

Le service de garde à contribution réduite (SGCR) ne dégagne pas un surplus budgétaire pour son promoteur, le gouvernement du Québec

François Leroux¹

Mai 2012

1. En Mars dernier, la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke publiait une étude réalisée par Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, (FGS), qui arrivait à la conclusion que le SGCR², non seulement s'autofinçait, mais permettait même au Gouvernement du Québec de dégager un surplus. Pris globalement, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial récupéraient 147 dollars chaque fois que le Québec dépensait 100 dollars dans le SGCR.

Cette étude était très attendue car depuis plus d'un an ses résultats avaient été présentés et commentés dans les journaux, sans que l'étude proprement dite ne soit disponible. Il est vrai que les résultats étaient sensationnels et que les auteurs se prêtaient volontiers à cette couverture médiatique. Ainsi la chronique de la Presse du 8 mars 2011 citait P. Fortin : Le programme est très « rentable », « C'est un succès monstre pour nos gouvernements ».

Ces résultats ont depuis été très souvent repris, répétés et utilisés à toutes les sauces³.

En 2011, cette étude a été présentée deux fois dans des assemblées formelles : une fois à Montréal dans le cadre de l'ACFAS le 10 mai 2011 et une fois à Toronto, le 22 juin 2011 à l'occasion du *Early Years Economics Forum*. En ces deux occasions FGS ont utilisé des séries de Power Points, disponibles sur internet⁴, mais ceux-ci ne

¹ Professeur titulaire HEC-Montréal

² On se réfère souvent au SGCR en évoquant « les garderies à 7 dollars »

³ À titre d'exemple on peut citer la chronique « La vie en vert » de Steven Guilbeault dans le journal Metro du 11 mars 2012 : « Pour créer la richesse aujourd'hui il n'est pas absolument nécessaire de détruire la nature...Il existe des investissements sociaux qui permettent de prendre le relais. Et comme le montre l'exemple des garderies au Québec, ces investissements sont rentables »

⁴ FGS 2011.1, FGS 2011.2

permettaient pas d'apprécier totalement la méthodologie suivie par les auteurs. Maintenant que l'étude complète est disponible, ceux qui étaient sceptiques quant à ces résultats formidables ont malheureusement vu leurs craintes confirmées.

2. Comme d'autres, cette étude part d'un postulat simple: le programme du SGCR permet à plus de mères de jeunes enfants de rester ou retourner sur le marché du travail; ceci donne l'occasion aux gouvernements de lever des impôts additionnels sur les revenus gagnés et d'économiser sur les prestations sociales qu'ils auraient du verser. FGS calculent une «réroaction budgétaire» liée aux dépenses gouvernementales et ils la comparent avec le coût du programme.

On doit ici noter l'utilisation de ce concept de «réroaction budgétaire» plutôt que celui de récupération gouvernementale ou récupération fiscale généralement employé. Sans que l'on puisse parler de néologisme il y a là l'emploi d'un terme rarement ou pas du tout utilisé en comptabilité. La réroaction est un processus plutôt qu'une mesure. A-t-on voulu se démarquer par rapport aux études précédentes en prétendant que l'on essaie de repérer autre chose que la récupération ?

3. FGS estiment à 41 700 le nombre de mères d'enfants de 0 à 59 mois et à 28 000 le nombre de mères d'enfants de 6 à 14 ans qui sont en emploi grâce exclusivement au programme de SGCR

Pour leurs calculs FGS retiennent dès lors deux scénarii : dans le premier cas on considère qu'il y a 41 700 mères additionnelles, dans le second on prend 70 000 mères additionnelles. Les résultats de la «réroaction budgétaire» avec chacun de ces scénarii sont rappelés aux tableaux 1 et 2. On donne aussi dans ces tableaux les chiffres correspondant à la réroaction directe et à la réroaction indirecte.

Les études antérieures de la récupération gouvernementale⁵ retiennent généralement exclusivement la récupération directe.

4. En s'appuyant sur ces tableaux, FGS affirment que le taux de «réroaction budgétaire» pour les deux niveaux de gouvernement est de 147 % et que ce taux pour le seul gouvernement provincial est de 105 %.

⁵ Cf. infra

TABLEAU 1

Rétroaction budgétaire dans l'étude de FGS

| | Scénario 1 | | | Scénario 2 | | |
|--|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| | Fédéral | Québec | Total | Fédéral | Québec | Total |
| Hausse des impôts sur le revenu des particuliers | 142 | 213 | 355 | 231 | 349 | 580 |
| Baisse des prestations fiscales | 58 | 44 | 102 | 100 | 63 | 162 |
| Baisse des prestations d'aide sociale | | 47 | 47 | | 116 | 116 |
| Rétroaction budgétaire directe | 200 | 304 | 503 | 330 | 528 | 859 |
| Hausse des cotisations sociales | 34 | 199 | 234 | 55 | 318 | 373 |
| Hausse des impôts indirects | 96 | 366 | 463 | 154 | 585 | 739 |
| Hausse des autres revenus autonomes | 107 | 169 | 275 | 171 | 269 | 440 |
| Rétroaction budgétaire indirecte | 227 | 734 | 975 | 380 | 1172 | 1552 |
| Rétroaction budgétaire globale | 437 | 1038 | 1475 | 710 | 1701 | 2411 |

