Gérard Bélanger

Grandeur et misère de nos choix économiques

PUL

GRANDEUR ET MISÈRE
DE NOS CHOIX ÉCONOMIQUES

DU MÊME AUTEUR

Le prix de la santé, Montréal, Hurtubise HMH, 1972 (avec Jean-Luc Migué).

The price of health, Toronto, MacMillan, 1974 (avec Jean-Luc Migué).

Le financement municipal au Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976.

Le prix du transport au Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978 (avec Jean-Luc Migué et Michel Boucher).

Impôts et dépenses au Québec et en Ontario ; une comparaison, Montréal, Institut de recherches C.D. Howe, 1978 (avec Judith Maxwell et Penny Basset).

L'économique du secteur public, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1981.

Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique, Montréal, Agence d'ARC, 1988.

L'économique de la santé et l'État-providence, Montréal, Les Éditions Varia, 2005.

L'économie du Québec, mythes et réalité, Montréal, Les Éditions Varia, 2007.

Les blogues d'un vieil économiste, Québec, Université Laval, Département d'économique, 2014.

Gérard Bélanger

GRANDEUR ET MISÈRE DE NOS CHOIX ÉCONOMIQUES

Presses de
l'Université Laval

Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada

Nous remercions le Conseil des Arts du Canada de son soutien. L'an dernier, le Conseil a investi 153 millions de dollars pour mettre de l'art dans la vie des Canadiennes et des Canadiens de tout le pays.

We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts, which last year invested $153 million to bring the arts to Canadians throughout the country.

Conseil des arts du Canada
Canada Council for the Arts

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

SODEC Québec

Maquette de couverture : Laurie Patry

Mise en pages : Diane Trottier

© Presses de l'Université Laval. Tous droits réservés.

Dépôt légal 4e trimestre 2018

ISBN 978-2-7637-3963-2
PDF 9782763739649

Les Presses de l'Université Laval

www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

Table des matières

Introduction 1

Partie 1
La science économique

1 La science économique résumée en deux minutes ou en 335 mots 5

2 Choisissez votre erreur : erreur de type 1 ou erreur de type 2 ? 7

3 La dichotomie centralisation-décentralisation 11

4 Face à la détérioration de la performance d'une organisation : défection, prise de la parole et fidélité 29

5 La survente de la science avec le concept des données probantes 33

6 Réflexions à propos du livre de Jean Tirole, *Économie du bien commun* 37

7 Où va l'entrepreneuriat ? 47

Partie 2
La société

8 La place des femmes 53

9 Anthony Downs et le cycle d'attention à une question 57

10 Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas ou l'importance de la visibilité 61

11 Pourquoi suis-je insatisfait de la qualité du contenu des médias ? 65

12 L'accessoire domine-t-il le principal ? 69

13 Une leçon d'humilité pour les économistes 73

14 Quelle est la responsabilité sociale de l'entreprise ? 77

PARTIE 3
L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

15 Une note optimiste sur le déclin de l'emploi du secteur manufacturier 83

16 La croissance sera fonction de l'évolution de la productivité des services 87

17 Un petit modèle fort utile 91

18 Les coûts croissants de la qualité 95

19 Le problème structurel des orchestres symphoniques 99

PARTIE 4
L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC

20 L'évolution du Québec : baisse du poids démographique et égalisation des rémunérations 107

21 Le faible taux de chômage de la région de Québec est le reflet de son faible pouvoir d'attraction 111

22 La présence du rentier encombrant dans certaines régions du Québec 117

23 La demande pour des politiques industrielles régionales . . . 121

24 Le modèle québécois à l'aune du rapport sur l'industrie acéricole 127

PARTIE 5
L'ÉCONOMISTE ET LE SECTEUR PUBLIC

25 Les difficultés du travail d'économiste au sein du secteur public 143

26 Pourquoi les rapports sur l'évaluation des programmes prennent-ils le chemin de la corbeille ? 147

27 L'obstacle politique à la lutte contre la pauvreté 151

Partie 6
Taxation et tarification

28 Le fardeau excédentaire des taxes. 157

29 La morale économique influence les changements en taxation 161

30 L'impôt foncier : deux assiettes, deux taux ? 165

31 Qui aurait supporté un péage sur le nouveau pont Champlain ? 169

32 La tarification du pont Champlain accroîtrait-elle le bien-être ? 173

33 Une façon de privatiser : tarifer les services publics 177

Partie 7
Le secteur des soins de santé

34 À l'occasion de la sortie du livre de David Levine : peut-on décentraliser la centralisation ? 183

35 Henry Mintzberg : un essai polémique qui rate la cible. 193

36 L'hôpital et l'université : deux bureaucraties professionnelles 197

37 La direction des réseaux devant les contraintes budgétaires 201

Partie 8
L'éducation et l'université

38 Le décrochage des jeunes enseignants et le problème de quart-arrière. 207

39 Sur la question de la surqualification des nouveaux diplômés universitaires. 211

40 Où va l'université ? 217

Partie 9
L'intervention gouvernementale

41 Choisir entre des solutions imparfaites 231

42 Deux visions de l'État 235

43 L'incohérence de l'agrégation des préférences individuelles . . 239

44 Lors d'un changement de politique, faut-il compenser les perdants ? 243

45 Le recours à l'emploi comme mesure de rentabilité 247

46 Le bas de laine ratatiné des Québécois 251

Partie 10
Fédéralisme et relations intergouvernementales

47 Le fédéralisme : abstraction et réalité 259

Partie 11
Mesures et prévisions

48 La fausse précision des données 277

49 Prévisions et changements institutionnels 283

50 La prétention de connaître 289

Conclusion – Une carrière de traducteur 293

Références 297

Introduction

L'économiste se présente comme un être avec deux discours fort différents. Le premier se veut scientifique : il vise à expliquer les phénomènes sociaux en recourant généralement à un mode d'approche, l'individualisme méthodologique selon lequel les phénomènes peuvent être expliqués à partir des actions des individus et de leurs interactions. Ce discours représente l'économie positive.

Le deuxième type de discours veut juger au lieu de se contenter d'expliquer. C'est l'économie normative. Cette branche devrait plutôt s'appeler « morale économique ». Lorsqu'un économiste se prononce s'il faut réaliser un projet ou adopter une politique quelconque, il ne fait pas de la science. Le mot « faut » montre bien que la question se situe dans le domaine des prescriptions basées sur des normes.

Deux chapitres du livre concernant l'imposition d'un péage sur le nouveau pont Champlain illustrent la différence entre les deux discours. Le premier se demande qui va supporter le fardeau d'une tarification du pont sans prendre position si cette mesure mériterait d'être implantée. L'objet est de savoir si le fardeau d'un péage se limite ou non aux seuls utilisateurs du pont. L'aspect prescriptif y est absent.

C'est différent pour le chapitre suivant qui s'intéresse à l'aspect normatif : la présence d'une tarification du pont doit-elle

être recommandée puisqu'elle accroîtrait le bien-être de la société ? L'objet a donc une portée normative ou prescriptive.

Les interventions des économistes dans le débat public se situent généralement sur le plan prescriptif. Il existe un intérêt marqué pour obtenir un avis sur la pertinence ou la rentabilité d'une action. L'intervention de l'économiste doit déboucher sur une recommandation.

Même si la morale économique demeure présente dans cette publication, c'est davantage le côté explicatif des phénomènes qui est privilégié. La volonté est d'analyser l'existence d'une situation sans porter de jugement sur sa valeur.

Face au monde réel, il y a deux voies : le comprendre ou vouloir le réformer. La première m'apparaît la tâche fondamentale de l'économiste, comme celle de tout *social scientist* par ailleurs.

Voilà une tâche compliquée dans un monde de décideurs détenteurs d'une information incomplète et sensibles aux incitations véhiculées par les différentes institutions. Il ne faut donc pas être surpris que toute action puisse provoquer des effets non anticipés et même pervers. C'est la loi des conséquences inattendues qui fut popularisée par le sociologue américain Robert K. Merton au milieu des années 1930 et a aussi été un thème majeur de la pensée de Friedrich Hayek, codétenteur du prix Nobel d'économie en 1974. Plusieurs chapitres du livre réfèrent à des écrits de cet économiste.

Cette publication reprend des textes publiés sur le site web de l'Association des économistes québécois et plus récemment sur la page web de la *Revue Gestion*. Elle inclut aussi des écrits plus longs publiés dans *Optimum Online*, *Le Québécois Libre*, *L'Actualité économique* et aussi deux courts textes parus dans le journal *Le Soleil*.

PARTIE 1

LA SCIENCE ÉCONOMIQUE

1

La science économique résumée en deux minutes ou en 335 mots

Pour le non-initié, la science économique fait souvent peur. Toutefois, cette appréhension pourrait davantage provenir de la teneur des discours d'économistes que des préceptes de base de cette science sociale.

L'économique se vulgarise très bien comme le montre l'exemple suivant : en mai 2007, Thomas J. Sargent, codétenteur du prix Nobel d'économie en 2011, donnait un bref discours lors d'une diplomation à l'Université de Californie à Berkeley. Il résumait les enseignements de l'économique en 12 points en utilisant seulement 335 mots. En voici ma traduction :

> L'économique est le bon sens organisé. Voici une courte liste des précieux enseignements de notre belle discipline.
>
> 1. Beaucoup de choses souhaitables ne sont pas réalisables.
> 2. Les personnes et les communautés doivent envisager des compromis.
> 3. Les autres personnes ont plus d'informations concernant leurs capacités, leurs efforts et leurs préférences que vous en avez vous-même.
> 4. Tous répondent à des incitations, y compris les personnes que vous voulez aider. C'est pourquoi les filets de sécurité sociale ne fonctionnent pas toujours comme prévu.

5. Des compromis doivent être faits entre égalité et efficacité.
6. En état d'équilibre, en économie comme dans un jeu, les gens sont satisfaits de leurs choix. C'est pourquoi il est difficile pour des personnes bien intentionnées de changer les choses pour le meilleur ou pour le pire.
7. À l'avenir, vous répondrez vous aussi à des incitations. C'est pourquoi il y a des promesses que vous aimeriez faire, mais vous ne le pourrez pas. Personne ne croira à ces promesses sachant que, plus tard, il ne sera pas dans votre intérêt de les respecter. La leçon est ici la suivante : avant de faire une promesse, demandez-vous si vous voudrez la tenir si votre situation change. C'est ainsi que vous construisez votre réputation.
8. Les gouvernements et les électeurs réagissent aussi aux incitations. C'est pourquoi les gouvernements ne remboursent parfois pas leurs emprunts et ne tiennent pas les promesses qu'ils ont faites.
9. Il est possible pour une génération de transférer les coûts aux suivantes. C'est ce qui se passe avec les dettes du gouvernement national et le système américain de sécurité sociale (mais pas le système de sécurité sociale de Singapour [avec son système d'épargne obligatoire]).
10. Lorsqu'un gouvernement dépense, les citoyens en font toujours les frais, maintenant ou plus tard, que ce soit explicitement par des impôts ou implicitement par de l'inflation par exemple.
11. La plupart des gens veulent que d'autres personnes paient pour les biens publics et les transferts gouvernementaux (notamment pour les transferts qui leur sont destinés).
12. Parce que les prix reflètent l'ensemble de l'information des marchés, il est difficile de prévoir les prix des actions, les taux d'intérêt et les taux de change.

Voilà des réflexions remplies de sagesse.

(Article web de la revue *Gestion*, 22 juillet 2016)

2

Choisissez votre erreur : erreur de type 1 ou erreur de type 2?

Dans un univers de connaissances imparfaites, toute décision implique des risques d'erreur. Ainsi, l'approbation d'un nouveau médicament entraîne deux types d'erreur :

Erreur de type 1 : Homologuer un médicament qui se révèle avoir des conséquences graves.

Erreur de type 2 : Refuser l'homologation d'un médicament valable et sans effet secondaire dangereux.

Les deux erreurs sont reliées. Une augmentation des contrôles pour s'assurer plus de sécurité et ainsi diminuer la probabilité de la première erreur accroît du même coup la probabilité de refuser un médicament valable et de commettre l'erreur de type 2. Les deux erreurs sont présentes et on ne peut pas y échapper. Une décision rationnelle demande de pondérer la probabilité anticipée des deux erreurs par leurs conséquences ou leurs coûts respectifs attendus.

Illustrons par la tragédie du thalidomide, un médicament utilisé durant les années 1950 et 1960 comme sédatif et antinauséeux, notamment chez les femmes enceintes. Il avait été autorisé dans de nombreux pays, dont le Canada, mais non commercialisé aux États-Unis.

Il s'avéra que plusieurs autorités commirent l'erreur de type 1. On découvrit que le thalidomide provoquait de graves malformations congénitales. Cette tragédie eut des effets à long terme : elle accrut la perception des coûts de la première erreur et ainsi diminua la rapidité d'approbation de nouveaux produits en devenant plus exigeant.

Au cours des années 1990, des groupes de sidéens et de cancéreux insistèrent sur les coûts de la deuxième erreur, occasionnés par un progrès technique plus lent. Ils favorisèrent ainsi une diminution des contrôles défavorables aux thérapies expérimentales. Il faut considérer que pour un malade en phase terminale, l'erreur de type 1 a un coût minime relativement à l'espoir de la réussite d'un nouveau traitement.

QUELQUES APPLICATIONS

Cette simple théorie de la décision s'applique couramment dans notre univers. Un ancien directeur du Bureau of the Budget des États-Unis écrivait :

> La […] conséquence d'une lacune dans l'établissement de mesures appropriées de performance entraîne souvent les individus et les établissements à devenir d'avides réducteurs de risques. Le succès général a peu de chances d'être reconnu, mais les « fautes » individuelles peuvent être mises en évidence pour punition. (Schultze, 1969 : 207-208)

Dans une bureaucratie, une bonne façon de s'adapter au système d'incitations n'est pas d'innover avec les possibilités d'échec, mais de bien suivre les règles qui tendent à se multiplier. L'inertie est privilégiée.

Cela s'étend aux décideurs des organismes réglementaires : ils ont tendance à surestimer les coûts de l'erreur de type 1 vu les effets dévastateurs de ce type d'erreur pour leur carrière. L'erreur qui consiste à approuver un médicament qui s'avère avoir des conséquences néfastes est très visible, tandis que l'autre type d'erreur l'est beaucoup moins.

Dans les causes criminelles, le principe de présomption d'innocence implique que la Couronne a le fardeau de la preuve et que la culpabilité doit être établie hors de tout doute raisonnable. Ce principe diminue la probabilité de condamner une personne non coupable tout en augmentant la probabilité de libérer un criminel. C'est le résultat de la pondération implicite des coûts entre les deux erreurs. Comme l'affirmait Voltaire : « Il vaut mieux hasarder de sauver un coupable que de condamner un innocent. »

NOS SOCIÉTÉS CRAIGNENT-ELLES LE CHANGEMENT ?

Comme les bureaucraties favorables à l'inertie, nos sociétés craignent-elles aussi le changement en favorisant de plus en plus le statisme, c'est-à-dire la sécurité par rapport au dynamisme, le produit d'une « destruction créatrice » ? L'expansion des interventions gouvernementales sous différentes formes depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale confirme l'État dans le rôle d'un gigantesque assureur, favorable à la préservation du *statu quo*.

Par rapport aux deux types d'erreur, les membres d'une société font face au même problème qu'un investisseur avec son portefeuille : choisir la sécurité et perdre un rendement élevé ou viser le rendement avec une possibilité d'une perte de la valeur de capital.

Deux facteurs expliquent un biais de plus en plus favorable au statisme. Premièrement, les sociétés développées ont atteint un niveau de vie inimaginable il y a plusieurs décennies. Qui aurait prédit en 1951, au moment où la part canadienne des emplois en agriculture était de 18,4 %, que cette part serait inférieure à deux pour cent aujourd'hui ?

Comme le risque est en soi un mal, il ne faut pas se surprendre que les citoyens se tournent vers plus de sécurité avec des revenus croissants. Ils privilégient différentes formes d'assurance.

L'autre facteur favorable au *statu quo* est la présence des groupes d'intérêts spécialisés, bien établis et en perpétuelles demandes de protection. Ils se font les promoteurs de l'équilibre existant.

(Article web de la revue *Gestion*, 31 mars 2017)

3

La dichotomie centralisation-décentralisation

Déjà parvenu à ma huitième décennie de vie et pour avoir complété une quarante-quatrième année d'enseignement, j'ai moins le goût ou plutôt l'énergie d'analyser en profondeur des questions pointues de l'actualité. L'âge m'invite à conserver une certaine distance et à essayer de regarder les questions ou thèmes en m'inspirant bien sûr de différents auteurs.

Le thème de ce colloque, « Les gouvernements et l'économie : doivent-ils en faire plus ou moins ? », se prête à une réflexion sur la dichotomie centralisation-décentralisation. C'est la question du degré d'ouverture du système économique qui demeure constamment menacée par la présence des forces centralisatrices. Barry Weingast (1995 : 1) a noté le dilemme fondamental du système économique :

> Un gouvernement assez fort pour protéger les droits de propriété et l'exécution des contrats est également assez fort pour confisquer la richesse de ses citoyens. Des marchés florissants exigent non seulement un système approprié de droits de propriété et un droit des contrats, mais un fondement politique sécuritaire qui limite la capacité de l'État de confisquer la richesse.

Au sujet des différentes méthodes d'affectation des ressources, il convient sûrement pour s'ouvrir aux diverses possibilités d'accepter que la réalité comporte une multitude de méthodes ou de styles. Ainsi entre les extrêmes de la décentralisation pure et de la

centralisation complète, il y a toute une gamme de choix. La décentralisation et la centralisation possèdent toutefois leurs propres dynamiques qui posent des problèmes de cohérence et de stabilité à une combinaison variable et continue des deux éléments.

En fait, les choix cohérents sont restreints et proches des deux pôles, décentralisation pure et centralisation complète[1]. Il n'y a pas moyen de décentraliser à cinquante pour cent la centralisation sans tomber dans une certaine incohérence et instabilité. Cette situation n'est toutefois pas exceptionnelle, mais fort présente dans le monde réel.

Cette communication se divise en cinq sections. Les deux premières étudient les propriétés et les mécanismes d'affectation des ressources de la décentralisation et de la centralisation. La suivante montre qu'on est ici en présence de deux dynamiques opposées. Il est ensuite utile de mentionner les problèmes de mesure du degré de centralisation ou de son omniprésence. Dans la dernière section, je me demande si la décentralisation est vouée ou non à l'échec.

CENTRALISATION-DÉCENTRALISATION

La décentralisation

La décentralisation d'un système économique permet la liberté de choix, la souplesse, la diversité d'actions, l'autonomie et la responsabilisation des décideurs. Pour plusieurs, cependant, la décentralisation doit être dénoncée, car elle engendrerait l'anarchie. Mais le cas hypothétique suivant permet de clarifier cette appréhension. Une revue médicale majeure, disons le *New England Journal of Medicine*, publie cette semaine une importante étude concluant que la consommation quotidienne de brocoli diminue

1. La firme est d'ailleurs une institution qui se substitue au marché en ayant recours à un système de commandes au lieu de passer par des échanges explicites sur les marchés. Elle permet d'éviter les coûts de transaction qui proviennent de la spécificité des actifs, de la rationalité limitée des agents économique et de leur opportunisme. Elle permet aussi la supervision du travail de groupe plus productif.

appréciablement la probabilité d'avoir le cancer. Les gens, avec la préoccupation bien égoïste d'éviter cette maladie, augmenteront leur consommation de ce légume bienfaisant. Cet accroissement de la demande engendrera un prix plus élevé pour le brocoli. Dans leur désir bien légitime d'augmenter leurs revenus, les producteurs accroîtront sensiblement leur culture de ce légume pour en inonder les marchés. Ainsi, la consommation de brocoli se généralisera sans la présence d'un plan et sans l'intervention d'une autorité centrale, mais plutôt comme résultat de décisions individuelles tout à fait égoïstes.

