et futures, on peut certainement, dans ce sens, parler d'investissement. Si par contre on comprend le terme « investissement » non plus dans ce sens général et social, mais dans le sens qui est le sien en économie capitaliste, celui d'investissement du capital, c'est-à-dire d'investissement dont la finalité est de fructifier, on ne peut plus parler des dépenses publiques d'infrastructure comme d'un investissement, parce qu'un tel « investissement » est improductif pour le capital, c'est-à-dire non-producteur de profit. Une fois réalisée, la production induite par l'État, comme une nouvelle route par exemple, est mise à la disposition du public. En tant que bien de consommation publique, elle est d'accessibilité générale et sans frais. La dépense publique effectuée pour la réaliser ne donne donc pas lieu à un revenu. Un investissement productif est un investissement qui fructifie. Faisant des petits, il est en mesure de « payer pour lui-même », de produire lui-même les fonds nécessaires au remboursement de son coût d'acquisition, à sa conservation et à son fonctionnement et même à sa propre reproduction à une échelle plus grande. Ce n'est pas le cas de la dépense publique; celle-ci est improductive. L'investissement public auquel elle donne lieu ne fructifie pas. Il ne « paie pas pour lui-même ». Son acquisition, de même que ses dépenses courantes de fonctionnement, d'entretien et de réparation, doivent être financés à partir des revenus de l'État qui lui viennent des impôts et des emprunts. Il en serait de toute évidence autrement dans le cas d'une autoroute à péage (privée

ou publique) dont les tarifs d'utilisation seraient établis de manière à assurer non seulement l'autofinancement, mais la rentabilité d'une dépense qui serait ainsi un investissement au sens propre. Nous serions alors en présence d'une consommation de type privé, rentable, et non d'une consommation publique.

On entend souvent les gouvernements faire, en termes folkloriques, une distinction à l'intérieur de leurs dépenses, entre ce qu'ils appellent les dépenses d'investissement et les dépenses « d'épicerie », ces dernières étant les dépenses courantes (les salaires des employés, notamment), alors que les premières désignent les dépenses d'infrastructure. Dans le cadre de l'offensive menée contre le secteur public et au premier titre contre ses salariés, au nom des objectifs devenus prioritaires de réaliser l'équilibre budgétaire et de réduire la dette, les porte-parole gouvernementaux expliquent que, si en « saine théorie économique » des emprunts sont justifiés pour financer l'acquisition d'immobilisations dont la vie utile prévue serait équivalente à la période de remboursement, on ne saurait, sans mettre en péril les finances publiques, emprunter indéfiniment pour « payer l'épicerie ». Mais cet argument ne modifie en rien le fait qu'aucune des dépenses gouvernementales effectuées en vue de desservir la consommation publique non rentable n'est productive pour le capital, pas plus les dépenses « d'investissement » que les dépenses « d'épicerie », ce qui n'enlève par ailleurs rien à la pertinence sociale ni des premières, ni des secondes.

Si les dépenses publiques improductives n'ont pas elles-mêmes la qualité de capital, cela ne veut pas dire qu'elles n'ont aucune incidence sur l'accumulation du capital. Elles influencent au contraire l'accumulation de diverses manières, d'abord en impulsant l'activité de production des équipements d'infrastructure, puis, une fois ces équipements mis en place, en contribuant, par l'usage qui en est fait, à l'activité économique générale. La production des équipements d'infrastructure, généralement commandée par l'État à l'entreprise privée, est réalisée par elle en fonction d'objectifs de rentabilité communs à toute entreprise privée. L'entreprise de construction de routes par exemple réalisera une commande

de l'État à la condition que cette activité lui soit profitable. L'État s'en porte acquéreur à un prix qui en garantit la rentabilité. Il l'offre à la consommation publique, non rentable, et, de ce fait, la dépense publique qui en a permis la production est une dépense improductive. L'« investissement » public qui en résulte est un investissement qui ne fructifie pas, comme nous venons de le voir, mais la dépense effectuée pour le réaliser fournit au capital privé une précieuse garantie de profit. En somme, l'activité de production de l'équipement matériel induite par la dépense publique est, grâce à la garantie étatique, une activité privée rentable, productive de profit, même si l'investissement public qui en est à l'origine, n'est pas, lui, un investissement productif de profit pour l'État.