TABLEAU 2

Rétroaction budgétaire dans l'étude de FGS en pourcentage

| | Scénario 1 | | Scénario 2 | |
|-----------------------|------------|-------|------------|-------|
| | Québec | Total | Québec | Total |
| Rétroaction directe | 18.5% | 30.5% | 32.1% | 52.1% |
| Rétroaction indirecte | 41.4% | 59.2% | 71.2% | 94.3% |

Plusieurs remarques s'imposent à la lecture de ces tableaux

1. Le programme est « rentable » (c'est-à-dire que les rétroactions budgétaires sont supérieures au coût) seulement si l'on retient le scénario 2.
 2. Si l'on ne retient que les rétroactions budgétaires directes liées aux mères d'enfant de moins de 5 ans, comme dans les autres études, on obtient un taux de rétroaction budgétaire d'environ 31 %.
 3. Mais surtout, systématiquement, les effets induits sont très supérieurs aux effets directs. Ils représentent de 60% à 65% de toutes les rétroactions budgétaires !
5. Deux études antérieures ont proposé des évaluations du taux de récupération gouvernementale.

Lefebvre P., Merrigan P., Roy-Desrosiers (2011) (ci-après LMR) ont évalué la récupération des gouvernements à 38% des dépenses⁶ du SGCR. Ils qualifient ce taux en écrivant : « The effect on governments revenues are modest »⁷

Baker M, Gruber J. Milligan K, (2008), (ci-après BGM) estiment de leur côté que le taux de récupération serait de l'ordre de 40%.⁸

Ainsi, même si l'on retient le taux le plus favorable, force est de constater que l'écart est considérable avec les chiffres avancés par FGS !: 40% d'un côté, 147 % de l'autre!

6. D'où vient cet écart ? Essentiellement du traitement que FGS font subir aux données. Il y a vraisemblablement une surestimation du nombre de mères de jeunes enfants qui sont en emploi exclusivement grâce au SGCR. Ils surestiment les revenus des femmes additionnelles et donc la rentrée fiscale due à l'impôt sur le revenu; ils surestiment l'accroissement du Produit intérieur brut lié au programme de garderie et de plus, ils comptabilisent des revenus gouvernementaux dont on ne peut raisonnablement tenir compte dans ce genre d'étude. Suivons donc la démarche de FGS.
7. Les données sur le coût du programme sont sans équivoque. Le gouvernement du Québec dépense en moyenne environ 10 000 dollars par enfants en garderie. En 2008 le coût brut des SGCR était de 1 796 millions de dollars.
8. L'évaluation du nombre de mères additionnelles est elle beaucoup plus discutable.

⁶ FGS p.19

⁷ LMR, p.25

⁸ BGM : " 40% of the costs of the child care subsidy are recovered." p. 725; FGS ont retenu pour cette étude un taux de 38% p.19

Pour évaluer le nombre de mères avec jeunes enfants qui sont présentes sur le marché du travail grâce au SGCR, FSG utilisent les données proposées dans les études de BGM et LMR évoquées précédemment. Ils utilisent aussi certaines données extraites de l'étude de Lefebvre P., Merrigan P., Verstraete M. (2009) (LMV).

Ainsi, comme on l'a dit précédemment, 41 700 mères d'enfants de 0 à 59 mois et 28 000 mères d'enfants de 6 à 14 ans seraient en emploi grâce exclusivement au SGCR.

9. Que penser de ce chiffre de 41 700 mères d'enfant de moins de 5 ans, en emploi grâce au SGCR? Disons qu'il y a de bonnes chances que ce chiffre soit surévalué. Par exemple Coiteux⁹ a fait remarquer que l'évolution des taux d'emploi au Québec et dans trois provinces de l'Atlantique est fort semblable, même si ces dernières ne bénéficient pas d'un SGCR. Une comparaison avec ces trois provinces serait plus adéquate que la comparaison avec l'Ontario¹⁰, car cette province en début de période avait un taux de participation sensiblement plus élevé que celui des trois provinces de l'Atlantique. Coiteux souligne par ailleurs que la réforme fédérale de l'assurance emploi en 1997 a incité plus de jeunes à prendre un emploi et que ce facteur a joué un rôle non négligeable dans l'accroissement du taux de participation là où il était relativement plus faible, au Québec comme dans les trois provinces de l'Atlantique.

Certes GFS se défendent de cela en se retranchant derrière le travail économétrique très méticuleux de LMR. Mais les critiques de Coiteux sont tout à fait pertinentes.