Cependant, pour engendrer les effets escomptés, la décentralisation exige une assise légale appropriée, comme des droits de propriété bien définis avec la responsabilité qui en découle[2]. Dans l'exemple donné ci-dessus, il ne servirait à rien aux producteurs agricoles de se convertir à la culture du brocoli, s'ils ne récoltaient pas les bénéfices de leur action. De plus, pour fonctionner, un système décentralisé doit accepter l'échec ou la faillite. Ajoutons que la décentralisation embrasse beaucoup plus que les seules sociétés capitalistes. Elle concerne aussi les sociétés sans but lucratif, les coopératives de producteurs et de consommateurs, les sociétés à nom collectif et à propriétaire unique et même les ménages et les familles.

La centralisation

Malgré les avantages de la décentralisation, les économistes ont développé tout un arsenal d'arguments pour justifier la centralisation et par conséquent, l'intervention gouvernementale. En effet, en plusieurs circonstances, les marchés libres seraient défaillants, incapables d'assurer un système de sanctions et de récompenses qui entraînerait le non-gaspillage des ressources. On parle de la situation où il y a présence d'effets de débordement, d'économies de grande dimension, de biens publics, d'informations asymétriques

2. Ce n'est pas le cas si la firme est *too big to fail* ou une entité hybride (publique-privée). La concurrence a aussi lieu sur d'autres dimensions que le prix comme la recherche et la variété des produits.

entre les parties, de pouvoirs monopolistiques, de chômage involontaire et, enfin, d'une distribution des revenus perçue comme insatisfaisante.

Les possibilités de défaillance de la décentralisation ou des marchés sont donc nombreuses, ce qui permet à tout économiste muni d'un minimum d'imagination de tenter de justifier l'intervention gouvernementale dans n'importe quelle activité. Cette justification de la centralisation ressemble au comportement du légendaire empereur romain qui, juge à un concours de chant entre deux personnes, écouta la première et s'empressa de remettre le prix à la seconde sans s'assurer qu'elle ne faussait pas davantage que la première.

L'approche pour justifier l'intervention gouvernementale basée sur les défaillances des marchés insiste exclusivement sur le gaspillage et l'inefficacité qu'entraînent les décisions décentralisées. Elle ignore complètement la contrepartie résidant dans les inefficacités des décisions centralisées : faible responsabilité de l'utilisateur, standardisation et cartellisation des services, absence d'expérimentation et de flexibilité et incohérence dans les décisions, pour n'énumérer que quelques coûts de la centralisation. Elle peut toutefois permettre une plus grande égalité dans la consommation des services publics.

LES MÉCANISMES D'AFFECTATION DES RESSOURCES

L'affectation des ressources dans un système économique décentralisé repose en très grande partie sur l'institution des marchés. Elle peut être implicite comme dans celle du mariage. C'est la raison pour laquelle on réfère aux défaillances des marchés pour promouvoir la centralisation.

« Le marché fonctionne »

Les tenants de la décentralisation résument leurs convictions par l'expression suivante : le marché fonctionne. Ils ont en grande partie raison vu les propriétés de la décentralisation. Ils oublient

d'ajouter « à l'intérieur d'un cadre légal donné ». Les résultats du fonctionnement des marchés varient énormément en relation selon les incitations véhiculées par le cadre légal ou les règles du jeu. Parallèlement, une partie de hockey se déroule différemment selon que les règlements permettent ou non les mises en échec. Un cadre plus laxiste sur le déversement des déchets entraîne plus de pollution. Le régime forestier québécois et la Loi sur les mines sont des exemples de cadre légal, impliquant un ensemble d'incitations.

Le cadre légal peut s'adapter aux changements dans une recherche d'efficacité. C'est le principe du *common law*. Toutefois, le cadre légal jouit des propriétés d'un bien public (consommation commune et difficultés d'exclure) avec les effets qui en découlent pour la dynamique de la décentralisation. James Buchanan (2011 :6) a indiqué récemment que cet aspect avait été négligé par les économistes :

> Deux idées fausses séparées mais reliées ont été identifiées qui ont certainement influencé l'acceptation généralisée de l'ensemble des attitudes par rapport à la notion que « le marché fonctionne » dans la discussion du public, du politique et de l'académique. Premièrement, l'incapacité de partition de la loi, ou plus généralement des règles d'encadrement, n'a pas été reconnue ainsi que ses conséquences. Deuxièmement, la différence entre le développement évolutif du droit et les processus spontanés des marchés a souvent été négligée.

Le cadre légal est le résultat des processus politiques. Où est la garantie que ces derniers fournissent un cadre approprié permettant que l'espoir suivant lequel « le marché fonctionne » puisse effectivement produire des résultats valables ? Cette question sera reprise plus tard.

« Politics Without Romance »

Quel est le mécanisme d'allocation des ressources dans un système centralisé ? Quelles institutions remplacent le marché ? C'est l'ensemble des processus politiques (élections, lobbying, manifestations…). Ces processus sont-ils plus aptes que le marché pour

allouer les ressources dans une économie orientée vers les préférences des citoyens ? Parallèlement aux défaillances du marché, n'y aurait-il pas des défaillances des processus politiques ?

Au lieu de répondre explicitement à ces questions, les promoteurs des mécanismes centralisés supposent généralement que l'autorité centrale puisse être identifiée à un despote bienveillant dont l'objectif unique est le bien-être des citoyens. Ils ont une conception romantique de la politique. Les mécanismes de création de cette autorité magnanime ne sont pas étudiés. Les défaillances des processus politiques sont ainsi jugées peu importantes.

Pourtant, *The Federalist Papers* (Madison 1788) avaient été explicites sur ce sujet :

> Si les hommes étaient des anges, aucun gouvernement ne serait nécessaire. Si les hommes étaient gouvernés par des anges, il ne faudrait aucun contrôle interne ou externe sur le gouvernement. Lorsqu'on fait un gouvernement qui doit être exercé par des hommes sur des hommes, la grande difficulté est la suivante : il faut d'abord permettre au gouvernement de contrôler les gouvernés ; il faut ensuite l'obliger à se contrôler lui-même. Une dépendance vis-à-vis du peuple est, sans doute, le premier contrôle sur le gouvernement ; mais l'expérience a montré la nécessité de précautions supplémentaires.

L'étude des processus politiques

Dans notre démocratie, la règle du jeu est que les décisions se prennent à la pluralité simple des participants. L'aboutissement de ce régime favorise la réalisation des préférences de celui qui se situe à la médiane ou au milieu des préférences et les conséquences qui en découlent : tendances des grands partis politiques à se ressembler et des gouvernements à standardiser les services publics, c'est-à-dire à offrir à la population des quantités et des qualités identiques à tous les individus.

L'économiste Karl Brunner (1978 : 662) affirmait avec raison que « l'essence de la politique est la redistribution et que les conflits politiques sont centrés sur des questions de redistribution ». Comment

le théorème du votant médian peut-il expliquer la redistribution des revenus par le gouvernement ? La différence entre le « vote sur le marché » avec des billets verts et la règle d'une personne/un vote, implique un déplacement de l'équilibre du revenu moyen vers celui du revenu médian, qui est généralement inférieur au premier de 15 à 25 % pour les provinces canadiennes. Cette proposition a d'importantes conséquences. L'extension du droit de vote, qui abaissait le revenu du votant médian par rapport au revenu moyen, a été favorable à l'expansion du secteur public. Elle rationalise aussi une hypothèse qui fut assez populaire dans le passé et qui veut que les mesures de redistribution aient été peu favorables au quintile le plus pauvre de la population – qui était d'ailleurs auparavant la grande préoccupation de la charité privée –, tout en ayant des effets bénéfiques sur la classe moyenne que forment les deux quintiles suivants. (*Director's Law*)

Au Québec, la localisation du votant médian est déplacée vers les « régions » par deux phénomènes : une répartition inégale des électeurs entre les circonscriptions (au profit des « régions ») et, d'autre part, les majorités « inutilement » élevées prévalant dans les circonscriptions à majorité non francophone. Deux collègues ont d'ailleurs appliqué l'équilibre du votant médian à la tarification au coût moyen de l'hydro-électricité au Québec et au Canada.

Les coûts de l'information et de la participation politiques expliquent le phénomène assez généralisé de la majorité rationnellement silencieuse. Pour chaque membre de cette majorité, l'action politique est trop coûteuse pour le bénéfice qu'il peut personnellement en retirer. Ce n'est toutefois pas le cas pour les individus fortement concernés par une mesure gouvernementale : pour cette minorité agissante, les bénéfices attendus de la participation aux processus politiques dépassent les coûts. C'est la logique de l' (in)action collective qui débouche sur la tyrannie des minorités actives.

L'expansion considérable du secteur public au XX^{e} siècle a coïncidé avec la plus grande spécialisation des tâches, provoquant une augmentation des groupes d'intérêts spécialisés. Il y a cent trente ans, plus de cinquante pour cent des emplois étaient dans le

secteur primaire, principalement en agriculture. La diversification de la structure socioéconomique a multiplié les groupes minoritaires, qui quémandent des mesures gouvernementales en leur faveur. La redistribution des revenus serait ainsi devenue moins « verticale » ; c'est-à-dire qu'elle est moins axée sur les grandes classes de revenus, riches et pauvres, et prendrait de plus en plus un aspect « horizontal » et fragmentaire en faveur de minorités agissantes.

Même si le résultat engendré par les règles du jeu politique implique du gaspillage, ce dernier n'est en lui-même recherché par personne. S'il n'y a aucun gagnant à la réduction du gâteau ou de la richesse collective, cette réduction n'aura sûrement pas lieu. C'est ce qui fait dire à Becker (1985 :338) : « Si l'intention des politiques publiques était entièrement connue, je suis assuré que le secteur public se révélerait un producteur et un redistributeur beaucoup plus efficace qu'on ne le croit généralement. »

DEUX DYNAMIQUES OPPOSÉES

Auteure de classiques sur la dynamique des villes, Jane Jacobs publia en 1992 *Systems of Survival : A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. Un appendice à cet essai, qui se présente sous la forme d'un dialogue entre les membres d'un groupe de discussion, reprend les différentes caractéristiques de la morale commerciale (ou de la décentralisation) et de la morale protectrice (ou de la centralisation). Cette dernière peut être illustrée par les forces armées ou la mafia. Le tableau 1 en donne une traduction. Comme il est permis de le constater, il n'y a pas de place pour un continuum. Ce sont deux mondes ou deux dynamiques vraiment opposés.

TABLEAU 1

Syndrome de la morale commerciale	Syndrome de la morale protectrice
Éviter la force	Éviter le commerce
Arriver à des accords volontaires	Déployer de la prouesse
Être honnête	Être soumis et discipliné
Collaborer facilement avec les tiers et les étrangers	Obéir à la tradition
Concurrencer	Respecter la hiérarchie
Respecter les contrats	Être loyal
Faire preuve d'initiative et d'un esprit entreprenant	Tirer vengeance
Être ouvert à l'innovation	Tromper par devoir
Être efficace	User beaucoup de temps libre Promouvoir le bien-être et le confort Être prétentieux
Être dissident par devoir	Distribuer les largesses
Investir pour des fins productives	Être exclusif
Être travailleur	Montrer de la fermeté
Être économe	Être fataliste
Être optimiste	Valoriser l'honneur

Source : Jacobs (1992 : 215).

Chaque pôle, décentralisation ou centralisation, a donc sa propre logique ou dynamique et qu'il est nécessaire de choisir. Pourtant, dans le monde réel, les positions mitoyennes sont omniprésentes. Décentraliser la centralisation devient une source d'incohérences qui s'expriment par le phénomène du balancier. Par exemple, un spécialiste des systèmes de santé européens résume les réformes de ce secteur par l'expression « Réglementer les incitatifs dans des marchés planifiés ». Saltman (2002 : 1680)

Serait-il possible de décentraliser la centralisation ? N'est-ce pas la situation pour les partenariats public/privé ?

Partenariats public/privé : la centralisation décentralisée ?

Principalement au Royaume-Uni, il y eut au cours des dernières années un important recours aux partenariats public/privé (PPP). Au lieu d'une soumission de courte durée comme pour la construction d'un immeuble, le PPP se veut un contrat de longue période pour la construction, l'entretien, la gérance et le financement d'un projet. La volonté politique de montrer l'équilibre budgétaire ou l'absence d'un déficit a favorisé l'émergence des PPP pour soustraire une partie de l'investissement public aux états financiers gouvernementaux.

Il ne s'agit pas ici de faire une étude des tensions entre le secteur public et les activités du secteur privé dans les PPP. Un court aperçu de leurs difficultés se retrouve dans la conclusion de l'analyse de dix PPP canadiens :

> Les dix études de cas indiquent que les avantages potentiels des P3 sont souvent surpassés par les frais élevés de passation de contrats dus à l'opportunisme généré par les conflits en matière d'objectifs. Ces coûts sont particulièrement élevés lorsque la complexité de la construction ou de l'exploitation est élevée et que l'incertitude des revenus (le risque d'utilisation) est forte, que ces deux risques ont été transférés au partenaire du secteur privé, et que l'efficacité de la gestion du contrat est médiocre. Dans les projets d'infrastructure, il est souvent absurde d'essayer de transférer de grands montants de risque d'utilisation au secteur privé. Vining et Boardman (2008 :9)

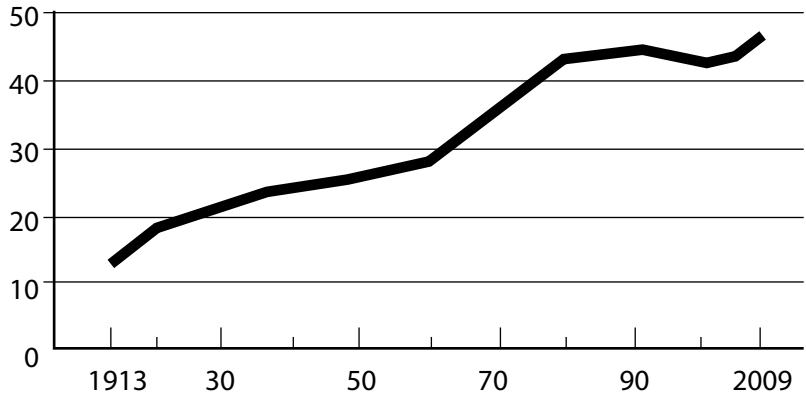
Il y a donc lieu d'être pessimisme sur l'effet des objectifs divergents des partenaires : les objectifs de maximisation des profits pour les participants du secteur privé et les objectifs politiques du secteur public.

Il est utile de regarder deux aspects du conflit centralisation-décentralisation : le problème de mesure de l'étendue ou de l'omniprésence de la centralisation et l'ampleur des forces défavorables à la décentralisation.

LES PROBLÈMES DE MESURE DU DEGRÉ D'OMNIPRÉSENCE DE LA CENTRALISATION

L'économie du XX^{e} siècle a été marquée par deux phénomènes importants : l'accélération de la croissance économique et la croissance de l'État dans l'économie. L'accélération de la production fut en effet accompagnée d'une part de plus en plus grande prise par le secteur public : soixante-dix ans de régimes communistes à l'Est et, dans les pays développés, l'implantation et la consolidation de l'État-providence ou de l'État assureur. Comme le montre la figure 1, il y eut une accélération de l'importance relative du secteur public dans les économies développées au cours des années 1960 et 1970.

FIGURE 1
Dépenses gouvernementales en pourcentage du PIB pour la moyenne de treize économies développées*, 1913-2009



* Allemagne, Angleterre, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suède, Suisse.

Source : *The Economist* (2011 : 17)

Au Canada, les dépenses des administrations publiques ne représentaient respectivement que 15,1 % et 21,3 % de la production ou du PIB en 1926 et en 1950 contre environ 50 % entre 1985 et 1995. En 2009, c'était 43,8 %. L'intervention gouvernementale ne se limite d'ailleurs pas aux seules dépenses publiques. Par exemple, les modes d'intervention qui modifient les prix relatifs sont fort nombreux : subventions, taxes, tarifs douaniers, contingentements, entreprises publiques, achats préférentiels, réglementations traditionnelles ou sociales, interdictions[3].

Il y a de l'arbitraire dans l'estimation des dépenses publiques, et cela affecte évidemment la fraction que représentent les dépenses publiques par rapport à la production. Par exemple, la substitution d'un crédit d'impôt pour enfant aux allocations familiales dans les années 1990 avait fait baisser la valeur de cette fraction. Une dépense avait été changée en du non-revenu[4].

Pour obtenir une meilleure image, mais encore incomplète, du secteur gouvernemental, il faut ajouter aux dépenses réellement effectuées les dépenses implicites faites par la voie des réductions particulières de taxes qui sont appelées « dépenses fiscales[5] ». Au Canada, en 1992, les dépenses réellement effectuées représentaient

3. Un récent courriel publicitaire me transmettait l'information suivante : « Les Publications Canadiennes offrent au public une édition révisée de l'*Annuaire des subventions au Québec 2011* contenant plus de 1800 programmes d'aides et de subventions provenant des divers paliers gouvernementaux et organismes. »

4. Suivant une recommandation de la vérificatrice générale du Canada, cette prestation fiscale redevient une dépense en 2006. L'économiste David Bradford proposait régulièrement une merveilleuse façon de sabrer dans les dépenses et les revenus du gouvernement américain sans toucher aux services gouvernementaux. Au lieu de gaspiller les revenus des taxes sur des achats d'équipement militaire, le Congrès américain pourrait tout simplement créer un « crédit d'impôt pour offre d'armes » qui permettrait aux manufacturiers d'armes de recevoir une diminution de taxes contre la livraison au gouvernement américain d'armes répondant à certaines spécifications. Le budget américain montrerait ainsi des recettes et des dépenses moindres. Bradford (2001 : 7-8)

5. Pour l'administration fédérale, les dépenses fiscales ont en 2004 soustrait l'équivalent de 6,6 points de PIB de recettes, soit 55 % des recettes fiscales. OCDE (2010 : 92) En 2010, pour l'administration québécoise, les dépenses fiscales totalisèrent 20,1 milliards de dollars, soit l'équivalent de 33,2 % de l'ensemble des revenus fiscaux. Finances Québec. (2011 : A.26) Le concept de dépenses fiscales soulève toutefois des problèmes de définition entre le critère du revenu d'une année et de celui d'une vie (consommation).

45 % de l'économie. L'ajout des dépenses implicites portait le pourcentage à 67 %, une part de l'économie qui est donc accrue de 50 %. Hansson et Stuart (2003 : 670 et 676)

Enfin, la réglementation gouvernementale est omniprésente dans le monde d'aujourd'hui. En voici une illustration. Le gouvernement fédéral des États-Unis publie quotidiennement le *Federal Register* qui indique toutes les règles et réglementations proposées ou finalisées. En 2007, cette publication a totalisé 72 090 pages. Comme l'affirme Allen Meltzer (2008 :14) : « Voici le premier principe de la réglementation : les avocats et les politiciens rédigent les règles et les marchés développent les moyens de contourner les règles sans les violer. »

Pour connaître précisément l'évolution de l'intervention gouvernementale, il faudrait agréger les effets de toutes ces mesures. Et là encore persisterait le problème selon lequel le tout n'est pas égal à la somme des parties, puisque certains instruments d'intervention ont des effets opposés. Par exemple, si tous les secteurs d'activité étaient protégés à vingt pour cent par différentes mesures, la protection effective de chacun serait nulle puisque les prix relatifs ne seraient pas modifiés.

LA DÉCENTRALISATION EST-ELLE VOUÉE À L'ÉCHEC ?

Cette omniprésence de l'intervention gouvernementale soulève la question suivante : la décentralisation est-elle vouée à l'échec ? En effet, la décentralisation exige des règles du jeu pour opérer. Comme il a déjà été explicité, la grande partie de ces règles est déterminée par le gouvernement, donc par une autorité centrale. Il existe alors un paradoxe : pour laisser s'épanouir la décentralisation, on a passablement besoin de son contraire.