L'intervention de l'État apportant son soutien à l'activité privée rentable est donc, au moins à première vue, bénéfique pour le capital et pour l'économie en général dont elle stimule la croissance et contribue à résorber le chômage. Mais cet effet bénéfique a une lourde contrepartie dans la mesure où l'investissement public improductif « ne paie pas pour lui-même » et qu'en conséquence ses frais d'acquisition, d'entretien et de réparation doivent être financés par des impôts prélevés en partie sur les profits du capital privé. Cette contrepartie finit par l'emporter sur les effets bénéfiques et les remèdes se trouvent désignés : place à l'investissement privé, place à l'investissement qui fructifie, réduction de l'intervention économique directe de l'État et des dépenses publiques, privatisation ! Les premières mesures de ce programme sont les compressions de dépenses et avec elles la mise en veilleuse des projets de nouvelles infrastructures, la réduction des budgets d'entretien et de réparation, le tout entraînant une détérioration graduelle des équipements. Simultanément, des efforts se déploient dans le sens d'une la tarification des services ayant pour effet de transformer ces biens de consommation publique au moins partiellement sinon totalement en biens de consommation privée. L'instauration du péage sur une autoroute, par exemple, fait de cette autoroute un objet de consommation partiellement privée, tant qu'une partie des coûts d'opération est financée par les usagers et l'autre par l'État. La remise entière de l'adminis-

tration de la même autoroute à l'entreprise privée et sa gestion sur des bases strictes de rentabilité transforment entièrement cette fraction du réseau routier national en bien de consommation privée dont le prix d'accès est établi de manière à ce que l'activité soit profitable. L'autoroute ainsi privatisée devient une sphère d'accumulation du capital privé. L'administration privée d'un aéroport, l'octroi de contrats de sous-traitance à des entreprises privées pour l'entretien et la réparation des voies publiques, etc. sont autant de formes de ce mouvement qui, sous la pression du capital, pousse au retrait de l'État d'activités où il avait été appelé à jouer un rôle déterminant.

## 3 – Des services publics menacés

### Déficit budgétaire et dette publique

[Retour à la table des matières](#)

Au cours des dernières décennies du 20<sup>e</sup> siècle et de la décennie actuelle, on a connu à l'échelle mondiale une évolution significative dans la voie de l'allègement du fardeau fiscal des entreprises et des revenus élevés. Les régimes fiscaux ont été modifiés dans le sens d'une réduction de la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers, c'est-à-dire d'une réduction des taux d'imposition des tranches élevées de revenus avec l'objectif de « libérer » l'épargne et de la canaliser vers l'investissement, et d'exemptions d'impôt sur les gains de capital et sur les épargnes investies. Ils ont également maintenu une grande diversité d'échappatoires fiscales permettant à des milliers d'entreprises et de personnes à hauts revenus d'être largement, voire entièrement, dispensées d'impôt et ont alimenté de ce fait la crise des finances publiques en raison des chutes de revenus que ces dispenses occasionnent pour les gouvernements.

Une modification majeure de la fiscalité au cours de cette période demeure la généralisation des taxes à la consommation, qui déplacent la cible de l'impôt vers les consommateurs dont la grande masse est constituée des travailleurs salariés et des couches sociales qui leur sont apparentées. Cette mesure constitue une composante déterminante du report du fardeau fiscal, de l'impôt sur les profits vers l'impôt sur les salaires. Un tel report du fardeau ayant forcément des limites, le maintien des services publics et des dépenses qu'ils entraînent ont eu pour conséquence une accumulation de déficits budgétaires qu'il a fallu financer par des emprunts. L'aversion à l'égard de l'impôt et la préférence pour les déficits budgétaires (désormais interdits par la loi) et l'emprunt ont contribué à créer une situation de déficit chronique et d'accroissement de la dette publique dont la conséquence allait être la pression à la réduction des dépenses publiques et, par suite, la remise en question d'une foule d'acquis sociaux.

Dans cette croisade, le gouvernement et ses experts n'ont cessé de proclamer que les trois quarts de la dette du Québec proviendraient d'excès de dépenses d'« épicerie », c'est-à-dire de dépenses courantes, faisant le silence sur le fait que, de 1970 à 1997, date de la réforme de la comptabilité gouvernementale, les dépenses d'immobilisations étaient entièrement comptabilisées comme des dépenses courantes au cours de l'année de leur acquisition et que les déficits cumulés de ces trois décennies découlaient ainsi massivement des dépenses d'immobilisations et non des seules dépenses d'« épicerie ». Les statistiques démontrent en effet que les besoins financiers cumulés de cette période proviennent à 83% de l'acquisition d'actifs matériels (immobilisations – 68%) et d'actifs financiers (placements, prêts et avances – 15%), et que 17% seulement proviennent des dépenses courantes au sens strict : des chiffres qui donnent un son de cloche radicalement différent des prétentions gouvernementales.