La difficulté d'apprécier ce qui dans l'augmentation du taux de participation est dû exclusivement au SGCR n'a pas échappé à FGS¹¹. Sur la période d'analyse, il y a eu la continuation d'une tendance lourde, celle de la volonté des femmes d'occuper un emploi. Comme le montre bien le tableau 1 de l'étude de FGS¹², entre 1996 et 2008, le taux de participation des femmes de 15 à 64 ans sans enfant (et donc insensibles au SGCR) est passé au Québec de 60.9% à 70.8 % entre 1997 et 2008. Oui, l'augmentation du taux de participation des mères avec de jeunes enfants a été spectaculaire et plus rapide que l'augmentation du taux de participation des femmes sans enfants, mais ce gain s'inscrit dans une tendance lourde d'augmentation systématique du taux de participation.

⁹ Coiteux M. 2012

¹⁰ Une comparaison avec les données du Canada qui sont disponibles au tableau 1 de FGS aurait donné un résultat moins favorable.

¹¹ FGS, pages 9 et 10

¹² Page 7

Il faut dire que de ce point de vue le Québec était en retard sur l'Ontario; et il y a eu sur la période retenue un effet de rattrapage comme le montre clairement la figure 4 de l'étude de FGS, figure¹³ qui décrit l'évolution du taux de participation des femmes âgées de 15 à 64 ans, entre 1996 et 2011. Le SGCR a amplifié le mouvement, c'est certain, mais il constitue une cause parmi d'autres.

La conjoncture économique favorable sur la période retenue a-t-elle eu le même effet sur le taux de participation, en pourcentage, dans les provinces où il est historiquement plus faible que dans les provinces où il est historiquement plus élevé?

Les femmes sont-elles retournées au travail parce qu'elles ont pu avoir accès aux garderies, ou bien les femmes ont-elles utilisé les garderies parce qu'elles désiraient retourner sur le marché du travail ?

10. FGS¹⁴ par ailleurs n'ont pas tenu compte d'un changement démographique majeur qui a un impact sur le taux de participation : celui du retard de la naissance du premier enfant. Au Québec, comme ailleurs, l'âge de la mère à la naissance de son premier enfant, sur la période étudiée, a augmenté pour se situer à environ 29 ans. Ainsi la majorité des femmes accumulent de nombreuses années d'expérience sur le marché du travail avant la première naissance. Et l'accumulation de l'expérience antérieure est un facteur majeur du retour au travail. En fait dans beaucoup de secteurs la norme aujourd'hui est devenue que les jeunes mères « reprennent leur poste » après leur congé de maternité.
11. Une autre question n'a pas été prise en considération par FGS. Elle est certes difficile à traiter, mais elle correspond à une situation très fréquente, surtout pour les femmes employées dans le secteur public ou parapublic. Il s'agit de la pratique selon laquelle la prise du congé de maternité entraîne la création d'un emploi temporaire pour une remplaçante. On sait qu'il existe des conventions collectives importantes dans lesquelles cette pratique est encadrée et qui contraignent l'employeur à titulariser la remplaçante si le congé dépasse une certaine période. Comme plus de mères retournent à leur emploi après la naissance de leur enfant, il y a une précarisation accrue pour les remplaçantes et, en tout cas, une diminution sensible de leur revenu.
12. L'ensemble de ces remarques amènent à considérer que le chiffre de 41 700 est sans doute surévalué. On notera de plus, que, comme dans les trois études citées précédemment, on a minimisé (ignoré) l'impact de la présence de ces travailleuses additionnelles sur les conditions d'entrées des jeunes femmes sans enfant. On n'a pas non plus tenu compte d'une possibilité de substitution d'emplois masculins par

¹³ Page 6

¹⁴ Pas plus que LMR

des emplois féminins et donc de l'éventualité que la croissance de l'emploi féminin ait ralenti la croissance de l'emploi des hommes.

13. Faut-il comptabiliser dans la « rétroaction budgétaire directe » les rentrées fiscales et les gains sur prestation non versées associés aux mères d'enfants de plus de 5 ans et de moins de 14 ans¹⁵, comme il est fait dans l'étude de FGS ? La question est d'importance puisque dans un cas le taux de rétroaction budgétaire est de 143 % et dans l'autre de 88%. FGS, tout en présentant les résultats avec et sans adjonction des mères avec enfants de 5 à 14 ans, privilégie la première approche. Il faudrait ajouter ces mères pour tenir compte de « l'effet de persistance » : non seulement des mères additionnelles sont rentrées (ou sont restées) sur le marché du travail grâce exclusivement au SGCR, mais elles y sont restées au delà des 5 premières années.

N'y a-t-il pas là cependant un double comptage ? Certaines mères, dans le temps, vont être comptées une première fois parce qu'elles ont des enfants de moins de 59 mois et elles seront comptées plus tard une seconde fois lorsque leur enfant aura plus de 59 mois.

De toute façon ajouter les bénéficiaires enregistrés plus de 5 ans (et jusqu'à 14 ans) après la dépense initiale pose le problème de **l'actualisation des flux**. Problème classique des analyses coûts-bénéfices mais qui est totalement ignoré ici¹⁶.