Dans la rivalité centralisation-décentralisation, cette dernière devient donc défavorisée. Comment la dynamique de la centralisation peut-elle s'adapter à une dynamique opposée ? Cette question est d'autant plus pertinente que le monde est rempli d'embûches comportant l'obligation constante de faire des compromis et de

naviguer dans un univers incertain ou troublé. Ex post, les erreurs sont faciles à détecter et « les scandales » sont matières courantes.

Quelques exemples illustrent cette situation. La privatisation non complétée de l'ancienne Hydro-Ontario et l'établissement d'un marché de gros de l'électricité ont demandé près de 1 000 pages de dispositions légales. D'une part, comme l'affirmait *The Economist* (2007 : 63) : « Dans la majeure partie de l'Europe, les privatisations furent davantage un moyen d'accroître les recettes que de promouvoir l'entreprise. » D'autre part, le secteur public impose aux entreprises privées des règles qu'il évite de s'appliquer à lui-même dans différents domaines (pensions des employés, états financiers, congés dans la construction). La centralisation impose des marchés planifiés ou non libres.

Biais des producteurs

Les bienfaits de la décentralisation tout comme les règles pour la soutenir ont les propriétés d'un bien public, consommation commune et difficultés d'exclure, ce qui incite à resquiller. Par exemple, les entreprises en concurrence livrent le bien public d'une production économiquement plus efficace. Chacune a toutefois intérêt à demander une protection gouvernementale pour accroître ses profits. Mais la meilleure situation pour une unité n'est-elle pas d'être protégée dans un univers où les autres sont en concurrence ?

Milton Friedman (1999 : 6) a parlé de cette situation comme *The Business Community's Suicidal Impulse* :

> Je dois blâmer les hommes d'affaires quand, dans leurs activités politiques, des individus et leurs organisations prennent des positions qui ne sont pas dans leurs propres intérêts et qui ont pour effet de miner le soutien à l'entreprise privée libre. À cet égard, les hommes d'affaires tendent à être schizophrènes. Quand ce sont leurs propres affaires, ils regardent longtemps d'avance, pensant à ce que sera leur entreprise dans 5 à 10 ans. Mais quand ils vont dans le domaine public et s'introduisent dans les problèmes de politiques, ils tendent à être myopes.

Ainsi, la décentralisation, qu'est le système capitaliste, risque de devenir ce qui est identifié de *crony capitalism* ou de capitalisme de copinage. La concurrence se déplace alors vers la recherche de rentes accordées par le secteur public[6].

Biais des votants

De plus, Caplan (2007 :23-49) identifie quatre familles de croyances ou de biais qui sont généralement partagés par les votants et qui entraînent la détermination d'un cadre légal défavorable à la décentralisation. Résumons-les. Le premier biais concerne la dépréciation du pouvoir des processus de marché. Dans son Histoire de l'analyse économique (1954, 2004 : 329), Schumpeter l'a très bien exprimé :

> Comme Adam Smith devait le faire observer […], nous ne devons pas notre pain au bon vouloir du boulanger, mais à son intérêt personnel, vérité banale qu'il est utile de répéter sans cesse, afin de détruire l'indéracinable préjugé selon lequel tout acte accompli en vue du profit est par cela même antisocial.

Le deuxième biais touche à la peur d'établir des relations avec l'étranger, ce qui favorise les diverses mesures protectionnistes. Le troisième biais porte sur le recours au nombre de travailleurs comme critère d'évaluation au lieu de la rentabilité ou du surplus engendré. Le progrès technologique devient alors perçu comme destructeur d'emplois. Ainsi les emplois qualifiés de verts sont maintenant annoncés par les gouvernements sans égard à leurs coûts.

Le dernier biais est le pessimisme, une tendance à surestimer la sévérité des problèmes et à sous-estimer la performance de l'économie. Voilà un biais favorable à la création de crises dans un système centralisé. La crise peut être réelle ou fictive, mais elle a la propriété de faire bouger le système. De son côté, la décentralisation

6. C'est la voie du corporatisme. Pour une vulgarisation de ce phénomène par un détenteur d'un prix Nobel, voir Phelps (2006 : 18).

s'identifie à une forme de lâcher prise sur l'économie et la société et ainsi elle exige un certain degré d'optimisme.

Deux facteurs renforcent ces biais au Québec : le statut de groupe minoritaire en Amérique du Nord et l'histoire religieuse du Québec. Ils défavorisent le recours à la concurrence, perçue au mieux comme un jeu à somme nulle, le gain de l'un ayant sa contrepartie en la perte d'un autre. La concurrence n'est pas envisagée comme un mécanisme favorable à l'amélioration et à l'accroissement du gâteau collectif.

Divers comportements se rattachent à ces convictions. Par exemple, le statut de minoritaire favorise le recours au langage guerrier : devant l'ennemi, il ne faut pas se diviser, mais être solidaire. Les interventions du gouvernement du Québec faciliteraient ainsi notre identification « en faisant de nous des Québécois ». La concurrence et la flexibilité des institutions sont perçues comme des défauts. La centralisation et la cartellisation seraient vues comme une source de force. On penche vers la fermeture du système au lieu de son ouverture moins rassurante. La mise sur pied d'« institutions nationales » est privilégiée.

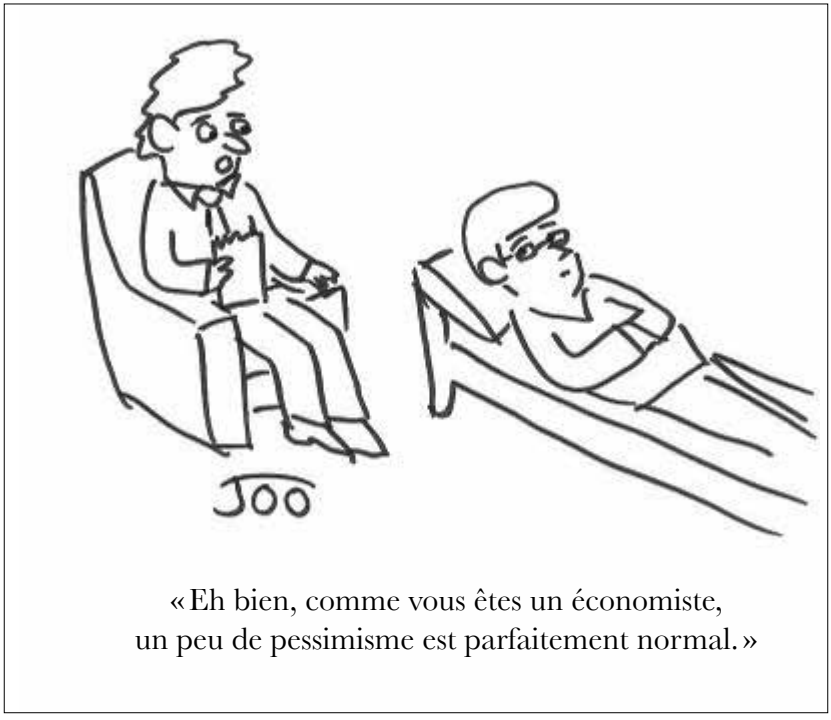
La faible fréquentation des lieux de culte ne signifie pas que la tradition religieuse des citoyens a été effacée. Le passé perpétue incessamment son influence. Le monopole catholique chez les francophones a favorisé un biais favorable au corporatisme des groupes d'intérêts et défavorable à la concurrence et à la tradition libérale de la liberté individuelle et d'initiative. Cette religion n'allait tout de même pas se faire le défenseur de la main invisible d'Adam Smith, où la recherche des intérêts égoïstes mène à un résultat global valable. C'est la base des processus décentralisés.

CONCLUSION

Pour un partisan de la décentralisation, la caricature (Figure 2) introduit bien ma conclusion. Ma réponse au thème de ce colloque, *Les gouvernements et l'économie : doivent-ils en faire plus ou moins ?*, se résume ainsi : la décentralisation et la centralisation

possèdent leurs propres dynamiques qui posent des problèmes de cohérence et de stabilité à une combinaison variable et continue des deux éléments que constitue le monde réel. Une bonne partie de ma carrière fut d'ailleurs consacrée à montrer ces incohérences et instabilités.

FIGURE 2



« Eh bien, comme vous êtes un économiste,
un peu de pessimisme est parfaitement normal. »

Source : http://1.bp.blogspot.com/_djgssszshgM/TQ-MQZVYBbI/AAAAAAAABNA/mPweM-cGB3c/s1600/pessimistic+economist.JPG

Cette conclusion ne se rapproche-telle pas de l'intuition d'Alexis de Tocqueville qui écrivait dans *De la démocratie en Amérique* (1835 (2008 : 1040)) : « Dans les siècles démocratiques qui vont s'ouvrir, l'indépendance individuelle et les libertés locales seront toujours un produit de l'art. La centralisation sera le gouvernement naturel. »

Est-il possible de limiter les forces centralisatrices ? Techniquement, l'insertion de contraintes aux pouvoirs publics dans la constitution pourrait réaliser cet idéal. Mais cette affirmation suscite la question : d'où proviendraient les demandes d'amendements constitutionnels ? La sorte de démocratie issue de la règle de la majorité dépend de l'ensemble des autres institutions et traditions sociales, telles la division des pouvoirs, la nature du débat public, la résolution des conflits. Je me crois encore trop jeune pour aborder ces questions et sûrement pour y répondre.

Ce texte a été présenté par l'auteur lors d'un colloque organisé par l'École nationale d'administration publique et l'Association des économistes québécois tenu le 7 avril 2011.

(Texte publié sur le site de *Le Québécois libre*, avril 2011)

4

Face à la détérioration de la performance d'une organisation : défection, prise de la parole et fidélité

Face à la détérioration de la performance d'une organisation, les processus décentralisés des marchés, qui ont retenu l'attention des économistes, proposent la voie de l'exit ou du vote par les jambes pour manifester son mécontentement. Si je ne suis pas satisfait de mon supermarché (Metro par exemple), je ne prends pas l'initiative d'une pétition ou d'une contestation ; je vais tout simplement chez un concurrent (comme Provigo), en faisant une action individuelle.

Les processus politiques, qui intéressent particulièrement les politicologues, concernent des décisions de groupes. Le citoyen doit prendre la voie de l'action collective pour exprimer ses préférences. Au lieu de l'exit ou de la mobilité, il recourt à la prise de parole, qui va jusqu'à des manifestations vociférantes.

LE SUJET D'UN LIVRE

Ces deux pistes, défection et prise de la parole, ainsi que leur interaction, ont fait l'objet en 1970 d'un livre du *social scientist* Albert Hirschman. C'est une importante contribution ayant généré près de 21 900 citations. L'auteur y ajoute la voie à la fidélité qui permet

de limiter le recours à la défection et de devenir un stimulant à la prise de parole.

Laissons à Hirschman le soin de résumer sa contribution :

> […] la prise de parole a peu de chance de se développer efficacement lorsque la possibilité de défection est présente. Autrement dit, la défection apparaît comme un obstacle à la prise de parole, cette dernière n'étant susceptible de jouer un rôle important qu'à condition que la défection soit pratiquement exclue. Dans le plus grand nombre de cas, l'un des deux types de réaction est nettement prédominant : d'un côté, il y a les entreprises commerciales, où le maintien des performances repose essentiellement sur la défection ; de l'autre, les groupes humains fondamentaux comme la famille, la tribu, l'Église, l'État, à l'égard desquels la défection est en général impensable, même si elle n'est pas tout à fait impossible. Dans ce type d'organisations, l'individu mécontent de la façon dont vont les choses trouvera normalement un moyen de faire entendre sa voix. (p. 87)

L'auteur n'est pas neutre vis-à-vis des deux modes de réaction : selon lui, la défection se voit « assigner une importance excessive en tant que moyen d'aider une firme ou une organisation à recouvrer l'efficacité… » et « la prise de parole pouvait constituer un instrument valable de redressement et qu'elle méritait d'être encouragée par des mécanismes institutionnels appropriés ». (p.129)

Le message du livre s'inscrit dans la tradition du monde intellectuel défavorable aux mécanismes de la concurrence et des marchés. L'exit est chargé d'opprobre et la prise de parole est l'instrument privilégié.

SON APPLICATION À L'ÉDUCATION ET À LA SANTÉ

Comment le message de Hirschman s'applique-t-il aux réseaux québécois de l'éducation et de la santé ? À plusieurs reprises dans son livre, il exprime une opposition à la présence d'écoles privées (et paroissiales pour les États-Unis) en affirmant que la défection des familles recherchant une éducation de bonne qualité prive le

réseau public de leurs revendications ou de leur prise de parole pour conserver les standards. En percevant la présence d'un cercle vicieux de détérioration progressive de l'école publique, il envisage que « la défection soit pratiquement exclue ».

C'est la situation dans le secteur des soins de santé au Québec : la présence des assurances publiques pour les services des hôpitaux et des médecins bloque l'instrument de la défection et laisse potentiellement la place à la prise de parole ou à la participation pour exiger un système de bonne qualité. Malheureusement, Hirschman n'a pas approfondi le vécu de la participation.

Si la mobilité découle d'une décision individuelle, la contestation verbale demande une action collective pour être productive. Le produit de l'action collective s'apparente à un bien public avec tous les problèmes d'incitation à la participation et de déséquilibre de consommation que cette sorte de bien implique. La contestation verbale comporte des coûts qui en limitent l'efficacité comme méthode d'expression des préférences des clientèles par la présence d'une majorité rationnellement silencieuse.

L'AJUSTEMENT PAR LES CRISES

Au lieu du concept de la prise de parole, ne serait-il pas mieux d'utiliser la notion de crise pour comprendre les ajustements en absence de défection ? La crise peut être réelle ou fictive, mais c'est elle qui fait réagir le système et provoque des ajustements.

Les différents rapports ou déclarations de sages qui dénoncent le poids des crises appréhendées dans la gestion du système québécois des soins de santé refusent à mon avis la logique d'un système centralisé. Comme les prix, qui sont un mécanisme d'ajustement d'un système décentralisé, les crises, réelles ou non, jouent le même rôle dans ces systèmes centralisés. Elles font bouger le système.

Les décisions en santé sont politiques.

5

La survente de la science avec le concept des données probantes

Récemment, *La Presse* organisait une table ronde avec trois experts en gestion des services de santé au sujet des récentes réformes québécoises dans ce secteur. Certains passages m'ont fait sursauter : « Ils affirment que plusieurs réformes réalisées ne sont pas basées sur la science et les données probantes. » L'un de résumer : « La science est là. Il faut l'appliquer. » Deux experts concluent : la centralisation extrême des pouvoirs amenés par la loi 10 va totalement « à l'encontre de la science ».

N'assistons-nous pas ici à une exagération des conclusions de la science et du recours aux données probantes ? Je doute que nos connaissances aient cette précision et que la loi des conséquences inattendues soit périmée.

LE CONCEPT DE DONNÉES PROBANTES

Un thème récurrent dans les écrits en politique de santé est la recommandation de « fonder les décisions sur des données probantes ». L'Agence de la santé publique du Canada en donne une description :

> La prise de décisions fondées sur des données probantes se réfère à une approche dans laquelle un ensemble d'informations est

> soumis à un large processus d'examen critique. Cela signifie que toutes les décisions doivent s'appuyer sur les meilleures preuves et les raisonnements les plus justes qui soient. Les données probantes, soutenues par un raisonnement solide et les principes qui sous-tendent les évaluations, répondent à la question « Pourquoi cette décision ? ». (La première phrase traduit le texte anglais.)

Cette approche ne peut que soulever l'enthousiasme d'un économiste. La branche prescriptive ou normative de l'économique est très développée ; elle s'intéresse à l'évaluation de la rentabilité globale de différents projets ou actions. Le concept des données probantes favorise donc la demande pour le travail des économistes, ce qui devrait réjouir un « vieux » professeur d'économique.

OÙ SONT LES DONNÉES PROBANTES ?

Un universitaire serait par conséquent malvenu à s'opposer à l'utilisation des connaissances dans la détermination des politiques. Il demeure toutefois pertinent de s'interroger si les experts, comme beaucoup de groupes dans la société, ne s'arrogent pas trop d'importance en surestimant leurs capacités.

L'expression « données probantes » laisse peu de place aux limites des connaissances. Pourtant, les résultats des recherches ressemblent étrangement au jeu de notre enfance des serpents et échelles. Les résultats sur les dangers d'une sous-consommation du sel et des résultats contradictoires sur l'utilité des mammographies dans le dépistage du cancer en sont des illustrations.

Voici un exemple d'une donnée construite :

> L'American Cancer Society, après avoir annoncé en janvier 1991 que la probabilité pour les femmes d'avoir le cancer du sein avait augmenté à 1 sur 9, a admis que ce chiffre est « davantage une métaphore qu'une donnée solide », tout en affirmant que cela est utilisé à de bonnes fins : inciter les femmes à examiner leurs propres seins et à obtenir des mammographies périodiques. (Blakeslee, 1992 : 4.1)

Pour l'économiste, le concept de données probantes réfère principalement aux études de rentabilité permettant de connaître si les bénéfices globaux attendus d'une mesure sont supérieurs à leurs coûts attendus. Ce cadre, en apparence simple, renferme maintes difficultés, comme l'absence d'un consensus pour le taux d'actualisation à utiliser et les problèmes de valoriser les intangibles. Quel est le coût de la diminution de la liberté des citoyens qu'implique une contrainte réglementaire ? Ne deviendrait-il pas pertinent d'entreprendre une analyse de rentabilité des études de rentabilité ?

De plus, les résultats obtenus lors d'une expérience sur un groupe déterminé ou pour une situation particulière se généralisent difficilement lorsque les mêmes conditions sont imposées à tous. C'est la faiblesse des expériences pilotes volontaires, comme c'est le cas pour les expériences sur les différentes formes de rémunération des médecins.

LES LIMITES DANS L'IMPLANTATION DES POLITIQUES

Les politiques publiques dépassent les aspects scientifiques pour impliques des choix entre différents objectifs et des valeurs. Ce n'est plus le monde de la science, même si des connaissances approfondies aident les personnes à former de meilleurs jugements.

Ce n'est pas par hasard que la recommandation de « fonder les décisions sur des données probantes » se soit retrouvée dans le secteur des soins de la santé. C'est un secteur en très grande partie nationalisée. Le consommateur est mis sous tutelle puisque, suivant l'expression anglaise, *He who pays the piper calls the tune* (qui paye a bien le droit de choisir). Cela ne peut que favoriser la technocratie qui a la charge d'échafauder des plans.

Dans leur approche d'ingénierie sociale, les experts perçoivent les politiques comme le sculpteur Vis-à-vis d'une pièce de bois : après avoir conçu un plan, il s'agit simplement de l'exécuter pour obtenir les résultats désirés.

Malheureusement pour les technocrates, la société ne se compare pas à un morceau de bois. Elle est surement beaucoup moins homogène.

(Article web de la revue *Gestion*, 17 mars 2017)

6

Réflexions à propos du livre de Jean Tirole, *Économie du bien commun*

« Le rôle de l'économiste est d'aider
à pallier les défaillances du marché. » (p. 383)

« Car, peut-être plus que les autres sciences humaines
et sociales, l'économie se veut normative :
elle aspire à "changer le monde". » (p. 123)

La publication du livre de Jean Tirole est un évènement important : un récent détenteur du prix Nobel d'économie livre ses réflexions sur sa discipline et résume ses travaux dans un livre en langue française destiné à un large public[7].

Toutefois, il est possible que le nombre élevé de pages du livre (629) éloigne une bonne partie du public potentiel ou rende un peu fastidieuse une lecture complète, comme ce fut mon cas. Cependant, comme l'indique l'auteur, les chapitres peuvent être lus indépendamment les uns des autres.