Réduire la taille des dépenses publiques est l'objectif manifeste qui découle de la volonté de réduire la dette et le déficit. Mais la seule réduction des dépenses publiques n'apporterait pas la solution recherchée

par le capital privé. Au-delà des dépenses elles-mêmes, c'est avant tout leur caractère improductif qui est pour lui la cible. Dans cette perspective, un ménage complet s'impose auquel ne survivront que les activités méritant d'exister du point de vue du capital, c'est-à-dire les activités rentables. Les termes de cette remise en ordre: suppression des activités étatiques jugées non nécessaires, rentabilisation (par une tarification générale) des services maintenus publics, ou privatisation pure et simple de ces services.

## **Les limites de la politique keynésienne**

[Retour à la table des matières](#)

Face à ce radical changement d'orientation qui s'est généralisé à partir des années 1980, on est en droit de se demander comment la place occupée par l'État et le secteur public a pu se développer à une aussi grande échelle au cours des cinquante années précédentes et pourquoi le capital privé a toléré aussi longtemps un tel développement d'activités improductives se nourrissant de l'accumulation privée. Si l'intervention de l'État s'est instituée comme politique économique générale, c'est qu'elle était vue comme le moyen de résoudre l'impasse dans laquelle se trouvait l'économie au cœur de la longue dépression des années 1930, face à laquelle la théorie économique officielle de l'époque était impuissante. La théorie de Keynes se présentait donc comme la bouée de sauvetage destinée à rescaper un système en proie à l'effondrement.

La politique keynésienne vise à combattre la dépression par une combinaison de mesures monétaires inflationnistes, dont l'effet est de réduire les salaires réels, et de travaux publics entraînant un déficit budgétaire à compenser par un surplus lorsque la relance aura pris effet. Pour réaliser l'objectif de relance de la demande globale, dans l'esprit de Keynes, tout investissement, quel qu'il soit, est bon. Toute dépense publique est vue comme productive, susceptible de suppléer à

une dépense privée déficiente et d'impulser une croissance harmonieuse débarrassée des crises. Mais, pour qu'elle soit productive au sens capitaliste du terme, il faudrait que la dépense publique soit non pas productive « en général », mais productive pour le capital, productive de profit, ce qu'elle n'est pas pour l'essentiel de ses composantes, comme nous venons de le voir.

La seule activité génératrice d'un profit global accru est celle qui proviendrait de la relance de l'investissement privé, de la création de nouvelles capacités productives dont les produits sont destinés non pas à la consommation publique non rentable, mais à la consommation privée rentable. Là se trouve l'épine dorsale de l'activité en régime capitaliste et le but ultime de la politique keynésienne est précisément d'en arriver par l'intervention étatique à rétablir les conditions nécessaires à la rentabilité privée. Il faut reconnaître cependant que le rétablissement de ces conditions a peu à voir avec les politiques keynésiennes. Il est à rechercher avant tout dans les conditions d'exploitation de la force de travail, dans les mesures de « rationalisation », de « flexibilisation », d'extension du travail occasionnel et à temps partiel, dans l'imposition de concessions, de gel ou de réduction des salaires, dans la destruction des spécialités et l'introduction de la polyvalence, en un mot dans la détérioration des conditions de travail en général.

La dépense publique ne peut donc pas être vue comme venant « relayer » la dépense privée lorsque cette dernière fait défaut par manque d'une rentabilité suffisante. De natures différentes, elles ne peuvent se relayer, la seconde étant productive de profit, alors que la première est consommatrice de profit. Tout au plus la dépense publique peut-elle contribuer à stimuler la reprise. Mais cela n'est réalisé qu'au prix d'une ponction sur l'accumulation privée. La dépense publique aura permis d'accroître la production, l'emploi, le revenu, mais sans résoudre le problème de la rentabilité du capital. En continuant à s'accroître, elle fait peser sur lui un poids toujours plus lourd.