14. Ayant estimé le nombre de mères additionnelles, FGS déterminent leur revenu imposable. Ils font l'hypothèse que les femmes qui rentrent ou restent sur le marché du travail grâce au SGCR ont les mêmes revenus que l'ensemble des femmes déjà au travail. Il y a suffisamment d'indication pour savoir que ceci n'est pas vrai et qu'en général les femmes qui s'ajoutent au marché du travail grâce au SGCR ont des revenus sensiblement plus faibles que la moyenne des femmes déjà en emploi.¹⁷

¹⁵ Ce chiffre butoir de 14 ans a été retenu car cela coïncide avec la durée du programme depuis sa création jusqu'à l'année 2008. Mais FGS pensent que dès que l'on aura des données pour une période plus longue on pourra ajouter des mères en emploi grâce au SGCR : « Jusqu'ici, seules les mères âgées de 50 ans et moins ont pu avoir accès aux garderies à contribution réduite et accroître leur présence sur le marché du travail. On peut supposer que dans 15 ans, l'effet des services de garde à contribution réduite sur le taux d'emploi des mères sera encore plus important qu'en 2008 » (page 14). Mais où est la limite ? Faudra-t-il dans 25 ans ajouter les revenus de retraite des mères qui ont été en emploi 40 ans plus tôt grâce au SGCR ?

¹⁶ N'oublions pas que certaines dépenses d'équipement sont antérieures aux dépenses de fonctionnement et d'entretien.

¹⁷ Et ce d'autant plus que le programme profite surtout aux mères sans diplôme: "employment rate of mothers with 6-11 program alumni has increased by 7 percentage points : all from mother without BB": (FGS2011.2) . Cette réalité devrait amener une projection moins avantageuse en termes de revenu

Les projections de revenu faites de façon beaucoup plus rigoureuse par LMR aboutissent effectivement à des revenus bien plus faibles que celles retenues par FGS.

15. D'autre part, les mères additionnelles présentes grâce au PGCR ont typiquement un âge moindre que l'âge moyen des femmes déjà en emploi. Ayant moins d'ancienneté, dans beaucoup d'emplois, elles ont une rémunération plus faible¹⁸.
16. Là où l'étude devient plus problématique, c'est lorsque l'on s'engage dans le calcul des effets induits. FGS pensent que l'on doit ajouter à la rétroaction budgétaire directe, celle résultant de l'augmentation du PIB, due aux mères avec jeunes enfants (qui sont en emploi grâce au SGPR). En s'engageant sur cette voie on s'éloigne d'une analyse classique de coûts-bénéfices et on glisse vers une analyse de retombées économiques¹⁹.

On connaît ou on devrait être conscient de tous les abus liés à l'utilisation de cet instrument²⁰.

En tout cas, dès qu'on introduit des avantages induits, il faut faire preuve de la plus grande prudence.

De plus les analyses de retombées ne tiennent généralement pas compte des **coûts d'opportunité** qui sont liés aux avantages d'un projet alternatif. Par exemple un projet de service de garde amène de la récupération fiscale par le biais des impôts sur le revenu récupéré; mais s'il est choisi on ne réalisera pas un autre projet ou programme qui lui aussi aurait entraîné des récupérations fiscales. On pourra consulter sur ces points texte classique d'Yvan Stringer²¹ sur le mirage des retombées.

17. Si, malgré ces objections très sérieuses, on choisit de tenir compte des effets indirects, il faut trouver un moyen de passer du nombre d'emplois additionnels des jeunes mères à l'augmentation du PIB engendré par cette addition.

La méthode retenue par FGS est, elle aussi, contestable. Il n'est pas vrai qu'une simple augmentation du taux de participation des femmes, et donc du nombre de

¹⁸ C'est le cas en particulier pour les femmes travaillant dans le secteur public et para-public.

¹⁹ FGS parlent ouvertement de **retombées financières**, p. 27

²⁰ Plusieurs économistes de renom au Québec dénoncent depuis des années l'utilisation erronée des analyses de retombées économiques; c'est en particulier le cas de C. Montmarquette du CIRANO, A. Lemelin de l'INRS et Y. Stringer d'HEC-Montréal

²¹ In Raynauld J, Stringer Y, 2008, chapitre 17. *"Il faut être naïf au mieux, manipulateur au pire, pour faire croire qu'en versant une subvention à un organisme particulier le gouvernement s'enrichit, que l'état de ses finances s'améliore"* .

femmes employées, se traduit mécaniquement par une augmentation semblable en pourcentage du Produit Intérieur Brut *indépendamment des revenus gagnés et des emplois occupés*.

18. FSG avancent : « *Ultimement, en équilibre général, la hausse du PIB est proportionnelle à la hausse de l'emploi considérée, ajustée par sa productivité*²² »...« *This theorem is due to Nobel Laureate Bob Solow (1956, 1957), and has been re-verified against data by IMF's Chief Economist Olivier Blanchard (2000)*²³ ».