L'ouvrage se divise très bien en deux grandes parties qui pourraient chacune former un livre. Je résume l'œuvre en utilisant des passages de l'avant-propos. La première partie comprend trois sections. Les deux premières « ont trait au rôle de la discipline

7. Jean Tirole, *Économie du bien commun*, PUF, Paris, 2016, 629 p.

économique dans notre société, à la position de l'économiste, au travail quotidien du chercheur de cette discipline, à son rapport aux autres sciences sociales et au questionnement des fondements moraux du marché ». Les deux chapitres de la troisième section « étudient deux des acteurs principaux de notre vie économique : l'État et l'entreprise ».

La deuxième « partie propose donc un voyage au travers des sujets qui affectent notre quotidien, mais que nous ne contrôlons pas pour autant : le réchauffement climatique, le chômage, l'Europe, la finance, la concurrence et la politique industrielle, notre relation au numérique, l'innovation et la régulation sectorielle… Mon message est optimiste. Il explique les raisons pour lesquelles il n'y a pas de fatalité aux maux dont souffrent nos sociétés… »

Mon appréciation de ce livre est très personnelle : à quelques jours d'une prise de la retraite après près d'un demi-siècle passé à l'université, la critique de cet ouvrage s'insère dans un cheminement bien normal qui conduit à me distancer de l'économie. Plusieurs passages de ce livre m'ont quelque peu irrité parce qu'ils s'opposent à des messages fondamentaux que j'ai essayé de communiquer tout au long de ma carrière.

SCIENCE OU MORALE

Quel est le premier de ces messages ? Au premier examen partiel des deux cours que je viens d'enseigner, je posais la question suivante : « L'économie comme discipline a deux branches. Définissez-les en les illustrant. Pourquoi l'une des deux branches n'est-elle pas de la science ? »

L'économiste se présente en effet comme un être qui a deux discours fort différents. Le premier se veut scientifique : il vise à expliquer les phénomènes sociaux en recourant généralement à un mode d'approche, l'individualisme méthodologique. C'est ce qu'on appelle l'économie positive.

Le deuxième type de discours de l'économiste veut juger au lieu de se contenter d'expliquer. C'est l'économie normative. Cette

branche devrait plutôt s'appeler « morale économique ». Lorsqu'un économiste se prononce sur le fait qu'un projet doit être entrepris ou qu'une politique quelconque doit être suivie, il ne fait pas de la science. Le mot « doit » montre bien que la question se situe dans le domaine des prescriptions basées sur des normes.

TIROLE ET FRIEDMAN

Comme l'indique le titre de son livre *Économie du bien commun*, Tirole mélange les deux branches, science et morale :

> L'économie non seulement documente et analyse les comportements individuels et collectifs, mais elle aspire aussi à rendre le monde meilleur en émettant des recommandations de politique économique. (p. 19)
>
> […] l'objet de l'économie est similaire à celui de la médecine : l'économiste, comme l'oncologiste, diagnostique, propose si nécessaire le meilleur traitement adapté étant donné l'état (forcément imparfait) de ses connaissances et recommande l'absence de traitement s'il n'est pas nécessaire. (p. 40)

Un autre Prix Nobel, Milton Friedman, établit pour sa part une nette distinction entre science et morale :

> Pour revenir à ma propre expérience, j'ai été actif en matière des politiques publiques. J'ai essayé d'influencer les politiques publiques. J'ai parlé et écrit sur des questions de politique. Ce faisant, cependant, je n'ai pas agi en ma capacité de scientifique, mais en ma qualité de citoyen, en un citoyen éclairé, je l'espère. Je crois que ce que je connais en tant qu'économiste m'aide à former de meilleurs jugements sur certaines questions que je n'aurais sans cette connaissance. Mais fondamentalement, mon travail scientifique ne doit pas être jugé par mes activités en matière de politique publique[8]. (Friedman 1990 : 90)

8. Friedman avait auparavant noté : « Je veux parler du "travail scientifique" pour le distinguer de mes écrits pour le grand public avec Rose [Friedman] : *Capitalism and Freedom*, *Free to Choose*, and *Tyranny of the Status Quo*. » (Friedman 1990 : 85)

En ne faisant pas une distinction très nette entre science et morale, Tirole donne une image tronquée de l'essence de la science économique : pour le lecteur, l'économiste apparaît davantage comme un prédicateur qu'un scientiste qui cherche à comprendre comment fonctionne le système social avec ses différentes institutions.

UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'ÉTAT

Chez maints économistes, l'intervention gouvernementale est prescrite par l'identification de la présence d'une défaillance dans la décentralisation sans se préoccuper des lacunes de la centralisation. Ces personnes adoptent le comportement du légendaire empereur romain qui, juge à un concours de chant entre deux personnes, écouta la première et s'empressa de remettre le prix à la seconde sans s'assurer qu'elle ne faussait pas davantage que la première. Cela s'applique en très grande partie à l'approche de Tirole pour l'intervention gouvernementale[9].

Avec un sous-titre « Une nouvelle conception de l'État », il résume sa pensée en ces termes :

> La conception de l'État a changé. Autrefois pourvoyeur d'emplois à travers la fonction publique et producteur de biens et services à travers les entreprises publiques, l'État dans sa forme moderne fixe les règles du jeu et intervient pour pallier les défaillances du marché et non s'y substituer. Médiocre gestionnaire d'entreprises, il devient régulateur. Il prend toutes ses responsabilités là où les marchés sont défaillants, pour créer une vraie égalité des chances, une concurrence saine, un système financier ne dépendant pas des renflouements sur argent public, une responsabilisation des acteurs économiques vis-à-vis l'environnement, une solidarité au niveau de la couverture santé, une protection des salariés peu informés (sécurité au travail, droit à une formation de qualité), etc. Dans son fonctionnement, il est preste et réactif.

9. Mais non totalement, puisqu'il écrit au sujet du fondement d'une politique industrielle : « Mais la simple analyse d'une défaillance des marchés ne suffit pas. » (p. 481)

> Cette transition cependant requiert un retour aux fondamentaux (à quoi sert l'État ?) et un changement des mentalités. (p. 226-227)

Ce nouveau rôle de l'État présenté par Tirole ne provient-il pas d'une conception utopique ou romancée du gouvernement ? Pourquoi la performance du gouvernement comme régulateur serait-elle meilleure lorsqu'il possède un monopole dans ce domaine alors que, pour la production de biens, le gouvernement rencontrait parfois de la concurrence ?

LE CHOIX ENTRE DES ALTERNATIVES IMPARFAITES

L'approche basée sur les défaillances des marchés pour justifier l'intervention gouvernementale insiste exclusivement sur le gaspillage et l'inefficacité qu'entraînent les décisions décentralisées. Elle ignore complètement la contrepartie reliée aux inefficacités des décisions centralisées : moins grande responsabilité du consommateur, standardisation des services et cartellisation, absence d'expérimentation et de flexibilité, pour n'énumérer que quelques coûts de la centralisation sans oublier la présence d'incohérence dans les décisions agrégées.

En suivant cette approche, Tirole ignore un concept fondamental utilisé en économie, soit le coût de renonciation ou d'opportunité. Il se limite à regarder qu'un seul côté de la médaille ou de la question. Les choix se font entre des alternatives imparfaites, ici le marché avec ses défaillances et le gouvernement avec les siennes. À ce sujet, Tirole aurait eu intérêt à se référer à deux livres aux titres évocateurs de Charles Wolf, *Markets or Governments : Choosing Between Imperfect Alternatives*, et de Clifford Winston, *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*.

Il est important de regarder les différentes institutions sans romancer les choses. Tirole devrait suivre le conseil que James Buchanan livrait dans son discours de prix Nobel :

> Réduit à l'essentiel, le message de Wicksell était clair, élémentaire et de soi. Les économistes devraient cesser de proférer des conseils

> stratégiques comme s'ils étaient utilisés par un despote bienveillant, et ils devraient se tourner vers la structure dans laquelle les décisions politiques sont prises. (Buchanan, 1986 : 243)

Pour Tirole : « L'État corrige les nombreuses défaillances du marché…Il responsabilise les acteurs économiques et il est responsable de la solidarité. » (p. 215) Comme beaucoup de progressistes, il partage une conception romancée de l'État tout en conservant une aversion envers les politiciens qui seraient de mauvais garants du bien commun.

Il existe selon lui une voie de solution : « La création d'autorités indépendantes constitue l'un des instruments qui permet à la démocratie de tempérer les excès de la tentation électoraliste et d'assurer l'indépendance de l'État dans la durée. » (p. 224) Le recours généralisé aux experts m'apparaît comme une façon de dépolitiser l'univers politique, en somme de refuser le politique ou le monde réel avec toutes ses embûches. L'expert devient la version contemporaine du philosophe-roi de Platon, le dirigeant idéal de la cité.

DÉFAILLANCES DES MARCHÉS ET DEMANDE D'INSTITUTIONS

En concevant un gouvernement qui « corrige les nombreuses défaillances du marché », Tirole néglige les différents moyens disponibles pour y faire face et qui viennent à se créer spontanément. Prenons le cas du problème d'asymétrie d'information dans le marché des autos usagées ou des citrons, soulevé par Akerlof. L'acheteur de voitures d'occasion s'adresse à des distributeurs réputés, se voit fournir des garanties et recourt à des informations fournies par des tiers. L'asymétrie d'information disparaît en très grande partie avec une adaptation institutionnelle de ce marché.

Selon Tirole, « …le marché et l'État sont complémentaires, et non des substituts comme le veut souvent le débat public ». (p. 208) Bien que cette proposition m'apparaisse excessive, elle s'applique toutefois à la base de l'activité économique.

Les tenants de la décentralisation résument leurs convictions par l'expression suivante : le marché fonctionne. Ils oublient d'ajouter « à l'intérieur d'un cadre légal donné ». Les résultats du fonctionnement des marchés varient énormément dépendamment des incitations véhiculées par le cadre légal ou les règles du jeu. Parallèlement, une partie de hockey se déroule différemment selon que les règlements permettent ou non les mises en échec. Un cadre plus laxiste sur le déversement des déchets entraîne plus de pollution.

Tirole en est conscient. Au sujet de la crise financière de 2008, il affirme : « Contrairement à ce qu'on pense souvent, ces crises ne sont pas techniquement des crises du marché […] mais plutôt les symptômes d'une défaillance des institutions étatiques nationales et supranationales. » (p. 461)

Le cadre légal jouit des propriétés d'un bien public (consommation collective et difficultés d'exclure) avec les effets qui en découlent pour la dynamique de la décentralisation. Il devient le résultat des processus politiques. Où est la garantie que ces derniers fournissent un cadre approprié permettant au marché de susciter des résultats valables ? Ne sommes-nous pas en opposition entre deux dynamiques fort différentes, l'une visant le profit et l'autre la réélection ?

SUR LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DE L'ENTREPRISE

Dans le chapitre sur L'entreprise, sa gouvernance et sa responsabilité sociale, Tirole pose le problème des objectifs multiples :

> Car, la multiplicité des objectifs crée un conflit entre ces objectifs : quand on donne un objectif à une organisation, celui-ci est aisément contrôlable ; quand on lui en donne plusieurs, éventuellement concurrents, on confère en fait un pouvoir discrétionnaire au management qui va devoir et pouvoir choisir le poids à accorder à chacun des objectifs. Pour éviter cette situation, il faut donc que l'agence de notation sociale décide de la façon dont les divers objectifs doivent être agrégés. Avec toutes les difficultés que cela comporte. (p. 257)

Ce raisonnement s'applique à toutes les organisations, tout particulièrement celles du secteur public. Un économiste qui fut ministre me communiquait son étonnement devant le grand nombre d'objectifs qui s'exprimaient autour de la table du cabinet. Cette multiplicité d'objectifs ne peut que provoquer des effets d'instabilité et de balancier. (Selon une phrase du livre, « On marche sur la tête. » [p. 327]) Un exemple est fourni par le code français du travail : « Il fait 3 200 pages et continue de s'allonger au fil des années[10]. » (p. 345)

UN ÉCONOMISTE ORTHODOXE

Il ne faut pas conclure des commentaires précédents que Jean Tirole est un économiste extrémiste. Loin de là. Il faudrait plutôt lui attribuer les qualificatifs d'orthodoxe et de modéré. Les deux chapitres, Vaincre le chômage et Politique de la concurrence et politique industrielle, l'indiquent très bien.

Dans le premier, il se fait l'apôtre d'un marché du travail beaucoup plus flexible : « Il faut protéger le salarié et non l'emploi. » (p. 323) Il propose une tarification du licenciement en imposant le principe licencieur-payeur qui s'inspire de l'*experience rating* en vigueur aux États-Unis et qui s'applique au Québec pour le financement du programme de la santé et de la sécurité du travail. Faudrait-il en contrepartie subventionner l'embauche ?

Ses rationalités pour une mise en œuvre d'une politique industrielle sont aussi très circonscrites : les difficultés du financement des PME, l'insuffisance de R & D dans le secteur privé et le manque de coordination des acteurs pour créer des *clusters* ou filières industrielles.

10. La réglementation gouvernementale est omniprésente dans le monde d'aujourd'hui. En voici une illustration : aux États-Unis : « En 2015, 114 lois furent votées par le Congrès durant l'année de calendrier tandis que 3 410 règlements furent émis par les agences. C'est trente règlements pour chaque loi promulguée l'an dernier. » (Crews 2016 : 2)

Comme pour la majorité des économistes qui tendent à identifier le gouvernement supérieur à un despote bienveillant gardien du bien commun, à l'opposé de l'esprit de clocher ou des intérêts égoïstes des autorités inférieures, Tirole conclut ainsi son chapitre sur l'Europe à la croisée des chemins :

> Il est difficile de dire à l'avance quel chemin l'Europe prendra pour résoudre ses problèmes… Mais si nous, Européens, souhaitons vivre sous le même toit, nous devons accepter de perdre un peu plus de notre souveraineté. Et pour y parvenir en cette époque souverainiste, nous devons réhabiliter l'idéal européen et rester unis autour de cet idéal, ce qui n'est pas une mince tâche. (p. 388)

CONCLUSION

Le livre *Économie du bien commun* couvre beaucoup de sujets ; il demeure de lecture agréable si on suit le conseil de l'auteur en lisant les chapitres de façon indépendante ou en faisant des choix.

Le livre présente deux difficultés majeures. Premièrement, en ne faisant pas une distinction nette entre science et morale, Tirole présente à un large public une image tronquée de l'essence de la science économique qui vise à comprendre le monde réel. Cette science n'implique pas un rôle de prédicateur ou de réformateur. Il ne s'agit surement pas de référer à une transition qui « requiert […] un changement des mentalités. » (p. 227)

La deuxième difficulté provient de l'approche implicite retenue dans l'étude des politiques, qui est souvent présente dans le livre. La démarche s'apparente à un problème de recherche opérationnelle où on optimise une fonction objective sous différentes contraintes. Ici, c'est le gouvernement considéré comme un despote bienveillant qui maximise le bien-être ou le bien commun ou qui minimise le gaspillage et l'inefficacité. Voilà une conception romancée ou désincarnée du gouvernement qui ne permet pas de comprendre comment fonctionne le monde réel avec ses embûches et les différentes institutions pour les affronter.

Face au monde réel, il y a deux voies : le comprendre ou vouloir le réformer. La première est la tâche fondamentale de l'économiste.

(Texte publié dans *L'Actualité économique. Revue d'analyse économique*, décembre 2016)

7

Où va l'entrepreneuriat?

Mon ancien professeur William Baumol est décédé au début de mai après une carrière académique de 65 ans. Il eut une production prolifique avec la publication dans différents domaines d'au moins 45 livres et plus de 500 articles dans des revues académiques et journaux.

Il avait la capacité d'analyser d'importantes questions avec une présentation accessible, en somme d'écrire en pensant au lecteur. Son nom est attaché à la loi de Baumol ou à la maladie des coûts croissants.

Baumol a consacré une bonne partie de sa carrière à étudier un domaine crucial, mais malheureusement négligé par les économistes, l'entrepreneuriat. Il s'agit ici de reprendre sa publication de 1990 sur la répartition de l'entrepreneuriat selon les incitations véhiculées par les règles du jeu en vigueur dans la société et d'essayer d'en faire l'application au monde actuel. On ne se trompe pas sur l'importance de ce texte puisqu'il a été cité 5 400 fois.

Baumol applique l'approche simple de la science économique dans la répartition des activités entre trois types d'entrepreneuriat, productif, non productif et destructeur. La répartition dépend en bonne partie des incitations. Son résumé donne l'essentiel du modèle :

> L'hypothèse fondamentale est que, bien que l'offre totale d'entreprenariat varie selon les sociétés, la contribution productive d'activités entrepreneuriales de la société varie beaucoup plus en raison

> de leur répartition entre des activités productives comme l'innovation et des activités dans une large mesure improductives telle la recherche de rentes ou le crime organisé. Cette allocation est fortement influencée par les gains relatifs que la société offre à ces activités. Cela implique que la politique peut influencer plus efficacement l'allocation de l'entrepreneuriat qu'elle ne peut influencer son offre. (p. 893)

En s'appuyant sur de nombreuses références historiques, Baumol cherche à confirmer ses trois propositions suivantes :

1. Les règles du jeu qui déterminent les gains relatifs à différentes activités entrepreneuriales changent radicalement avec le temps et d'un endroit à l'autre.
2. Le comportement entrepreneurial change la direction d'une économie à une autre d'une manière qui correspond aux variations des règles du jeu.
3. L'attribution de l'esprit d'entreprise entre les activités productives et improductives, mais non la seule influence pertinente, peut avoir un effet profond sur la capacité d'innovation de l'économie et sur le degré de diffusion de ses découvertes technologiques.

Un exemple d'entrepreneuriat où l'incitation privée apparaît fort différente du produit social se trouve dans le monde des fiscalistes. Les taux élevés de la taxation ont favorisé le marché des fiscalistes, personnes d'une intelligence supérieure à la moyenne dont le travail consiste à réduire les paiements à l'État. Même si ces personnes obtiennent de bonnes rémunérations, faut-il déduire que leurs activités créent un produit social très élevé et favoriser leur pouvoir créateur tout en multipliant leur nombre ?

DES RÈGLES DU JEU TOURNÉES VERS LA SÉCURITÉ

Les règles du jeu ou les incitations qu'affronte l'entreprenariat changent avec le temps. Quelle direction prennent-elles dans le monde d'aujourd'hui ? C'est la voie qui privilégie la sécurité. Si vous êtes le moindrement âgé, vous n'avez qu'à comparer les

conditions de votre enfance avec celles d'aujourd'hui où des parents appliquent à profusion le principe de précaution.

Le dernier siècle a été marqué par la croissance de l'État dans l'économie. Il devient un assureur généralisé. La réglementation gouvernementale est omniprésente dans le monde d'aujourd'hui. En voici une illustration : aux États-Unis, « en 2015, 114 lois furent votées par le Congrès durant l'année de calendrier tandis que 3 410 règlements furent émis par les agences. C'est trente règlements pour chaque loi promulguée l'an dernier ». (Crews, 2016 : 2)

Pour un exemple québécois, il y a la publication *Annuaire des subventions au Québec* « incluant plus de 2 000 sources de financement et programmes gouvernementaux de toutes sortes ».

Selon Edmund Phelps, Prix Nobel d'économie 2006, l'omniprésence gouvernementale défavorise la destruction créatrice :

> Aujourd'hui, le système capitaliste a été corrompu. L'État gestionnaire se charge de tout et décide de tout […] Néanmoins, l'actuel système ne répond pas à la définition du capitalisme, mais relève d'un ordre économique différent […] le corporatisme.
>
> De bien des façons, le corporatisme brise la dynamique qui rend le travail attrayant, dope la croissance, ouvre à chacun de multiples possibilités. Il entretient des firmes léthargiques, gaspilleuses, improductives, bien introduites dans les cercles du pouvoir, aux dépens d'outsiders et de nouveaux arrivants plus dynamiques. Il privilégie de grands objectifs d'« industrialisation », de « développement économique » ou de « rayonnement du pays » au détriment de la liberté et de la responsabilité des agents économiques […] Cet effacement du pouvoir des propriétaires et des innovateurs au profit de celui des politiques et des fonctionnaires constitue l'antithèse du capitalisme. (Phelps et Ammous, 2012)

(Article web de la revue *Gestion*, 2 juin 2017)

PARTIE 2

LA SOCIÉTÉ

8

La place des femmes

Pour la personne âgée que je suis, le résultat de la dernière élection de Montréal est principalement une manifestation de l'importante amélioration de la position relative des femmes dans la société. Comme tout phénomène démographique, les effets se font progressivement mais demeurent bien réels.