## Défendre les conquêtes sociales et démocratiques

[Retour à la table des matières](#)

Si essentielles soient les conquêtes sociales et démocratiques des organisations syndicales et populaires (droits à la santé, aux services sociaux, à l'éducation,...) dont bénéficie l'ensemble de la population travailleuse, c'est-à-dire l'écrasante majorité de la population, elles sont un obstacle pour le capital, pour la production de profit, pour l'accumulation privée. D'où la nécessité pour le secteur privé de récupérer ce dont il a été en quelque sorte « exproprié » au fil des années avec la place croissante prise par l'État; il s'agit de « recapitaliser » une économie dont une part toujours plus grande en est arrivée à fonctionner en échappant aux règles du capital, de redonner un caractère capitaliste à tout un ensemble d'activités dont le maintien et l'existence devront dépendre de leur rentabilité et dont le fonctionnement sera partie intégrante de l'accumulation du capital.

Dans la mesure où l'économie capitaliste est fondée sur le capital et que son activité est déterminée par la rentabilité nécessaire, le poids que la dépense publique fait peser sur le capital est présenté comme un poids pour la société comme telle. « *En tant que société* », nous dit-on, « *nous ne pouvons plus nous offrir un tel niveau de dépenses publiques. Nous n'en avons plus les moyens. Nous devons réduire les services ou faire payer pour leur usage. Nous avons trop développé le secteur public. La société a vécu au-dessus de ses moyens* ». Au cours des dernières années, on a invoqué l'argument du vieillissement de la population et des effets dévastateurs à en attendre, dont une hausse draconienne des dépenses de santé et la chute de la croissance économique et des revenus de l'État occasionnée par la diminution de la population en âge de travailler. La crise inéluctable des finances publiques qui en résulterait nous placerait devant l'obligation de réduire les services publics, de les privatiser ou de les tarifer. Pourtant la véritable voie de recherche

d'une solution à ce problème du vieillissement de la population n'est-elle pas l'investissement dans l'éducation, en particulier dans la recherche universitaire, dans la santé, dans la réfection et le développement des infrastructures, qui sont autant de conditions de l'accroissement de la productivité, c'est-à-dire du fondement de la richesse actuelle et future ?

Il faut se rendre à l'évidence. Les services publics que nous voulons sont un corps étranger dans la société dans laquelle nous vivons. C'est nous qui les avons imposés et nous sommes condamnés à les défendre sans relâche. Il faut à cet égard ne laisser passer aucune occasion de dénoncer certaines idées reçues comme par exemple celle qui s'acharne à vouloir faire passer ce défenseur de la médecine privée et du ticket modérateur qu'est Claude Castonguay, comme le « père de l'assurance-maladie » au Québec. Rappelons à ce sujet que dans les étapes préalables à la création de ce régime au cœur des années 1970, Castonguay avait proposé de permettre la surfacturation des soins par les médecins et que ce projet n'a été retiré qu'à la suite d'une levée de boucliers des centrales syndicales qui combattaient depuis des décennies en faveur de la création d'un régime public, universel et gratuit<sup>1</sup>. Il est grand temps qu'on reconnaisse que le véritable père de l'assurance-maladie au Québec est le mouvement organisé des travailleurs et des travailleuses et non le ministre libéral Castonguay, devenu par la suite président du groupe La Laurentienne, ainsi qu'administrateur et actionnaire de sociétés pharmaceutiques privées particulièrement intéressées à une éventuelle privatisation des services de santé.

Le mouvement syndical est l'épine dorsale de la lutte à mener en défense des services publics. Mais il faut être conscients de ce que le succès de cette lutte sera toujours compromis si elle demeure circons-

---

<sup>1</sup> Ce fait, rapporté par André Noël de *La Presse* (20 mai 2006), a été rappelé par Lucie Dagenais, militante de la CSN pendant des décennies et compagne de l'ancien président de la CSN, Marcel Pepin, décédé en 2000. Lucie Dagenais avait été nommée au Conseil de la Régie de l'assurance-maladie en 1969, un an avant l'arrivée au pouvoir du Parti libéral.

crite au terrain syndical. Elle doit se prolonger sur le terrain politique dans une action à leur propre compte des forces organisées du travail. Une action qui ne peut se limiter à l'exercice de pressions sur les gouvernements qui se succèdent, ni à accorder, de quatre ans en quatre ans, un appui électoral explicite ou implicite, sous le couvert d'une fausse neutralité, à tel ou tel parti qui nous est étranger en nous berçant d'illusions quant au respect de ses engagements une fois porté au pouvoir. Une action dont l'objectif doit être la conquête des pouvoirs publics. Au centre de cette démarche se pose par le fait même la question de la société à édifier pour garantir les objectifs visés. Ces défis sont devant nous. Il nous appartient de les relever.

Fin du texte