Il est tout à fait abusif de justifier la démarche retenue en faisant dire à Solow et à Blanchard ce qu'ils ne disent pas. Rappeler que l'un a reçu le prix Nobel et que l'autre est l'économiste en chef du FMI est certes ronflant, mais hélas ils n'ont pas tenu les propos qu'on leur prête dans les articles cités en référence.

19. L'article de Solow (1956) est un classique de la théorie de la croissance. Il y présente et développe ses idées novatrices à l'époque sur la nécessité de dépasser le modèle d'Harrod-Domar pour tenir compte du rôle du progrès technique. Solow utilise principalement la fonction Cobb-Douglas²⁴. Avec cette fonction de production, une augmentation de L ne peut se traduire par une augmentation équivalente de l'output global (Q); cela supposerait que l'élasticité partielle de Q par rapport à L soit égale à 1 et, par voie de conséquence, que l'élasticité partielle de Q par rapport à K soit nulle. Ce qui n'a aucun sens.

Dans le second article Solow (1957) s'attaque à un autre problème²⁵, celui de distinguer (sur une période de 40 ans) dans la croissance de l'output par heure travaillée, ce qui peut être expliqué par une augmentation de l'intensité en capital et ce qui peut être expliqué par des changements de l'allure de la courbe de production (dus à des chocs exogènes). Il cherche donc à faire la distinction entre des déplacements de la courbe et des déplacements sur la courbe. Et il arrive à la conclusion que 80% est expliqué par les déplacements de la courbe et pas plus de 20% à l'intensité en capital²⁶. Bien sûr ceci est tout à fait cohérent avec l'importance que Solow attache au rôle du progrès technique (l'un des facteurs explicatifs des déplacements de la courbe de production).

²² FGS 2011.1

²³ FGS 2011.2

²⁴ Dans la Cobb-Douglas le facteur L est on ne peut plus agrégé et homogène. Notons aussi que dans le modèle de Solow (1956), il n'y a pas de gouvernement, pas d'impôt sur le revenu, pas de taxes indirectes, ni de subventions ou de prestations sociales.

²⁵ Solow utilise un modèle théorique proche de celui utilisé dans l'article de 1956, et il rappelle au passage qu'il s'enferme dans toute une série d'Hypothèses simplificatrices

²⁶ Cf. graphique 1 p. 313

Nulle part dans les deux articles de R. Solow il n'est fait mention d'un « théorème » qui lierait « ultimement » l'augmentation du taux de participation au marché du travail à une augmentation proportionnelle du PIB.

20. Dans le cadre des *Lionel Robbins Lectures* au *London School of Economic*, O. Blanchard (2000) a bien prononcé trois conférences autour du thème général du taux de chômage en Europe²⁷.

Les trois conférences sont de même facture : Blanchard reprend et élargit des développements théoriques sur le marché du travail (Blanchard- Wolfers, 2000), mais plus spécifiquement il s'interroge sur l'impact d'un certain nombre de facteurs sur le niveau d'emploi. Dans chacune des conférences la présentation commence par le développement d'un modèle théorique et se termine par une vérification empirique.

Dans la première conférence, Blanchard s'attarde à montrer comment la diminution de la croissance du progrès technique pendant une certaine période a eu un impact négatif sur l'emploi²⁸. Il mesure ensuite l'impact des taux d'intérêt sur le chômage²⁹. Les vérifications empiriques portent sur la Hollande et l'Irlande. Il montre combien des politiques de modération salariale³⁰ ont eu un rôle pour expliquer la réduction du chômage.

La deuxième conférence développe elle aussi un modèle théorique pour mettre en évidence l'impact sur le chômage de changements institutionnels ou de réglementation. La vérification de son modèle porte sur les données observées au moment de la « révolution portugaise ».

La troisième conférence est constituée essentiellement de développements théoriques pour formaliser l'impact sur le chômage des mesures de protection de l'emploi, de la durée de l'emploi et de la sclérose du marché du travail. La brève vérification empirique de l'impact de ces variables est faite sur 17 pays de l'OCDE³¹.

À la lecture ou relecture de ces textes il est clair que Blanchard ne fait ni de près ni de loin allusion au prétendu théorème de Solow et à la « relation entre la hausse de l'emploi et à celle du PIB ». De plus les vérifications empiriques dans ces trois textes

²⁷ Elles avaient pour titres : "Shocks, factor prices, and employment", " Rents, product and labor market regulation, and employment" et "Employment protection, sclerosis, and the effect of shocks on employment".

²⁸ Blanchard 2000.1 p.7

²⁹ Blanchard 2000.1 p.11

³⁰ Blanchard 2000.1 p. 22

³¹ Blanchard 2000.3 p.13

ne portent nullement sur ce sujet. Et donc ce n'est sûrement pas une re-vérification du théorème de Solow !