Lorsque j'étais dans la vingtaine, au milieu des années 1960, l'expression suivante était courante, « Qui prend mari prend pays ». Aujourd'hui, cette expression soulèverait, au minimum, la risée. D'ailleurs, le mariage est devenu au Québec une institution minoritaire : seulement 29,2 % des Québécois se marieraient au moins une fois avant cinquante ans si les taux de nuptialité de 2016 se poursuivaient.

Les indicateurs du progrès relatif des femmes sont nombreux. Il est utile d'en donner des illustrations.

LA FÉMINISATION DE LA MÉDECINE

La médecine est un secteur où la féminisation des effectifs fut rapide. Selon les données de l'Institut canadien d'information sur la santé, en 1979, un médecin sur neuf au Québec était féminin contre près de la moitié, soit 48,1 % en 2016 (40,6 au Canada). La situation est encore plus marquée pour les médecins de moins de quarante ans : les femmes médecins représentent 64,1 % des effectifs (54,0 au Canada).

LE SUCCÈS RELATIF DES FEMMES EN ÉDUCATION

La publication *Indicateurs de l'éducation. Édition 2013* résume les importants progrès et la domination relative des femmes au niveau postsecondaire. En voici deux extraits :

- **Sur l'obtention des diplômes universitaires :**

> Quant à l'obtention d'un baccalauréat, la situation relative des sexes s'est modifiée profondément depuis 1976, alors que le taux d'obtention d'un baccalauréat était de 13,1 % chez les femmes et de 16,7 % chez les hommes. C'est en 1983 que les taux des deux groupes se sont rejoints. Depuis ce temps, la progression s'est poursuivie à l'avantage des femmes et, en 2011, les taux atteignaient 40,8 % chez les femmes et 25,9 % chez les hommes. Les gains chez les femmes, depuis 1976, sont donc de 27,7 points, contre 9,2 points chez les hommes. (p. 114)

- **Sur l'accès aux études collégiales :**

> En 2011-2012, la proportion de jeunes Québécois et Québécoises qui atteignaient l'enseignement ordinaire au collégial se situait à 63,9 %. L'accès à l'enseignement collégial ordinaire a donc connu une hausse de 24,6 points depuis 1975-1976… L'écart n'a cessé de se creuser entre les femmes et les hommes depuis le milieu des années 1970, pour atteindre 19,2 points en faveur des femmes en 2011-2012 alors qu'il était inférieur à 1 point en 1975-1976. (p. 60)

Qu'en est-il du décrochage annuel aux écoles secondaires ? Selon un bulletin statistique du ministère de l'Éducation, même si l'écart se réduit légèrement entre garçons et filles, le décrochage annuel reste encore majoritairement l'affaire des garçons, qui représentaient environ trois décrocheurs sur cinq en 2011-2012. En 2006-2007, le taux annuel de décrochage chez les garçons était de 26,0 %. Il s'est abaissé à 19,8 % en 2011-2012. Chez les filles, ces taux sont respectivement de 15,6 % et de 12,9 %. (p. 5).

La société privilégie le savoir. Grâce à la machinerie et l'équipement, la force humaine brute est de moins en moins importante et la production des biens exige d'ailleurs peu de main-d'œuvre sur le plancher.

Dans le passé, les gens étaient payés pour brûler des calories ; aujourd'hui, ils doivent engager des frais pour le faire. Dans toutes les activités, le capital humain prend de plus en plus de place et la performance relative des femmes en éducation les favorise.

LE TAUX DE CHÔMAGE SELON LE SEXE

La détérioration de la situation relative des hommes se reflète aussi dans les taux de chômage au Québec. La situation se résume ainsi : avant 1982, le taux de chômage des femmes dépassait appréciablement celui des hommes pour être assez comparable entre 1982 et 1991. Depuis cette date, le taux de chômage des hommes est plus élevé que celui des femmes et l'écart est substantiel : entre 2008 et 2015, l'écart moyen fut de 2,1 unités de pourcentage par rapport à un taux moyen de chômage pour les femmes de 6,7 %.

FEMMES GAGNANT DAVANTAGE QUE LEUR PARTENAIRE

Au Canada, en 1976, environ 12 % des femmes dans les familles comptant deux soutiens gagnaient plus que leur compagnon. En 2011, cette proportion avait augmenté de 150 %, atteignant 30 %. Quelle sera-t-elle dans vingt ans ?

CONCLUSION

Les données ne mentent pas : l'avenir favorise le sexe féminin même si les femmes continuent de consacrer plus de temps aux enfants et aux travaux domestiques. Les effets se produisent sur une longue période à mesure que les générations vieillissent ou disparaissent.

(Article web de la revue *Gestion*, 7 décembre 2017)

9

Anthony Downs et le cycle d'attention à une question

Ce texte s'insère dans le thème du contenant des processus politiques ou du comment se prennent les décisions gouvernementales en se référant à un texte d'Anthony Downs étudiant le cycle d'attention à un problème. Avant de résumer son analyse, il est pertinent de montrer l'importante contribution de cet économiste qui a une carrière non académique.

ANTHONY DOWNS

Né en 1930, Anthony Downs a un lien avec le Brookings Institution depuis 1977 où il se spécialise en économie urbaine et en économique de l'immobilier et des transports. Il a fait sa marque très tôt dans sa carrière avec trois publications majeures entre 1957 et 1967. Elles sortaient vraiment des sentiers battus, en une période où la science économique était dominée par la macroéconomie et le keynésianisme.

Anthony Downs est un pionnier de l'école du choix public avec la publication de deux livres, *An Economic Theory of Democracy* (cité 30 949 fois) en 1957 et, dix ans plus tard, *Inside Bureaucracy*. Sur ces deux importants sujets, son approche n'est pas normative mais positive avec une volonté de comprendre le monde réel. De plus, grâce à un article publié en 1962, la «loi fondamentale de la congestion

routière » est attachée à son nom : un prolongement des autoroutes provoque une augmentation proportionnelle du trafic dans les régions métropolitaines.

À la conclusion d'un texte académique relié à son livre sur la démocratie, Downs est très sévère envers les théoriciens de la science politique et aussi de l'économique. Ses propos conservent encore aujourd'hui un bon degré de pertinence et méritent d'être repris malgré leur longueur :

> De toute évidence, le comportement rationnel dans une démocratie n'est pas ce que la plupart des théoriciens normatifs présument qu'il soit. Les théoriciens politiques ont souvent créé des modèles de la façon dont les citoyens d'une démocratie doivent se comporter sans tenir compte de l'économique de l'action politique… L'apathie parmi les citoyens envers les élections, l'ignorance des questions, la tendance des partis dans un système de bipartisme de ressembler à l'autre, et le biais anticonsommateur de l'action gouvernementale peuvent tout s'expliquer logiquement comme des réactions efficaces à une information imparfaite dans une grande démocratie. Toute théorie normative qui les considère comme un signe d'un comportement inintelligent en politique n'a pas réussi à faire face au fait que l'information est coûteuse dans le monde réel. Ainsi la théorie politique a souffert parce qu'elle n'a pas tenu compte de certaines réalités économiques. (p. 149)

Qu'en est-il maintenant des théoriciens économistes ? Downs ajoute :

> D'autre part, la théorie économique a souffert parce qu'elle n'a pas pris en compte les réalités politiques du processus décisionnel du gouvernement. Les économistes se sont contentés de discuter des actions gouvernementales comme si les gouvernements étaient dirigés par de parfaits altruistes dont la seule motivation est de maximiser le bien-être social. En conséquence, les économistes n'ont pas été en mesure d'intégrer le gouvernement dans le reste de la théorie économique, qui est basée sur la prémisse que toutes les personnes agissent principalement par intérêt personnel. En outre, ils ont faussement conclu que les décisions du gouvernement dans toutes les sociétés devraient suivre des principes

identiques, parce que son objectif est toujours la maximisation du bien-être social. (p. 149-150)

LE CYCLE D'ATTENTION

Dans un texte (cité 3 350 fois) publié en 1972, Downs a identifié cinq étapes au cycle d'attention politique à une question. Il propose ainsi une analyse descriptive ou chronologique en différentes étapes. Cette présentation facilite la rédaction d'essai mais déplaît généralement aux économistes : ils ont une aversion pour les catégorisations en préférant les modèles déductifs débouchant sur des propositions vérifiables.

Voici, en traduisant des passages proposés par Downs, les cinq étapes de la dynamique du cycle d'attention sur une question :

1. **La phase du préproblème** : Habituellement, les conditions objectives concernant le problème sont bien pires au cours de la phase du préproblème qu'elles le sont au moment où le public s'en intéresse.
2. **Découverte effrayée et enthousiasme euphorique** : L'implication est que chaque obstacle pourrait être éliminé et chaque problème résolu sans une quelconque réorganisation fondamentale de la société elle-même, si seulement nous lui consacrions suffisamment d'efforts.
3. **Réalisant le coût d'un progrès significatif** : La troisième étape consiste en une réalisation se répandant progressivement que le coût de « résoudre » le problème est en effet très élevé. Le faire vraiment demanderait non seulement beaucoup d'argent, mais exigerait également de grands sacrifices pour de grands groupes de la population.
4. **Déclin progressif de l'intensité de l'intérêt public** : Comme de plus en plus de gens réalisent combien difficile, et comment coûteuse pour eux-mêmes, serait une solution au problème, trois réactions se manifestent. Certaines personnes se découragent. D'autres se sentent positivement menacées

par la réflexion sur le problème ; ainsi, elles suppriment de telles pensées. D'autres encore deviennent ennuyées par la question.

5. **L'étape post-problème** : Dans la phase finale, une question qui a été remplacée au centre des préoccupations du public se déplace vers un oubli prolongé – un royaume des ténèbres de moindre attention ou de récidives intermittentes d'intérêt. Cependant, la question a maintenant une relation différente à l'égard de l'attention du public que celle qui prévalait dans la phase du préproblème. Pour une chose, pendant le temps que l'intérêt a été fortement axé sur ce problème, de nouvelles institutions, programmes et politiques peuvent avoir été créés pour aider à le résoudre. Ces entités persistent presque toujours et ont souvent un certain impact même après que l'attention du public s'est déplacée ailleurs. (p. 39-41)

Downs poursuit son texte en appliquant son analyse du cycle d'attention en spéculant sur différents aspects reliés aux questions d'environnement.

CONCLUSION

L'analyse chronologique de Downs a le mérite de soulever plusieurs points. Quels sont les facteurs favorables à la présence, à l'importance et à la durée d'attention à une question ? Quel est le rôle des médias dans la consommation de crises ? Il s'agit ici de mettre de la viande autour de l'os.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 1er mars 2015)

10

Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas ou l'importance de la visibilité

Deux tragédies québécoises ont laissé des traces différentes. L'accident ferroviaire de Lac-Mégantic de juillet 2013 a fait 47 morts. Il eut un impact durable sur la société québécoise. Il en fut autrement pour une autre tragédie avec une mortalité beaucoup plus élevée.

Les hôpitaux québécois, principalement montréalais, affrontèrent durant les années 2000 l'épidémie de C. difficile. Une recherche académique propose un estimé pour les années 2003 et 2004 «entre 1 000 et 3 000» morts. (Pépin *et al.* 2005 : Online-5). Les problèmes d'hygiène des hôpitaux étaient mis en cause. Cet évènement fut oublié.

L'impact différencié qu'ont entraîné les deux tragédies origine en grande partie d'une caractéristique de tout phénomène, sa visibilité. Ce qu'on ne voit pas demeure ignoré.

CE QUI EST VISIBLE AUJOURD'HUI

L'importance de la visibilité ne doit pas être sous-estimée. Les bulletins de nouvelles méritent à mon avis plutôt l'appellation suivante : *ce qui est visible aujourd'hui*. Le contenant est privilégié par rapport au contenu. Dans un univers de plus en plus spécialisé, il est difficile de traiter un sujet en profondeur.

À l'intérieur d'une série à Télé-Québec donnant la parole à d'anciens politiciens sur leur vécu, l'ancien ministre Stéphane Bédard a bien identifié les problèmes du mélange des genres et de la superficialité de l'information :

> Maintenant, le monde des médias, des nouvelles, des commentateurs, du spectacle, c'est rendu très près. On ne voit plus la différence entre celui qui commente, qui analyse et qui fait la nouvelle. Le mélange des genres est constant.
>
> On demande à quelqu'un d'être spécialiste d'un domaine en une demi-heure, qui doit produire un bulletin instantanément. On est dans l'instantané. Il doit résumer des sujets très complexes en deux ou trois phrases. C'est loufoque, complètement loufoque.
>
> Beaucoup de gens réfléchissent, pondent des programmes, mais pas assez de gens les lisent, s'intéressent au fond. Ce qui reste est deux ou trois phrases, un clip, un slogan…

DES DÉCISIONS BIAISÉES

La caractéristique de la visibilité agit sur la prise de décisions. Dans un univers de connaissances imparfaites, toute décision implique des risques d'erreur. L'approbation d'un nouveau médicament entraîne deux types d'erreur :

Erreur de type 1 : Homologuer un médicament qui se révèle avoir des conséquences graves.

Erreur de type 2 : Refuser l'homologation d'un médicament valable et sans effet secondaire dangereux.

Les deux erreurs sont présentes et on ne peut pas y échapper. Une décision rationnelle demande de pondérer la probabilité anticipée des deux erreurs par leurs conséquences ou leurs coûts respectifs attendus.

Les décideurs des organismes réglementaires ont tendance à surestimer les coûts de l'erreur de type 1, vu les effets dévastateurs de ce type d'erreur pour leur carrière. Celle qui consiste à approuver un médicament qui s'avère avoir des conséquences néfastes est très

visible, tandis que l'autre type d'erreur l'est beaucoup moins. Les malades ou même les morts épargnés par un nouveau médicament refusé ne sont pas connus.

LA RECHERCHE DE LA TANGIBILITÉ

La tangibilité du produit d'une action est importante. Si le médecin me donne une prescription au sortir de la visite, j'ai la satisfaction d'avoir été écouté. Ce n'est pas le cas s'il m'a simplement suggéré de prendre mieux soin de ma santé en évitant de brûler la chandelle par les deux bouts.

Il en est de même au niveau politique. Les subventions à de nouvelles entreprises se traduisent par des emplois visibles, donc intéressants pour le parti au pouvoir. La perte des emplois occasionnés par leur financement et la perte des marchés des concurrents ne sont pas visibles et avec peu de conséquences politiques.

C'est aussi le cas pour la multiplication des réglementations. Elles montrent que le gouvernement agit contre un problème. Malheureusement, il y a peu d'intérêt à connaître leur degré effectif d'implantation et aussi leur impact.

LE MAQUILLAGE OU L'ART DE POMPONNER

La volonté de rendre visibles les aspects positifs des situations a engendré l'omniprésence des relations publiques dans la société. Beaucoup d'efforts portent sur l'amélioration du contenant par rapport au contenu. Cela correspond à une forme de maquillage ou à l'art de pomponner.

Dans cet univers, il est primordial de conserver un esprit critique et d'essayer d'identifier le revers de ce qui est présenté. Il est utile de se rappeler que l'erreur de type 1 a une contrepartie avec l'erreur de type 2.

Ce n'est pas une tâche simple puisqu'un brin de connaissance demeure uns chose dangereuse.

(Article web de la revue *Gestion*, 29 septembre 2017)

11

Pourquoi suis-je insatisfait de la qualité du contenu des médias ?

« Ils ne sont pas objectifs, ils sont colorés. »

Promotion de l'émission Le club des EX à RDI.

« Notre job de journaliste, dans son idéal absolu, devrait être d'emmerder les riches et les puissants. »

Extrait d'un texte d'un chroniqueur-vedette dans *La Presse*

Les médias traditionnels affrontent un environnement très difficile. Dans le passé, le volet de la consommation d'information était largement subventionné par le volet publicitaire. Cela disparaît rapidement. De plus la concurrence s'est accrue, la technologie permettant de rejoindre une multitude de sources d'information.

Ce texte ne vise pas à analyser l'industrie des communications ; il porte plutôt sur des aspects du contenu de l'information que sont la diversité d'opinions, le mélange des genres et l'omniprésence du moralisme. Pour ce faire, je me limite à trois longues citations qui, à mon avis, cernent bien les sujets.

LE MANQUE DE DIVERSITÉ

En mai 2009, l'ombudsman de l'époque à Radio-Canada, Julie Miville-Dechêne, publiait un texte sur la diversité ou plutôt sur son manque dans les grands médias québécois. En voici un extrait :

> Il n'y a pas assez de diversité d'opinions et de diversité culturelle dans les grands médias québécois… Parlons d'abord des journalistes. Les plus influents appartiennent souvent à la génération des baby-boomers. Et la grande majorité d'entre eux – jeunes ou vieux – partagent la même idéologie. Ces Québécois « de souche » ont surtout étudié les sciences humaines et ont été contestataires dans la mouvance nationaliste ou de gauche. Souvent, leur façon de voir le monde comporte, par exemple, les éléments suivants : préjugés favorables envers les syndicats, antiaméricanisme, anticléricalisme, etc.
>
> Remarquez que ce phénomène du « trop petit nombre » ne touche pas la classe journalistique plus que les autres. La preuve nous en est donnée chaque jour par les médias lorsque nous écoutons les experts sollicités pour nous éclairer. Les mêmes têtes reviennent. Un exemple : à lui seul, Steven Guilbeault, ex-directeur de Greenpeace au Québec, a été entendu 120 fois à la radio et à la télévision de Radio-Canada en 2007 !
>
> Autre réalité : les commentateurs qui filtrent les nouvelles politiques et les interprètent pour notre bénéfice, sauf exception, baignent tous dans le même bouillon… (Miville-Dechêne, 2009 : 14)

LE MÉLANGE DES GENRES

À l'intérieur d'une série à Télé-Québec donnant la parole aux anciens politiciens sur leur vécu, Stéphane Bédard a identifié les problèmes du mélange des genres et de la superficialité de l'information :

> Maintenant, le monde des médias, des nouvelles, des commentateurs, du spectacle, c'est rendu très près. On ne voit plus la différence entre celui qui commente, qui analyse et qui fait la nouvelle. Le mélange des genres est constant.

> On demande à quelqu'un d'être spécialiste d'un domaine en une demi-heure, qui doit produire un bulletin instantanément. On est dans l'instantané. Il doit résumer des sujets très complexes en deux ou trois phrases. C'est loufoque, complètement loufoque.
>
> Beaucoup de gens réfléchissent, pondent des programmes, mais pas assez de gens les lisent, s'intéressent au fond. Ce qui reste est deux ou trois phrases, un clip, un slogan…
>
> La meilleure façon de passer à l'Assemblée, je disais cela quand tout allait mal, on va pousser quelqu'un dans les marches…Si le premier ministre était tombé dans les marches en saluant les journalistes, cela va couvrir bien de la nouvelle. C'est incroyable. C'est ça qui est malheureux.