21. L'évocation du modèle d'équilibre général³² est certes savante mais malheureusement d'aucune utilité dans le cas présent. Pour formaliser la toute première version du modèle d'équilibre général, Walras (1874) a dû faire de très nombreuses³³ hypothèses explicites ou implicites, sur le comportement des agents économiques, sur leur finalité et sur les structures de marché dans lesquels ils évoluent. Près d'un siècle et demi plus tard le modèle (et ses variations) est devenu de plus en plus complexe et sophistiqué, tout en restant très élégant et cohérent. Apprécier les différentes variantes nécessite une connaissance encyclopédique; mais ces nouveaux développements se sont faits par l'adjonction d'hypothèses qui ne le rapprochent pas de la réalité. Le modèle d'équilibre général est une brillante construction théorique, mais qui hélas ne nous aide que très marginalement en matière de politique économique.
22. Robert Solow (2000), puisqu'on veut y faire référence, était très lucide sur la signification de la théorie de la croissance; ce qu'il écrit, au crépuscule de sa carrière, est d'une grande lucidité et humilité et vaut sûrement pour le modèle d'équilibre général.
- « Any theory that says something about real world is likely to have implications for policy. But it is only good sense to realize that an abstract theory, like the one I have been developing, **can only say abstract things about economic policy.** At the very beginning, I described an aggregative theory of growth as a parable. You expect a parable to have a moral, **but hardly to contain concrete instructions for the conduct of life. So here, when I talk about policy implications, I have to say at roughly the same level of abstraction as theory on which they are.** »³⁴*
23. Ceci étant, revenons à la démarche de FGS. Elle s'effectue de la façon suivante :
- On estime le nombre de femmes en emploi grâce au SGCR;
 - On en conclut que cela représente 1.7% de l'emploi au Québec³⁵
 - Le « théorème » de Solow permet de dire que 1.7% d'accroissement de l'emploi se traduit par 1.7% du PIB, corrigé par un coefficient qui reflète les écarts de productivité entre les femmes en emploi grâce au SGCR et celles qui étaient déjà en emploi, (ce coefficient est de 96.5% dans l'étude).
 - Pour calculer ce coefficient on utilise une donnée produite par Statistique Canada selon laquelle « le rapport entre le salaire moyen des employés qui n'ont aucun diplôme universitaire et la moyenne générale des salaires est de 89 % »³⁶

³² FGS 2011.1

³³ Certains ont parlé d'hypothèses héroïques

³⁴ Solow (2000) p.71

³⁵ Sans distinction d'emploi de femmes ou d'hommes

- e) Sans hésiter, mais sans vraiment le dire, on fait l'hypothèse qu'entre deux groupes, la différence de salaire est égale à la différence de productivité³⁷. Ayant repéré le nombre de mères additionnelles sans diplôme, on en déduit le coefficient de correction pour différence de productivité.
- f) Alors on peut estimer que le PIB induit est égal à 95.6% des 1.78% de l'emploi additionnel
- g) Et c'est ainsi que l'on arrive à une augmentation du PIB induit de 5.1 milliards de dollars.

24. FGS ayant calculé le PIB additionnel, ils en déduisent des revenus de taxes indirectes additionnels pour les gouvernements (et ces revenus sont considérables, ils représentent près de 48% de tous les effets indirects dans le scénario 2. Dans le cas du seul Québec, dans le scénario 1, la contribution de ces taxes indirectes induite est supérieure à toute la rétroaction budgétaire directe !). De la même façon ils calculent la hausse des cotisations sociales. Mais, dans les deux cas, on ne nous précise pas comment on s'y prend pour le faire.

25. Est-il logique de considérer comme une rétroaction positive les cotisations sociales additionnelles ? Nombre d'analyses de retombées économiques calculent comme des avantages les « revenus para-fiscaux » des gouvernements ou des agences gouvernementales. Mais c'est une erreur. En effet quand il y a une rentrée de cotisations sociales, il y a en même temps, en contrepartie, création d'obligations pour l'agence gouvernementale. Par exemple s'il y a une augmentation des cotisations à l'assurance emploi ou à un fonds de retraite, l'agence gouvernementale en contrepartie s'engage à payer des prestations en cas de chômage ou des pensions. Alors, oui il y a des rentrées monétaires, mais il y a simultanément créations d'engagements. Il n'est donc pas raisonnable d'en tenir compte.

26. FGS ont par ailleurs « ratissé très large » pour comptabiliser les « rétroactions budgétaires » des gouvernements, et dans certains cas ils ont négligé le risque de doubles comptages.

Est-il vraiment légitime de rajouter les autres revenus autonomes des administrations supplémentaires? Peut être les auteurs le font-ils car ils ont recours au concept vague et inhabituel de « rétroaction budgétaire » ? Et notons bien que cette estimation est faite à l'aide d'une simple règle de 3, puisque c'est bien de cela dont il s'agit quand ils écrivent que les « autres revenus autonomes » ont une élasticité au PIB unitaire.

³⁶ Sans distinction entre les femmes et les hommes

³⁷ Pour retenir cette approche il faut avoir une confiance absolue dans l'analyse micro-économique néo-classique de la détermination des salaires !

Est-il raisonnable de comptabiliser dans la rétroaction budgétaire induite du Québec les revenus additionnels attribués aux Municipalités et aux Commissions scolaires?³⁸

Est-il raisonnable d'ajouter parmi les « rétroactions indirectes » les dividendes des sociétés d'État³⁹ ? Ainsi on tient compte de l'augmentation du volume des dividendes d'Hydro-Québec, de la Société des Alcools et de Loto-Québec!

Pourquoi rajouter spécifiquement le produit additionnel des taxes sur la masse salariale, qui sont par nature des taxes indirectes, alors que l'on a déjà tenu compte des taxes indirectes ?

27. Plus prosaïquement, notons que le calcul de la rétroaction indirecte telle qu'elle est faite dans l'étude de FGS est illogique et partielle. En effet on retient qu'il y a une très forte corrélation entre les rentrées budgétaires et le PIB; et dès lors on ajoute aux effets positifs indirectes les rentrées budgétaires additionnelles liées à l'augmentation du PIB.

Mais, en fait, on peut tout aussi bien affirmer que s'il y a augmentation du PIB il y a aussi une augmentation des dépenses budgétaires des gouvernements. Les dépenses budgétaires et PIB sont fortement corrélés. Du fait de l'augmentation du PIB, il faudrait, pour calculer la rétroaction budgétaire indirecte, en toute logique, retrancher les dépenses budgétaires additionnelles induites

28. En fait, la méthodologie utilisée par FGS pour calculer les « rétroactions budgétaires indirectes » permettrait de démontrer que pratiquement toute politique gouvernementale, quelle qu'elle soit, créant des emplois nombreux (surtout chez les plus démunis) s'autofinance, (en grande partie grâce aux effets induits).

29. Tout au long de cette étude, FGS ont systématiquement retenu les estimations, les données et les méthodes les plus favorables à la thèse qu'ils voulaient défendre : le programme du SGCR du gouvernement du Québec est budgétairement « rentable ». Et pour ce faire ils ont mis de côté pas mal de bon sens et de logique économique.

L'ampleur des biais, les erreurs et les omissions ont comme conséquence qu'on ne peut raisonnablement s'appuyer sur cette étude pour évaluer le coût effectif du SGCR, en tenant compte des répercussions budgétaires.

Le gonflement généralisé des rétroactions budgétaires positives et la sous-estimation des dépenses budgétaires induites suffisent en tout cas pour affirmer

³⁸ FGS tableau de la page 23

³⁹ FGS p.20

que le programme du SGCR ne dégage surement pas un surplus⁴⁰ pour son promoteur, le gouvernement du Québec⁴¹. Le programme ne s'autofinance pas. Et c'est bien dommage !

On peut souhaiter qu'un jour les fonctionnaires du Conseil du Trésor, qui au-delà des estimations économétriques ont des données comptables concrètes, nous donnent leur estimation du taux de récupération par les gouvernements du programme du SGCR.

Et l'on constatera que, comme estimé dans les études précédentes, c'est plus près de 40 % que de 147 %.

30. Le programme des garderies au Québec est un programme remarquable et il fait certainement l'envie de bien des mères de famille à travers toute l'Amérique du Nord.

Est-il bien tarifé ? N'y a-t-il pas d'autres moyens de supporter les familles pauvres et de leur donner accès à un service de garderie ? C'est un tout autre débat.

Chacun en fonction de ses préférences ou de ses sensibilités politiques est bien libre d'appuyer ou pas le programme actuellement en place. Mais il importe de bien connaître ce qu'il coûte. Dans un contexte de déficits budgétaires généralisés et d'accumulation de dettes publiques, il est clair que des choix doivent être faits. On peut légitimement penser que le programme du SGCR, dans sa forme actuelle, est une priorité absolue. Parfait. Mais alors, on ne pourra soutenir d'autres programmes.

Malheureusement le travail de FGS ne nous aide pas. A vrai dire il embrouille plutôt les choses. Comme le disent très bien les auteurs, la rentabilité n'est une condition ni nécessaire ni suffisante pour qu'un programme de dépenses (surtout dans le domaine social) soit entrepris. Mais si on veut, malgré tout, en évaluer le coût, il y a lieu d'être rigoureux et prudent.

On sent tout au long de cette étude une volonté fort louable de défendre un programme social qui tient à cœur aux auteurs. A plusieurs reprises on manifeste un intérêt particulier pour les femmes les plus pauvres, les moins éduquées ou qui sont

⁴⁰ Rappelons que la rétroaction budgétaire retenue par FGS était de 105%, donc à peine « rentable » selon la définition retenue par les auteurs.

⁴¹ L'adjonction des avantages perçus par le gouvernement fédéral ne change en rien cette constatation.

chef de famille monoparentale. Hélas l'analyse proposée n'est pas à la hauteur de ces nobles intentions.