LE MORALISME DU MILIEU DES COMMUNICATIONS

Pour sa part, le sociologue Raymond Boudon a essayé d'expliquer le moralisme des milieux intellectuels dont celui des communications :

> On peut avancer que ces différents facteurs – baisse en moyenne des exigences scolaires et universitaires, installation d'une épistémologie disqualifiant la notion d'un savoir objectif – ont produit un autre effet d'importance cruciale : ils ont contribué à provoquer un épanouissement du moralisme dans le milieu enseignant et, au-delà, dans les milieux intellectuels. Car il est plus facile de porter un jugement moral sur tel épisode historique ou sur tel phénomène social que de les comprendre. Comprendre suppose à la fois information et compétence analytique. Porter un jugement moral ne suppose en revanche aucune compétence particulière. La reconnaissance de la capacité de comprendre suppose une conception objectiviste de la connaissance. Pas celle de la capacité de sentir. De plus, si tel jugement moral rencontre la sensibilité d'un certain public ou s'il est conforme aux dogmes qui cimentent tel réseau d'influence, il peut être socialement rentable. (Boudon, 2004 : 147)

CONCLUSION

Ces trois citations me permettent de comprendre les raisons de mon insatisfaction envers le contenu des médias. Je dois toutefois admettre que la qualité a un prix.

(Article publié dans la version électronique
de *Le Soleil*, 22 juillet 2017)

12

L'accessoire domine-t-il le principal ?

L'avancement en âge favorise un travail d'introspection, comme se questionner si, en maintes occasions, des objectifs accessoires ou marginaux auraient dominé le principal ou l'essentiel. Si cette question est pertinente pour un individu, ne s'applique-t-elle pas aux différentes institutions ?

L'anecdote suivante, venant d'un professionnel de Statistique Canada, illustre bien l'à-propos d'une telle interrogation. Dans le cadre de son travail, il demandait à un vice-président et économiste en chef d'une grande banque canadienne si Statistique Canada devrait entreprendre des prévisions de court terme. Ce dernier, regardant le sol de la fenêtre de son bureau du haut d'un gratte-ciel, lui donna la réponse négative suivante : « Autour d'ici, il y a des dizaines de bureaux qui font des prévisions économiques, mais il y a une seule institution dont le rôle est la production de *hard data* (données fiables). C'est Statistique Canada ». À cause de l'importance du sujet de la précision des données, qui intéresse d'ailleurs peu les économistes, Statistique Canada ne devrait-elle pas y donner plus de priorité ?

L'OBJECTIF DES ENTREPRISES À BUT LUCRATIF

Une opinion répandue veut que les institutions à but lucratif poursuivent de multiples objectifs sous la doctrine de la « responsabilité sociétale » du monde des affaires. Pour Milton Friedman,

c'est une « doctrine fondamentalement subversive » (p. 133). En septembre 1970, il publia un texte dans le *New York Times Magazine* cité près de 9 000 fois et intitulé *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*.

Friedman reprenait des idées de son livre de 1962, *Capitalism and Freedom* :

> L'opinion est de plus en plus répandue que les dirigeants des entreprises et les chefs syndicaux aient une « responsabilité sociale » qui va au-delà du souci de servir les intérêts de leurs actionnaires ou de leurs adhérents. Cette idée recèle un malentendu fondamental quant au caractère et à la nature d'une économie libre. Dans une telle économie, le monde des affaires n'a qu'une responsabilité sociale et une seule : d'utiliser les ressources et de s'engager dans des activités conçues pour augmenter ses profits, tant qu'elle respecte les règles du jeu, c'est-à-dire qu'elle s'engage dans une concurrence ouverte et libre, sans duperie ou fraude. De même, « la responsabilité sociale » des dirigeants syndicaux est de défendre les intérêts des membres de leurs organisations. C'est la responsabilité du reste d'entre nous que de créer un cadre juridique tel qu'un individu, en recherchant son propre intérêt, soit, pour citer de nouveau Adam Smith, « conduit par une main invisible à parvenir à un but qui ne faisait pas partie de son intention ». (p. 133)

Friedman fait la distinction entre ce qui relève des entreprises de ce qui dépend du collectif ou du politique, la détermination des règles du jeu ou du cadre légal. Le respect des règles du jeu est d'ailleurs un exercice fort compliqué dans notre monde surréglementé. Un problème majeur demeure la présence d'un capitalisme de copinage ou de connivence avec l'administration publique au lieu d'un capitalisme concurrentiel.

CE QU'ON VOIT ET CE QU'ON NE VOIT PAS

Si l'objectif de l'entreprise à but lucratif est de maximiser les profits, qu'en est-il de l'entreprise publique qui est majoritairement financée ou contrôlée par le gouvernement ? C'est le cas des institutions des réseaux d'éducation et de santé et services sociaux

en plus des entreprises publiques qui vendent leurs produits comme la SAQ et l'Hydro-Québec. L'entreprise publique pose des problèmes d'agence entre le principal, le gouvernement, et l'agent, l'entreprise contrôlée, en provoquant des problèmes d'asymétrie d'information.

Cotton Lindsay a étudié le système hospitalier américain du département fédéral des Anciens Combattants et il développa le modèle suivant pour l'entreprise publique :

> Les gestionnaires organisent la production de façon à maximiser la valeur perçue de la production, mais c'est le Congrès qui détermine cette valeur… Le Congrès ne peut établir cette valeur que par la détermination des niveaux de chacun des différents attributs associés à ce produit. Il y a certains attributs que le Congrès peut surveiller facilement et d'autres qu'il ne peut pas. Les gestionnaires du Bureau sont donc incités à détourner des ressources de la production des attributs qui ne seront pas suivis vers ceux qui le seront. Ce faisant, ils vont augmenter la valeur perçue de la production du bureau. Comme la production d'attributs non prévus d'être observés par le Congrès n'augmentera la productivité perçue d'un gestionnaire, il ne sera pas rentable pour les agences de consacrer des ressources à leur production. (p. 1065)

Ce ne sont plus les profits qui servent d'aiguillon, mais plutôt, en utilisant un essai de Frédéric Bastiat en 1850, « ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas ». La détérioration relative des études de premier cycle dans les universités nord-américaines est dans la catégorie du peu visible. La dimension du nombre d'étudiants se mesure beaucoup plus facilement que la qualité de la formation.

L'ÉPIDÉMIE DU C. DIFFICILE ET LA SANTÉ PUBLIQUE

Il y a eu au Québec un évènement avec un impact mortel excessivement important, mais qui fut toutefois vite oublié. Les hôpitaux québécois affrontèrent durant les années 2000 l'épidémie de C. difficile. Pour les années 2003 et 2004, « pour l'ensemble du Québec, entre 1 000 et 3 000 patients auraient pu mourir ». (p. 5) Un texte académique conclut sur la cause de cette épidémie :

> Le manque d'investissement dans l'infrastructure de nos hôpitaux depuis plusieurs décennies, avec des salles de bains communes étant la règle plutôt que l'exception, peut avoir facilité la transmission de cet agent pathogène qui forme des spores qui peuvent survivre sur des surfaces environnementales pendant des mois. Fournir des soins médicaux modernes dans les hôpitaux construits il y a un siècle n'est plus acceptable. (p. 5).

L'Institut national de la santé publique du Québec, qui a une importante division sur l'Analyse et l'évaluation des systèmes de soins et de services, n'a pas jugé utile de s'intéresser aux conditions d'hygiène des établissements, la source de l'épidémie.

N'est-ce pas là un exemple où des préoccupations de moindre importance ou accessoires d'une institution dominent une question primordiale ?

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 9 novembre 2014)

13

Une leçon d'humilité pour les économistes

C'est motivant d'écrire régulièrement des textes. Les différentes questions sont « solutionnées » en moins de 1 000 mots. Il est toutefois avantageux de prendre périodiquement des pauses et de laisser la parole à des économistes de calibre supérieur, ici des détenteurs de prix Nobel. Les citations concernent et même dénoncent les perceptions de plusieurs économistes au sujet de l'inefficacité des organisations privées et publiques.

LE « CRITÈRE D'ÊTRE REMÉDIABLE »

Récemment, Oliver Williamson a résumé les contributions de sa carrière ; l'une d'elles se nomme le « critère d'être remédiable ». Que signifie-t-il ?

> Une […] inquiétude que j'ai est la propension de nombreux *social scientists*, y compris des économistes, d'attribuer l'inefficacité aux activités qui sont au-dessous d'un idéal hypothétique, alors que la comparaison pertinente est avec les autres solutions réalisables. Le « critère d'être remédiable » est conçu pour corriger contre de telles pratiques. Le critère est le suivant : un mode existant d'organisation ou de pratique, pour lequel (1) aucune solution de rechange réalisable supérieure ne peut être décrite et (2) la mise en œuvre avec des gains nets attendus est (3) présumé être efficace. Certes, ce dernier est une présomption réfutable – en ce qu'il peut y avoir des obstacles abusifs à certaines solutions de rechange supérieures réalisables. Si on ignore un tel abus, un mode existant

> ne doit pas être décrit comme inefficace, sauf si une solution de rechange supérieure possible est décrite pour laquelle les gains nets seront réalisés après que les coûts de mise en œuvre furent pris en compte.
>
> Une autre façon de l'exprimer est la suivante : une attention systématique devrait être dirigée vers les mécanismes de mise en œuvre et vers les coûts qui sont associés à des projets dignes de rechange – qu'ils soient publics et privés. Une politique publique qui ignore le critère d'être remédiable n'a pas fait ses devoirs. (p.136)

La détermination des coûts de mise en œuvre des différents projets de rechange relèvent peu de la théorie mais plutôt de considérations du monde réel avec la présence de diverses frictions. Les professeurs ont généralement tendance à les ignorer dans leur enseignement. Ronald Coase a qualifié cela d'« économique du tableau noir » (en termes d'aujourd'hui, d'économique du PowerPoint) :

> La politique étudiée est celle qui est mise en œuvre sur le tableau noir. Toute l'information nécessaire est supposée être disponible et l'enseignant joue toutes les pièces. Il fixe les prix, impose des taxes, et distribue des subventions (sur le tableau noir) pour promouvoir le bien-être général. Mais il n'y a pas d'équivalent à l'enseignant au sein du système économique réel.

Le critère d'être remédiable apparaît comme une application de l'approche des coûts de transaction à l'intérieur des organisations. Laissons à Williamson la tâche de résumer cette approche :

> À l'encontre de l'approche standard de l'organisation économique, l'économique des coûts de transaction est une approche contractuelle comparative mettant l'accent sur les propriétés suivantes : (1) l'unité d'analyse est la transaction (dont les dimensions principales sont nommées et expliquées) ; (2) le principal problème de l'organisation est l'adaptation, dont on distingue les types autonomes et les types coordonnés d'adaptation ; (3) tous les contrats complexes sont incomplets (en raison de la rationalité limitée), et les cas extrêmes dont les enjeux sont considérables invitent la défection de l'esprit de coopération (en raison de l'opportunisme) ; (4) la gouvernance est le moyen d'insuffler l'ordre, afin d'atténuer les conflits et de réaliser

> des gains mutuels ; (5) économiser sur les coûts de transaction est le principal objectif de l'organisation, ce qui est accompli en (6) alignant les transactions – qui diffèrent sur leurs attributs – avec les structures de gouvernance, qui diffèrent par leurs coûts et leurs compétences, de manière à réaliser des résultats efficaces. (p. 134)

LA TRANSPOSITION AU SECTEUR PUBLIC

Si l'approche des coûts de transaction donne une perspective plus réaliste des organisations et des multiples instruments pour y affronter les problèmes, existe-t-il une équivalence pour le secteur public ?

Les politiques publiques suivent peu les critères de la morale économique qui vise pourtant à augmenter la grosseur du gâteau et, par conséquent, à minimiser le gaspillage. Même si le résultat engendré par les règles du jeu politique implique du gaspillage, ce dernier n'est en lui-même recherché par personne. S'il n'y avait aucun gagnant à la réduction du gâteau ou de la richesse collective, cette réduction n'aurait sûrement pas lieu. C'est ce qui fait dire à Gary Becker (1985) : « Si l'intention des politiques publiques était entièrement connue, je suis assuré que le secteur public se révélerait un producteur et un redistributeur beaucoup plus efficace qu'on ne le croit généralement. » (p. 338)

La recherche de votes pour conquérir le pouvoir demande aux partis politiques de réconcilier de multiples objectifs souvent contradictoires. Il n'est donc point surprenant que les politiques apparaissent comme incohérentes pour la personne de l'extérieur qu'est un économiste. C'est comme si on appliquait les règles du jeu de bridge quand c'est une partie de poker qui a lieu.

CONCLUSION

Face au mode réel, il y a deux voies : le comprendre ou le réformer. La première est la tâche fondamentale de l'économiste.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 27 janvier 2015)

14

Quelle est la responsabilité sociale de l'entreprise ?

En septembre 1970, l'économiste Milton Friedman publie dans *The New York Times Magazine* un texte qui suscite beaucoup d'opposition. Il a comme sous-titre *La responsabilité sociale de l'entreprise est d'accroître ses profits.*

Récemment, 15 personnalités françaises publient un collectif prônant « pour la France de jouer un rôle décisif dans le développement d'une économie responsable ». Parmi les signataires figurent Christine Lagarde, directrice générale du FMI, Pascal Lamy, ancien directeur général de l'OMC, et des hauts dirigeants de compagnies comme Air France-KLM, Veolia, Danone et Blue Orange Capital.

Dès le début de leur plaidoyer, les signataires réfèrent au texte de Friedman :

> La poursuite excessive d'une finalité exclusive – maximiser les profits pour les actionnaires – a isolé l'entreprise et nourri la suspicion à son égard. Milton Friedman, dans un article célèbre, a écrit que l'entreprise a pour seule responsabilité d'accroître son profit.
>
> Cette affirmation, qui repose aussi sur l'idée fausse qu'une entreprise appartient à ses actionnaires et que ceux-ci recherchent avant tout leur intérêt financier à court terme, est aussi vivement combattue aux États-Unis.

Il s'agit de résumer la position des propagateurs et ensuite d'exprimer ma préférence entre les deux thèses opposées.

LA POSITION DE FRIEDMAN

Pour Friedman, le dirigeant d'une entreprise est l'agent des actionnaires et doit ainsi se conformer à leur objectif tout en respectant les règles de base de la société :

> Dans un système de libre entreprise et de propriété privée, un dirigeant d'entreprise est l'employé des propriétaires de l'entreprise. Il est directement responsable devant ses employeurs. Cette responsabilité est de mener l'entreprise en accord avec leurs désirs, qui en général doivent être de gagner autant d'argent que possible tout en se conformant aux règles de base de la société, à la fois celles représentées par la loi et celles représentées par la coutume éthique. Bien sûr, dans certains cas ses employeurs peuvent avoir un objectif différent. Un groupe de personnes peut créer une entreprise dans un but charitable – par exemple, un hôpital ou une école. Le gérant d'une telle entreprise n'aura pas le profit pécuniaire comme objectif, mais de rendre certains services.

LA POSITION DU COLLECTIF

De son côté, le Collectif ne demande pas à l'entreprise de simplement respecter les règles de base de la société, mais plutôt de devenir un acteur actif de leur transformation :

> Nos sociétés contemporaines attendent de l'entreprise qu'elle joue un rôle prépondérant dans la recherche d'une croissance raisonnée, génératrice de bien-être et de progrès. Elles souhaitent en particulier que l'action des entreprises ait un effet positif sur les défis auxquels elles sont confrontées : bouleversement climatique, épuisement progressif de la biodiversité et de certaines ressources naturelles, explosion démographique, montée des inégalités et des discriminations, domination des marchés financiers et leur impact négatif sur l'affectio societatis, ou encore malaise au travail.

Le Collectif enjoint de modifier deux articles du Code civil français, dont celui-ci :

> De même, l'article 1833 pourrait être modifié comme suit : « Toute société doit avoir un projet d'entreprise licite et être gérée dans l'intérêt commun des associés et des tiers prenant part, en qualité de salariés, de collaborateurs, de donneurs de crédit, de fournisseurs, de clients ou autrement, au développement de l'entreprise qui doit être réalisé dans des conditions compatibles avec l'accroissement ou la préservation des biens communs. »

L'entreprise devient à la fois une entité politique dans la société et une organisation politique intra-muros.

FRIEDMAN A RAISON

À l'opposé de la position du Collectif, Friedman admet la division du travail dans la société : les unités décentralisées, telle l'entreprise, sont autonomes « tout en se conformant aux règles de base de la société ». C'est la base d'une société dynamique. De son côté, le Collectif propose un mélange des rôles, des objectifs et des responsabilités.

Dans son récent livre, Jean Tirole, prix Nobel d'économie 2014, soulève le problème des objectifs multiples :

> Car, la multiplicité des objectifs crée un conflit entre ces objectifs : quand on donne un objectif à une organisation, celui-ci est aisément contrôlable ; quand on lui en donne plusieurs, éventuellement concurrents, on confère en fait un pouvoir discrétionnaire au management qui va devoir et pouvoir choisir le poids à accorder à chacun des objectifs. Pour éviter cette situation, il faut donc que l'agence de notation sociale décide de la façon dont les divers objectifs doivent être agrégés. Avec toutes les difficultés que cela comporte. (p. 257)

LES IDÉES DU COLLECTIF GAGNENT EN POPULARITÉ

Les positions du Collectif continuent de gagner en popularité grâce à différents facteurs dont les deux suivants :

- Du côté des individus, il existe « l'indéracinable préjugé selon lequel tout acte accompli en vue du profit est par cela même antisocial. » (Schumpeter 1954 [2004 : 329]) ;
- Du côté des hommes d'affaires, Friedman est impitoyable dans son texte :

  > […] l'utilisation du masque de la responsabilité sociétale, et les âneries dites en son nom par des hommes d'affaires intelligents et prestigieux, font clairement du tort aux fondements d'une société libre. J'ai été impressionné à de nombreuses reprises par le caractère schizophrène de beaucoup d'hommes d'affaires. Ils sont capables d'être extrêmement clairvoyants et lucides dans des domaines internes à leur entreprise. Ils sont incroyablement myopes et confus dans des domaines qui sont externes à leur entreprise, mais qui affectent la possible survie de l'entreprise en général.
  >
  > (Article web de la revue *Gestion*, 23 décembre 2016)

PARTIE 3

L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

15

Une note optimiste sur le déclin de l'emploi du secteur manufacturier

Depuis au moins un siècle et un tiers, la part relative de l'emploi dans les services est croissante. Au Canada, le secteur des services représentait 20 % des emplois en 1881 contre 78 % en 2015. Plus récemment, soit au cours des dernières décennies, il y eut une impressionnante chute de l'importance relative de l'emploi manufacturier. Qu'en est-il résulté sur l'évolution relative de la production de ce secteur dans l'économie ?

CHUTE DU SECTEUR MANUFACTURIER AUX ÉTATS-UNIS

Pour débuter, prenons l'évolution aux États-Unis. Par rapport à l'emploi non agricole, la part du secteur manufacturier est passée de 20,1 % en 1980 à 8,7 % en 2015. L'importance relative des emplois manufacturiers a donc chuté de plus de la moitié, soit de 57 %. Il a même diminué en termes absolus d'un niveau de 18,7 millions d'emplois en 1980 à 12,3 en 2015.

Qu'en est-il de la part de la valeur de la production manufacturière comme composante du PIB américain ? Ella a suivi l'évolution de l'emploi en passant de 20,5 % du PIB en 1980 à 12,1 en 2015, une baisse de 41 %.

QU'EN EST-IL DE L'IMPORTANCE DE LA QUANTITÉ PRODUITE ?

Une telle évolution de la part de l'emploi et de l'importance du secteur manufacturier dans le PIB ne devrait-elle pas se traduire par une part décroissante de ce secteur dans la production de toute économie ? Pour y répondre, il ne faut pas oublier que la valeur d'une production est le produit de deux composantes, soit la quantité et le prix.

Au cours de la période de 1980 à 2015, la croissance annuelle moyenne de la production ou du PIB réel fut de 2,68 %. Qu'en est-il pour le secteur manufacturier ? Le taux moyen de croissance du volume de production ou de la valeur ajoutée réelle dans ce secteur y fut de 2,70 %, soit la même évolution que celle du PIB réel.