Certains ne pourront s'empêcher de penser que c'est même assez irresponsable de faire naître de faux espoirs et d'entretenir le mythe de la quasi-gratuité.

FGS ne peuvent se surprendre que l'on se soit emparé des résultats de leur étude à des fins partisans. Les commentaires des deux auteurs rapportés par les journaux montrent en tout cas qu'ils espéraient bien que leur travail ait une résonance populiste⁴² ou politique⁴³

Enfin on notera qu'en présentant au grand public (par le biais d'une entrevue dans La Presse, le 8 mars 2011⁴⁴) les résultats de l'étude et en ne la rendant disponible que 13 mois plus tard, les auteurs ont parfaitement répandu la bonne nouvelle sans s'exposer à la critique éventuelle de leurs pairs!

Il est indéniable que nous sommes ici en face d'un remarquable succès de communication.

Mai 2012

⁴² A titre d'exemple, le 9 mai 2011, Mme Isabelle Pion de La Tribune commente : « Aux yeux du professeur Luc Godebout de l'U de S, les données de cette étude permettront de faire contrepois à ceux qui prétendent que les SGCR sont un système qui coûte cher ». De même le 13 avril 2012, dans Le Devoir, Éric Desrosiers rapporte les propos de L.Godbout « Ces résultats montrent qu'il est possible, pour un programme de l'État, de concilier le développement social et la prospérité économique. »

⁴³ FGS n'ont pu résister au réflexe pavlovien d'égratigner Ottawa. Ils écrivent en effet que par ce programme, Québec fait un « cadeau » de 43 \$ à Ottawa pour chaque tranche de 100\$ dépensée. Stéphanie Grammond (2012) dans La Presse, à titre d'exemple, a repris cette assertion de FGS. Mais franchement FGS viennent de découvrir l'Amérique ! Chaque fois que le Québec fait une dépense, il y a automatiquement des recettes fiscales pour le Fédéral. De la même façon chaque fois que le Fédéral fait des dépenses au Québec, il y a un « cadeau » fiscal pour le gouvernement du Québec. Quand Ottawa maintient un brise-glace à Québec ou une base militaire à Valcartier, il fait un « cadeau » fiscal au Québec.

⁴⁴ Journée internationale des femmes

Références

- Baker M, Gruber J. Milligan K, 2008 "Universal childcare, maternal labor supply, and family well-being" *Journal of Political Economy*, 2008, vol 116, August, pp. 709-745.
- Blanchard O. 2000. "Economics of Unemployment, Shocks, Institutions, and Interactions". Lionel Robbins Lectures, London School of Economic
- Blanchard O. , Wolfers, J, 2000 « Shocks and institutions and the rise of European Unemployment. The aggregate evidence, *Economic Journal* 110 (1) pp 1-33
- Coiteux M. 2012 « la multiplication des pains » , La Presse, le 18 avril
- Desrosiers E. 2012, « Payantes pour l'État, les garderies à 7\$ » Le Devoir 13 avril
- Fortin P., Godbout L., St-Cerny S. 2011.1 "La Participation des femmes au marché du travail : impacts macroéconomique et budgétaire des services de garde à contribution réduite » ,Power Points, mai 2011
- Fortin P., Godbout L. St-Cerny S. 2011.2 " Economic Consequence of Quebec's Educational Childcare Policy" *Early Years Economics Forum*, Power points ,Toronto, June 22
- Grammond S. « Les garderies à 7\$ sont rentables pour le Québec » La Presse 13 avril
- Lefebvre P. ,Merrigan P., Roy-Desrosiers. 2011 « Quebec's childcare universal low fees policy 10 years after ; effects, costs and benefits » *CIRPÉE-UQAM, Working paper n 1101*, January
- Lefebvre P. ,Merrigan P. , Verstraete M. 2008, "Dynamic labour supply effects of childcare subsidies : evidence from a Canadian natural experiment in low-fee universal child care" *Cahier de recherche du CIRPÉE, working paper 08-24, september*
- Lefebvre P. ,Merrigan P. , Verstraete M. 2009, "Canadian natural experiment in low-fee universal child care" *Labour Economics, vol. 16, n° 5. October, pp. 490-502.*
- Pion I,. 2011 « Les CPE, un outil de prospérité économique » *la Tribune, mai 9*
- Raynauld J., Stringer Y. 2008, « Problèmes et politiques économiques », PUQ
- Solow R. 1956."A contribution to the theory of economic growth" *Quarterly Journal of Economics*, vol. 30, n°1, February pp. 65-94
- Solow, R. 1957 . "Technical change and the aggregate production function" *Review of Economics and Statistics*, vol. 30, n°3, August pp. 312-320
- Solow R. 2000. « Growth theory, an exposition » Oxford university Press, second edition
- Walras L., 1874, " Éléments d'économie pure et théorie de la richesse sociale" réédité sous le titre « Principes d'Économie pure », Librairie des Sciences politiques et sociales, Paris 1914