Malgré une baisse de l'emploi du secteur manufacturier de 34 % qui provoqua une baisse de 57 % de sa part dans l'emploi total, le volume de production de ce secteur a crû au même rythme que le reste de l'économie au cours des trente-cinq dernières années. Toute une performance !

Ce résultat s'appuie sur les statistiques officielles. Toutefois, ces dernières peuvent cacher d'importants biais, en particulier pour l'évolution des prix dans le secteur intangible des services.

LA CAPITALISATION DU SECTEUR

Une visite il y a déjà plusieurs années de l'aluminerie de Deschambault m'a montré la faible présence de travailleurs sur le plancher de production. Les établissements de transformation se caractérisent généralement par une très forte capitalisation qui accroît appréciablement la productivité du travail ou de la production par heure travaillée.

Le secteur de la fabrication s'est aussi capitalisé d'une façon détournée par le transfert vers les pays en voie de développement des industries utilisant davantage de travailleurs moins spécialisés, comme les industries du vêtement et de la chaussure.

L'ÉVOLUTION AU QUÉBEC

L'étude du secteur québécois de la transformation est contrainte par le changement de la méthode de calcul des indices de prix ; cela provoque une brisure dans les séries statistiques. Nous nous limiterons à la période de 1997 à 2015. Au cours de ces dix-huit années, le Québec a perdu le sixième de l'emploi dans le secteur de la fabrication et ainsi son importance relative dans l'emploi total a considérablement diminué, passant de 18,4 à 11,9 %.

Qu'en est-il du côté du volume de production ? Contrairement aux États-Unis où elle est demeurée constante, la part du secteur de transformation dans le PIB ajusté pour les variations des prix a diminué passant de 19,2 en 1997 à 14,6 % en 2015. Durant cette période, la production manufacturière a crû au taux annuel d'un demi pour cent contre 2,0 % pour l'ensemble de l'économie.

L'IMPORTANCE DE LA VALEUR DU DOLLAR CANADIEN

La période utilisée, soit de 1997 à 2015, amplifie la baisse de l'importance relative du secteur québécois de la transformation. En effet, l'année 1997 se situe dans une période faste pour le secteur manufacturier.

Comme une grande partie de la production est reliée au commerce international, avec environ 35 % des expéditions manufacturières pour le Québec, l'évolution de la valeur du dollar canadien devient un facteur important dans la performance du secteur.

La baisse du taux de change du dollar canadien, d'un sommet de 0,89 $ US en novembre 1991 à un creux de 0,61 en janvier 2002, avait rendu le secteur de la fabrication très compétitif sur le marché international. L'évolution à la hausse de l'emploi de ce secteur au Canada et au Québec se démarquait alors des autres pays industrialisés.

Durant cette période au Québec, les secteurs très concurrencés mondialement du meuble, des produits en caoutchouc, de l'habillement, des produits textiles et en matière plastique connaissaient d'importantes croissances des exportations bien supérieures aux autres secteurs.

La hausse du dollar canadien qui s'en suivit entraîna des adaptations plus prononcées dans l'autre direction : les coûts du travail par unité de production manufacturière canadienne traduits en dollars américains crûrent de 67,6 % entre 2002 et 2010.

CONCLUSION

Il est permis de terminer sur une note optimiste. La baisse de l'emploi du secteur de la transformation et de son importance relative dans la production reflète en grande partie un accroissement plus élevé de productivité : entre 1987 et 2014, la productivité par heure travaillée au Québec a crû de 1,87 % dans le secteur de la transformation contre 1,09 pour l'ensemble des secteurs.

Cela confirme ce qu'écrivait Peter Drucker, « le secteur manufacturier suit exactement le même chemin qu'a pris plus tôt l'agriculture », soit une baisse de l'emploi vu sa performance relative du côté de la croissance de la productivité.

(Article web de la revue *Gestion*, 30 mai 2016)

16

La croissance sera fonction de l'évolution de la productivité des services

Selon les prévisions de l'Institut de la statistique du Québec, la démographie ne sera pas une source de croissance économique : « L'effectif des 20-64 ans plafonnera en 2017 autour de 5,13 millions, pour ensuite diminuer faiblement jusqu'en 2030 (baisse de 3,6 %) […] la part de ce groupe dans la population totale est appelée à diminuer fortement, passant de 63 % en 2011 à 51 % en 2061. » (p. 7)

Qu'en est-il de la répartition sectorielle de l'emploi ? Le secteur de la transformation a suivi le même cheminement qu'a pris plus tôt l'agriculture : une baisse de l'emploi par sa bonne performance de la croissance de la productivité. Depuis au moins un siècle et un tiers, la part relative de l'emploi dans les services est croissante. Au Canada, le secteur des services représentait *20 % des emplois* en 1881 contre 78 % en 2015.

La croissance économique devient tributaire de l'augmentation de la productivité dans les services. Comme pour les secteurs reliés aux ressources et à la transformation, cette croissance de la productivité exige un plus grand recours à la machinerie et à l'équipement par rapport à la main-d'œuvre.

POURQUOI L'EXPLOSION DE L'EMPLOI DANS LES SERVICES ?

Différents facteurs expliquent l'expansion de l'emploi dans les services. À mesure que les revenus augmentent, les services prennent une part croissante des dépenses avec la conjonction de deux forces. Premièrement, la quantité demandée des services augmente en général relativement plus vite que le revenu réel. C'est bien le cas pour les importants secteurs de la santé, de l'éducation et des loisirs.

Toutefois, un autre élément diminue la quantité demandée tout en ne décourageant pas l'importance relative des services dans le budget et l'emploi : la croissance relative moins rapide de la productivité des services ou de la production par heure travaillée provoque une augmentation de leurs prix.

Jusqu'ici, différentes caractéristiques des services défavorisent un recours plus étendu au capital. Ils sont en effet intangibles, non stockables, non standardisés et à caractère humain. Ces propriétés compliquent la vie du statisticien qui doit mesurer l'évolution des prix des services avec une qualité constante : comment déterminer les variations de la qualité des services de santé entre 1960 et aujourd'hui ?

À la suite d'un important rapport sur la mesure du produit et de la productivité des services publics, l'Institut statistique du Royaume-Uni a mis sur pied un programme pour tenir compte des variations de qualité dans l'output gouvernemental. Malgré des ajustements, les estimations de la croissance de la productivité des services demeurent très faibles : « Le taux de croissance annuel moyen de la productivité de l'ensemble des services du secteur public entre 1997 et 2013 a été de 0,1 % par an, contre 0,0 % entre 1997 et 2012. » (ONS, 2016 : 1)

Si l'augmentation plus faible de la productivité entraîne des coûts relatifs croissants pour les services, il en résulte une intensification de la pression pour en modifier leurs façons de produire.

MCDONALISATION, WALMARTISATION ET AMAZONISATION

Avec des services personnels ou humains de plus en plus coûteux, l'incitation devient de plus en plus forte pour les standardiser jusqu'à les déshumaniser. Trois marques de commerce bien connues illustrent la direction des changements. La *mcdonalisation* correspond à la standardisation de la production et du produit. Elle permet d'économiser la main-d'œuvre, de recourir davantage à de l'équipement et à implanter une forme de chaîne de production. Dans le commerce de détail, les techniques de l'information ont permis des changements dans l'organisation des approvisionnements et dans le fonctionnement des magasins (la *walmartisation*) et l'explosion du commerce en ligne (l'*amazonisation*).

Malgré les embûches inhérentes aux prédictions, on risque peu de se tromper en avançant que la production des services connaîtra une forme de tsunami dans les prochaines décennies avec une intégration accélérée des nouvelles technologies.

LA DÉSHUMANISATION DES SERVICES EST-ELLE INÉVITABLE ?

La plus grande utilisation du capital et de la technologie peut être perçue comme une forme de décadence entraînant la perte des aspects humains des services personnels. Heureusement, cela est loin d'être inéluctable.

Le coût relativement croissant de l'humain, soit le rapport entre la rémunération globale et le prix de la machinerie et de l'équipement, exerce une pression dans tous les secteurs pour économiser sur le travail. Le progrès technologique peut toutefois devenir libérateur.

Prenons des exemples simples liés au monde des personnes à mobilité réduite. Les appels vidéo par Internet diminuent leur isolement. De même, l'utilisation de robots pour les repas apparaît comme un progrès par rapport à la rapidité qui est souvent exigée au moment des repas.

En résumé, une augmentation importante de la productivité dans les services permettra un accroissement des revenus et ainsi des possibilités de choix.

(Article web de la revue *Gestion*, 4 juillet 2016)

17

Un petit modèle fort utile

Tout phénomène, si élémentaire soit-il, implique une multitude de dimensions ou d'aspects qui en compliquent la compréhension. Un modèle constitue par définition une simplification de la réalité. Il devient un instrument pour cerner les relations importantes. L'analyste simplifie pour mieux comprendre.

Ce texte essaie de résumer les importantes conclusions d'un modèle peu compliqué qui célèbre cette année le demi-siècle de sa publication. L'économie se compose ici de deux secteurs. Le premier (les industries dynamiques) connaît une croissance de productivité (production par unité du facteur de production) plus élevée que celle de l'ensemble de l'économie. Ce sont principalement la production de biens où les produits standardisés s'accommodent facilement d'une utilisation abondante de capital.

Le second secteur (les industries statiques) aura par conséquent une croissance moins élevée. Il comprend les services qui exigent la préservation d'un caractère humain ou personnel. Leur non-standardisation décourage le recours à plus de capital.

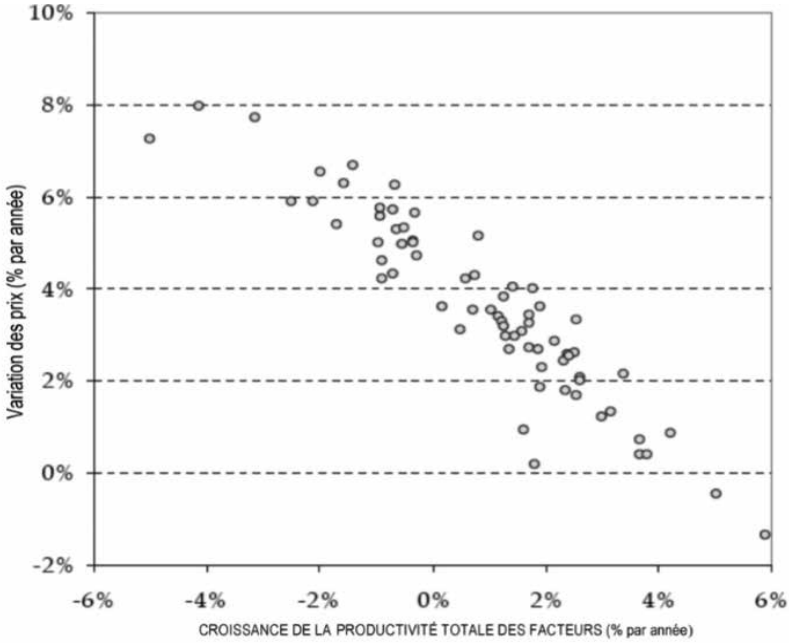
Sans en faire une démonstration, que peut-on conclure de ce modèle ? Ce sont cinq propositions.

Proposition 1 : Le secteur à croissance de productivité plus lente aura des prix relatifs croissants.

La figure 1 illustre la proposition d'une relation inverse entre l'évolution relative de la productivité et celle du prix pour 58 industries durant la période de 1948 à 2001. L'auteur conclut :

> Les industries à faible croissance relative de productivité (« les industries statiques ») montrent une croissance plus élevée des prix relatifs d'une unité de pourcentage par unité de pourcentage. Ce résultat indique que la plupart des gains économiques d'une plus grande croissance de productivité sont transférés aux consommateurs par des prix plus bas. (Nordhaus, 2008 : 21)

FIGURE 1
Relation entre les croissances des prix et de la productivité totale des facteurs de 58 industries pour la période 1948-2001 (États-Unis)



Source : Nordhaus (2008 : 22).

Proposition 2 : Avec des prix relatifs croissants, la production relative des industries du secteur à plus faible croissance de productivité, dont les demandes sont sensibles aux prix et peu sensibles aux variations de revenu, va tendre à décroître et même finalement à disparaître.

Selon la proposition 1, les secteurs statiques avec des prix croissants perdent de la clientèle. Cette contraction peut être annulée par la présence d'un autre facteur : la croissance générale de la productivité entraîne des revenus accrus qui augmentent la clientèle de secteurs stagnants. Les restaurants haut de gamme ont des prix croissants mais survivent grâce à l'augmentation des revenus des ménages. Beaucoup de services sont dans cette situation, comme certains reliés à la santé, à l'éducation et aux loisirs.

Proposition 3 : Si le rapport des productions des deux secteurs à croissance de productivité inégale demeure constant, de plus en plus de facteurs de production se concentreront dans le secteur à plus faible croissance de productivité. À la limite, tous les facteurs iront dans ce secteur.

Qu'affirme cette dernière proposition ? Si la société désire une croissance identique dans tous les secteurs, les facteurs de production se trouveront de plus en plus dans les secteurs statiques. C'est ainsi qu'au Canada, le secteur des services représentait 20 % des emplois en 1881 contre 78 % en 2015. Même dans la fabrication, les emplois directement reliés à la production sont relativement en déclin vu la forte capitalisation des opérations.

Proposition 4 : Si le rapport des productions des deux secteurs à croissance de productivité inégale demeure constant, le taux de croissance de la production par tête de cette économie tend à décroître.

Cette proposition découle de la précédente. Si, pour conserver constant le rapport de production entre les deux secteurs, les facteurs de production sont de moins en moins présents dans le

secteur à forte croissance de productivité, le taux de croissance de cette économie ne peut que diminuer.

Proposition 5 : Comme la consommation de n'importe quel produit demande de l'argent et du temps, une croissance de la valeur du temps ou des salaires réels entraîne une substitution : elle favorise la diminution de la consommation des produits dont le rapport du temps sur le prix est relativement élevé.

Le coût total d'un trajet en transport en commun illustre cette proposition : il comprend deux composantes, le tarif et aussi la valeur du temps du passager. Son utilisation s'accroît principalement par la fréquence et la qualité du service, la composante non monétaire.

CE MODÈLE PEUT-IL ÊTRE CONTREDIT ?

Un modèle simplifie pour identifier les relations importantes du réel. Le monde change et les secteurs identifiés comme stagnants aujourd'hui peuvent se dynamiser grâce au progrès technologique. Un exemple : le commerce de détail est devenu un secteur à croissance élevée de productivité. Les techniques de l'information ont permis des changements dans l'organisation des approvisionnements et dans le fonctionnement des magasins (la *walmartisation*) et l'explosion du commerce en ligne (l'*amazonisation*).

Un fait demeure : la croissance sera fonction de l'évolution de la productivité des services. Comment pourrait-il en être autrement avec près de 80 % des emplois ?

(Article web de la revue *Gestion*, 24 mars 2017)

18

Les coûts croissants de la qualité

À nos déjeuners hebdomadaires, où les grandes questions de la semaine sont rapidement « résolues » en paroles, je pourrais être qualifié de radoteur en intervenant souvent avec la phrase suivante : n'oubliez pas que la qualité coûte de plus en plus chère.

Que veut-on exprimer par cette proposition ? C'est simplement le raisonnement suivant : une qualité supérieure s'apparente à une forme d'artisanat, ce qui demande de la minutie et du temps précieux. Toutefois, avec les années, la valeur du temps augmente avec la croissance de la rémunération du travail.

Le coût du travail ne se limite pas à la rémunération nette, mais doit inclure les coûts des avantages sociaux reliés à l'emploi et les différentes taxes sur la masse salariale dont le fardeau est supporté par les travailleurs.

Un prix croissant d'un objet est une incitation à moins l'utiliser. Le temps ne fait pas exception : il y a une incitation de plus en plus importante à l'économiser. Une façon de le faire est de sacrifier la qualité supérieure qui devient trop coûteuse vu son exigence en temps. Les services non standardisés ou personnalisés impliquent en effet des coûts relatifs croissants.

APPLICATION AUX MÉDIAS

Le coût croissant de la qualité trouve son application dans de multiples secteurs, dont le mien, celui de l'éducation et de la transmission des connaissances. Il y a déjà plusieurs années, le propriétaire d'un bon restaurant confiait que la qualité générale des sauces avait diminué pour s'ajuster à la croissance des coûts.

Le secteur de la communication et de l'information dans les médias reflète les coûts croissants de la qualité. L'impression fréquente qui se dégage est une volonté de remplir le temps alloué : prévisions de la météo en trois parties, références à quelques opinions tranchées de purs inconnus s'exprimant sur les réseaux sociaux ou sur la rue, segments publicitaires pour les évènements culturels… Le contenant devient plus important que le contenu ou la forme plus que le fond. Cela trouve amplement son application dans l'information politique.

La recherche des faits avec leurs multiples facettes demande beaucoup de temps dans un monde où les départements de relations publiques de différentes organisations offrent gratuitement des bribes d'information bien polies. Il est aussi moins coûteux de recourir régulièrement aux « experts » généralistes aux opinions tranchées qui savent soulever les émotions.

C'est ainsi qu'un journaliste chroniqueur, qui évolue sur de multiples plateformes, écrivait récemment : « Notre job de journaliste, dans son idéal absolu, devrait être d'emmerder les riches et les puissants. » À cet effet, ma préférence va à la citation attribuée au *social scientist* et personnage politique américain, Daniel Patrick Moynihan : « Chacun a droit à son opinion, mais pas à ses propres faits. »

LA DÉTÉRIORATION DE LA QUALITÉ EST-ELLE INÉVITABLE ?

Le coût croissant de la qualité débouche logiquement sur la question suivante : la détérioration de la qualité est-elle une tendance ou un phénomène inévitable ? La réponse est négative et cela

pour deux raisons : l'augmentation des revenus réels de la population et la croissance des connaissances provoquant le progrès technologique.

Comme il a été expliqué, le coût croissant de la qualité est le produit d'une rémunération qui augmente. Il en résulte que la population pourrait toujours s'offrir des produits de grande qualité même si leurs coûts relatifs croissent. Bien que la restauration de grande qualité ait des prix croissants, une population plus riche peut en accroître l'achalandage. Les prix plus élevés ont toutefois un effet contraire, rendant les substituts plus attrayants.

La croissance des connaissances et le progrès technologique gênent les forces favorables à la détérioration de la qualité. C'est sûrement le cas pour la chirurgie de la cataracte qui, avec le temps, est devenue une brève opération et presque banale. La venue d'Internet a considérablement augmenté les possibilités de s'informer pour le citoyen en multipliant les sources. Il pourra en être de même pour la formation universitaire si se réalise ce qui fut qualifié de « tsunami » de la formation en ligne ouverte à tous.

Le temps continuera toutefois de demeurer de plus en plus précieux.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 8 février 2015)

19

Le problème structurel des orchestres symphoniques

Les temps sont difficiles pour l'Orchestre symphonique de Québec (OSQ) : selon un article de journal au sujet de la finalisation d'une négociation collective, les musiciens retrouveront pour la saison 2019-2020 leur salaire annuel de 2014-2015 après quatre ans de salaire moindre. Aux dires de la partie syndicale : « Les enjeux relatifs à la survie de l'OSQ feront l'objet d'un nouveau débat dès l'an prochain. »

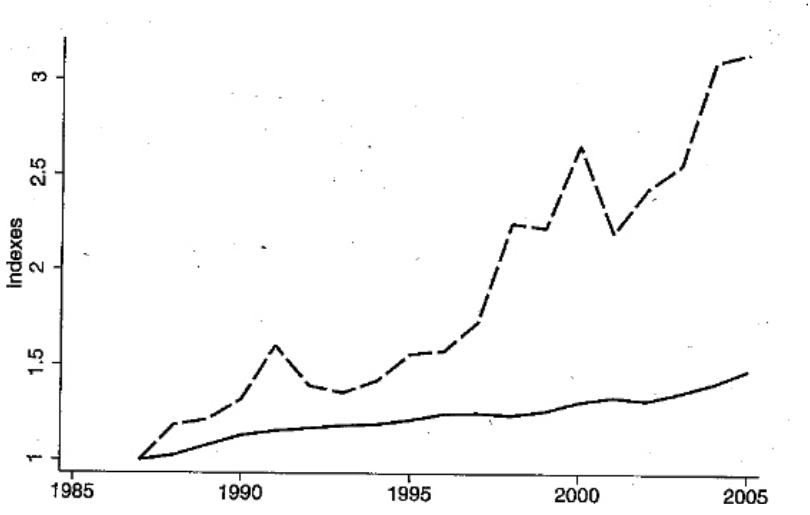
La situation qu'affronte l'OSQ ne lui est pas propre mais s'applique à tous les orchestres symphoniques. Ils font face à un problème structurel, soit un problème permanent qui dure malgré des efforts pour y trouver une réponse ou pour lutter contre ses conséquences.

QUEL EST LE PROBLÈME ?

Quelle est la manifestation de ce problème de longue durée ? C'est le coût relatif croissant du produit des orchestres, le concert. La figure 1 l'illustre très bien : elle montre l'évolution de la dépense médiane de performance par concert de 32 grands orchestres symphoniques américains avec celle des coûts du secteur de la production de biens. Entre 1987 et 2005, la dépense par concert a plus que triplé tandis que le coût des biens finaux à la sortie de

l'usine n'a augmenté que de 48 %. La différence des évolutions est énorme.

FIGURE 1
Évolution de la dépense médiane de performance par concert de 32 grands orchestres symphoniques avec celle des coûts du secteur de production de biens, États-Unis, 1987-2005 (1987 = 1)



-- -- -- -- dépenses par concert ———— indice des prix des produits industriels

Source : Flanagan (2012 : 10)

SOURCE DU PROBLÈME

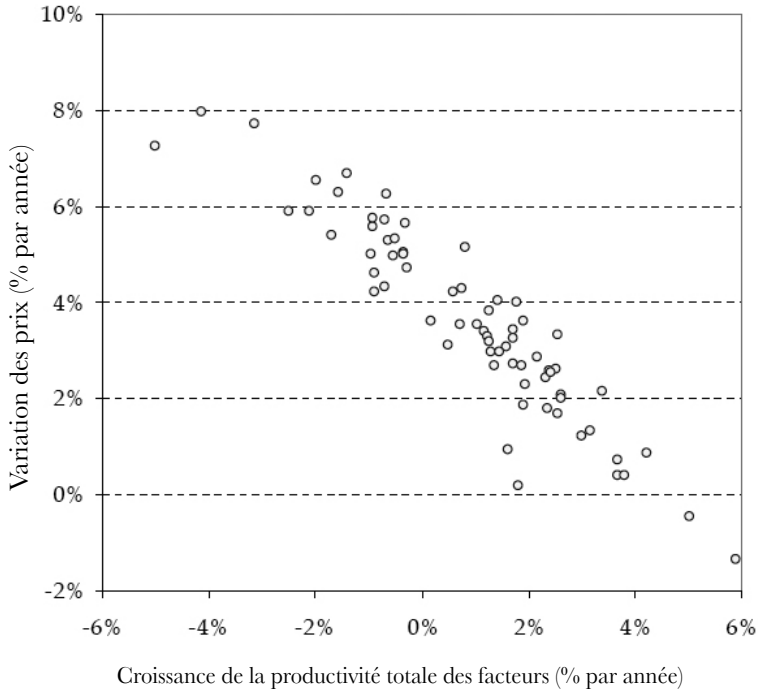
Le problème qu'affrontent les orchestres symphoniques se retrouve dans beaucoup de secteurs. Les secteurs qui ont une croissance de leur productivité plus lente que la moyenne de l'économie montrent des coûts relatifs croissants. Leurs produits sont de plus en plus chers par rapport aux produits du secteur à croissance de productivité plus élevée.

Ce phénomène des coûts croissants se retrouve dans les branches de services fort utilisateurs de main-d'œuvre et dont la

technologie ne permet pas un recours plus étendu au capital. C'est la « maladie » des coûts croissants des services humains et non standardisés.

La figure 2, qui se base sur 58 industries américaines pour la période de 1948 à 2001, confirme la relation inverse entre l'évolution relative de la productivité totale des facteurs et celle du prix. Son auteur, William Nordhaus, conclut :

FIGURE 2
Tendance des prix et de la productivité totale des facteurs de 58 industries pour la période 1948-2001 aux États-Unis



Source : Nordhaus (2008 : 22)

> Les industries à faible croissance relative de productivité (« les industries stagnantes ») montrent une croissance plus élevée des prix relatifs d'une unité de pourcentage par unité de pourcentage. Ce résultat indique que la plupart des gains économiques d'une plus grande croissance de productivité sont transférés aux

> consommateurs par des prix plus bas. De plus, les différences dans la productivité sur une longue période d'un demi-siècle expliquent environ 85 % de la variance des changements des prix relatifs pour les industries convenablement mesurées. Tandis que les forces sous-jacentes conduisant au changement technologique demeurent un défi, les impacts des changements différentiels de technologie sur les prix ressortent clairement. (Nordhaus, 2008 : 21)

APPLICATION AUX ORCHESTRES SYMPHONIQUES

Il n'y a pas beaucoup d'avenues pour accroître la productivité des orchestres symphoniques. La productivité est le rapport entre la production de concerts et les moyens nécessaires pour les réaliser. Certaines mesures ou changements peuvent être envisagés mais ne peuvent pas être intensifiés sur une longue période. En voici quelques exemples : réduire le nombre de musiciens permanents en recourant en certaines circonstances à des pigistes, augmenter la clientèle permettant un taux d'occupation plus élevé et une duplication d'un même concert, diminuer le personnel administratif. On ne peut certainement pas réduire continuellement le nombre de musiciens.

Si la productivité des orchestres symphoniques n'augmente pas ou s'accroît moins rapidement que dans le reste de l'économie, il en résulte des coûts relatifs croissants pour les concerts. La rémunération du personnel, musiciens et autres, suit généralement l'évolution des rémunérations dans le reste de l'économie et ne permet pas de compenser l'impact de l'absence de la croissance de productivité du secteur. On ne peut recourir indéfiniment au gel des salaires.

COMPENSATION PAR LES REVENUS

Les coûts relatifs croissants des concerts nécessitent un financement aussi croissant simplement pour maintenir le même niveau d'activités. Ce n'est pas une mince tâche.

Malheureusement, le *Rapport annuel* de l'OSQ n'inclut pas les états financiers. Une approximation de la répartition des sources des revenus est fournie par les données consolidées des 10 orchestres canadiens ayant un budget supérieur à 5 millions de dollars. L'OSQ fait partie de ce groupe.

Pour la saison 2013-2014, la répartition des revenus était la suivante : 39,7 % pour les revenus perçus par les orchestres, 27,6 % en dons et commandites et enfin 32,7 % pour les subventions gouvernementales. Un regard rapide sur les agrégats régionaux montre que la part des subventions est plus élevée au Québec ; pour l'Orchestre symphonique de Montréal, elle fut de 40 % sur le total des deux saisons, 2012-2013 et 2013-2014.

Comme pour les autres produits, il y a une relation négative entre le prix et la quantité demandée. Selon les estimés de Flanagan (p. 48 et 194), une augmentation de 10 % du prix moyen d'entrée serait associée à une baisse de 5 % des spectateurs pour les concerts réguliers de la saison et une baisse de 2,5 à 3 % pour les concerts *pops*. Une augmentation du prix accroît ainsi les revenus au détriment de la fréquentation.

Une importante contrainte pour la fréquentation des orchestres est la rareté du temps libre des gens en présence d'une multitude d'activités possibles. Même en l'absence d'une contrainte budgétaire serrée, la pression de la limite du temps se fait énormément sentir.

UNE NOTE PESSIMISTE

Les coûts relatifs croissants, qu'affrontent inéluctablement tous les orchestres symphoniques professionnels, rendent pertinentes les questions suivantes : la région de Québec conserve-t-elle un marché suffisant pour avoir un orchestre de grande qualité ? Doit-on plutôt prévoir une détérioration progressive avec une forme de déprofessionnalisation ?

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 16 janvier 2016)

PARTIE 4

L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC

20

L'évolution du Québec : baisse du poids démographique et égalisation des rémunérations

Un ancien collègue m'entretenait régulièrement du déclin de son village natal, Sainte-Euphémie-sur-Rivière-du-Sud dans la région administrative Chaudière-Appalaches. Au recensement de 2011, seulement 329 personnes y demeuraient, contre 900 en 1956.

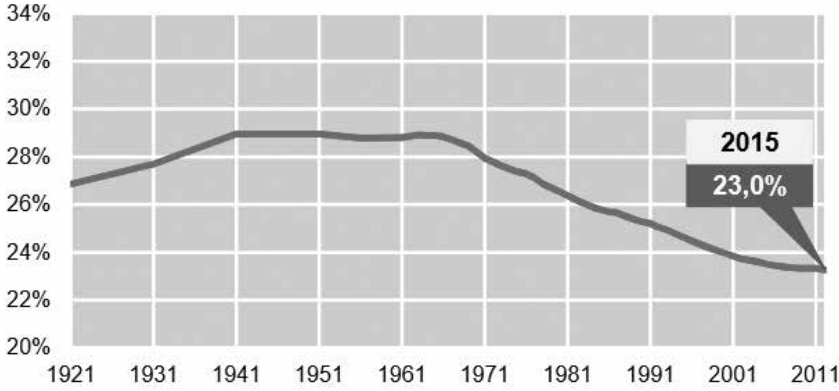
Pourtant, le taux de fécondité y était élevé dans le passé. Ce collègue vient d'une famille de 10 enfants. Neuf ont quitté la région parce que les emplois étaient ailleurs. Le seul qui y est resté a cultivé la terre familiale.

S'il y avait eu 15 enfants dans cette famille, il est tout probable que 14 d'entre eux auraient quitté la région. Il n'y a pas de lien en effet entre la fécondité et l'évolution de la population d'une région. Le lien se trouve plutôt avec l'évolution de l'emploi régional.

LE QUÉBEC SE COMPARE-T-IL À SAINTE-EUPHÉMIE ?

La figure 1 donne l'évolution de la part de la population du Québec par rapport à celle du Canada depuis 1921. Cette part s'est maintenue à 29 % entre 1941 et 1966 pour ensuite montrer une tendance à la baisse pour atteindre 23,0 % en 2015. (Figure 1)

FIGURE 1
Part de la population du Québec au Canada entre 1921 et 2015



Source : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comparaisons-economiques/interprovinciales/chap1.pdf

Devant ce déclin, le gouvernement poursuit des politiques orientées vers l'augmentation de la population : hausse des cibles annuelles de l'immigration internationale et des mesures favorables à l'accroissement de la natalité comme les subventions pour les congés parentaux et aux garderies ou centres de la petite enfance.

Pourtant, l'exemple de Sainte-Euphémie s'applique à toute la province : la politique la plus favorable à une hausse de population est un environnement favorable à la croissance économique, qui permet de stimuler la demande de main-d'œuvre et des emplois intéressants.

La population va où sont les emplois. La population en Alberta a été jusqu'à récemment en forte expansion, alors que celle des provinces maritimes stagnait. Ces évolutions n'étaient pas influencées par les taux de natalité de ces deux régions, mais bien plutôt par leur développement économique respectif.

L'ÉGALISATION DES RÉMUNÉRATIONS PAR L'OUVERTURE DE L'ÉCONOMIE

L'ouverture très grande des économies régionales comme celle du Québec provoque une application du principe des vases communicants : un marché intégré favorise une égalisation des prix dont celui du travail.

Si la rémunération réelle à long terme est fixée par les conditions extérieures à la région, comme c'est le cas pour le Québec, l'emploi sera déterminé par la demande de travailleurs et donc par la dynamique globale de l'économie. Une pénurie de main-d'œuvre sera comblée par une hausse du solde migratoire et un surplus de main-d'œuvre par une baisse de ce solde migratoire.

Selon les critères de la rémunération hebdomadaire moyenne, du revenu personnel disponible par tête et du PIB par habitant, le retard relatif du Québec par rapport à l'Ontario se situerait en 2014 entre 10 et 15 %. (Tableau 1)

Pour savoir si le retard du Québec est bien réel, il faut connaître le différentiel du coût de la vie entre les deux provinces. De telles données ne sont pas disponibles au niveau des provinces ; elles le sont pour des villes canadiennes.

Tableau 1
Comparaison du revenu et de la production par personne, Québec-Ontario en 2014

	Québec	Ontario	Québec/ Ontario
Rémunération hebdomadaire moyenne ($) (incluant les heures supplémentaires)	849,69	938,27	90,6 %
Revenu personnel disponible par habitant ($)	26 046	29 687	87,7 %
PIB aux prix du marché par habitant ($)	45 048	52 785	85,3 %

Source : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comparaisons-economiques/interprovinciales/index.html

Selon les estimations pour octobre 2014 de Statistique Canada des indices comparatifs des prix de détail de 11 villes canadiennes, le coût de la vie à Montréal est inférieur par rapport à celui de Toronto de 13,0 %. Pour le logement, l'écart est de 28 %.

Cette voie détournée permet d'affirmer que l'écart du revenu moyen réel entre le Québec et l'Ontario est négligeable. Ce résultat n'est pas une aberration malgré une expansion économique plus rapide en Ontario qu'au Québec et aussi à Toronto par rapport à Montréal. En 1981, le Québec avait 74 % de la population de l'Ontario contre 60 % en 2015. Parallèlement, la population de la région métropolitaine de Montréal représentait 94 % de celle de Toronto en 1981 contre 66 % en 2015. C'était 122 % en 1951.

CONCLUSION

Le poids démographique du Québec au Canada décroît ; toutefois, son intégration à l'économie canadienne favorise une égalisation des rémunérations, une simple application du principe des vases communicants pour une petite économie.

(Article web de la revue *Gestion*, 8 juillet 2016)

21

Le faible taux de chômage de la région de Québec est le reflet de son faible pouvoir d'attraction

Il existe un autre beau mystère de Québec. Depuis quelque temps, les données de l'enquête mensuelle sur la population active placent la région de Québec dans la position enviable du plus faible taux de chômage des régions métropolitaines de recensement (RMR) canadiennes. Est-ce matière à pavoiser ou le reflet d'une importante faiblesse ?

Statistique Canada publie les données de 33 RMR qui comptent au moins 100 000 habitants avec un noyau urbain d'au moins 50 000 personnes. La RMR de Québec inclut la ville de Lévis.

La troisième colonne du tableau 1 donne la moyenne mensuelle des taux de chômage au cours de l'année 2016 pour les neuf RMR les plus populeuses, Québec se situant au septième rang. Comparativement au taux de chômage de 7,0 % pour le Canada, la RMR de Québec conserve un taux de 4,6 %. Elle se démarque avantageusement des autres régions populeuses.

En accord avec le titre d'un récent texte publié dans une revue américaine par un universitaire québécois, peut-on conclure : *Nordique Tiger. Quebec City, an unlikely Canadian success story* ? Malheureusement, l'évolution relative de sa population ne le suggère pas.

L'ÉVOLUTION RELATIVE DE LA POPULATION

Les quatre dernières colonnes du tableau 1 indiquent l'accroissement quinquennal de la population des neuf RMR les plus populeuses depuis deux décennies. Comment la RMR de Québec se compare-t-elle avec des régions plus grosses et aussi avec des régions similaires ?

La RMR de Québec ne brille pas par la croissance relative de sa population. Bien qu'elle soit un centre urbain majeur, l'accroissement de sa population est inférieur à celui de l'ensemble du Canada pour trois périodes sur quatre. (Tableau 1)

De plus, si on se limite aux sept RMR les plus populeuses, les régions de Québec et de Montréal font piètre figure : elles conservent les derniers rangs pour les quatre périodes. La RMR de Québec est dernière sauf pour la période récente où elle surpasse Montréal avec 4,3 contre 4,2 %. Les populations des régions de Québec et de Montréal sont donc en déclin relativement aux centres urbains majeurs.

Qu'en est-il de Québec par rapport avec les régions comparables que sont Winnipeg et Hamilton, les trois régions se situant entre 750 et 800 000 personnes en 2016 ? Ces trois régions ont des évolutions de population qui ont de la difficulté à atteindre le taux de croissance de tout le pays : Québec et Winnipeg le dépassent une période sur quatre et en aucun cas pour Hamilton.

TABLEAU 1

Les principales régions métropolitaines de recensement (RMR) : population et taux de chômage en 2016, part des immigrants en 2011 et augmentation de la population au cours des quatre derniers lustres (1996 à 2016)

	Population en 2016	Part des immigrants dans pop. 2011 (%)	Taux de chômage 2016 (%)	Accroissement quinquennal de la population (%)			
				2001/1996	2006/2001	2011/2006	2016/2011
Toronto	5 928 040	46,0	7,0	9,8	9,2	9,2	6,2
Montréal	4 098 927	22,6	7,8	3,0	5,3	8,2	4,2
Vancouver	2 463 431	40,0	5,4	8,5	6,5	9,3	6,5
Calgary	1 392 609	26,2	9,1	15,8	13,4	12,6	14,6
Ottawa-Gatineau (Hull)	1 323 783	19,4	6,5	6,5	5,9	10,7	5,5
Edmonton	1 321 426	20,4	7,2	8,7	10,4	12,1	13,9
Québec	800 296	4,4	4,6	1,6	4,2	6,6	4,3
Winnipeg	778 489	20,6	6,5	0,6	2,7	5,1	6,6
Hamilton	747 489	23,5	6,1	0,1	4,6	4,1	3,7
Canada	35 151 728	20,6	7,0	4,0	5,4	5,9	5,0

Source : Recensements du Canada

UN FAIBLE POUVOIR D'ATTRACTION

Malgré un faible taux de chômage, le pouvoir d'attraction de la RMR de Québec est faible. C'est manifeste du côté des personnes nées à l'extérieur du Canada. Après l'Australie, le Canada se distingue par l'importance des immigrants dans la population, soit une personne sur cinq en 2011.

Comme le montre la deuxième colonne du tableau 1, la RMR de Québec se démarque nettement par la très grande homogénéité de sa population avec une part de seulement 4,4 % des immigrants. Cet écart d'environ 15 unités de pourcentage avec la part canadienne et avec celle des régions comparables existe aussi pour la RMR de Montréal relativement aux RMR de Toronto et de Vancouver.

La RMR de Québec peut de moins en moins compter sur les régions québécoises traditionnelles de migration. Les taux de fécondité depuis 1970 ne permettent pas le renouvellement de leur population mais plutôt un vieillissement. Les migrations passées les ont aussi affaiblies. C'est ainsi que les régions économiques de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, Côte-Nord et Bas-Saint-Laurent ont diminué de population entre 2011 et 2016. Les régions du Saguenay–Lac-Saint-Jean, d'Abitibi-Témiscamingue et de la Mauricie connurent de faible croissance de population d'un pour cent ou moins.

SUR UNE PLUS LONGUE PÉRIODE

Il est intéressant de regarder l'évolution relative de longue période pour la population des deux régions métropolitaines du Québec avec leur contrepartie ontarienne (tableau 2). La situation a beaucoup changé depuis 1951 lorsque la population de la RMR de Québec était approximativement égale à celle d'Ottawa-Hull et que la RMR de Montréal avait une population supérieure de 25 % à celle de Toronto. Aujourd'hui, Québec a les trois cinquièmes de la population de la région d'Ottawa-Gatineau et Toronto dépasse Montréal d'environ trente pour cent.

CONCLUSION

Les différentes données montrent que les présents bas taux de chômage de la RMR de Québec cachent un faible taux d'attraction de la région qui est un phénomène durable. De plus, les deux plus importantes régions métropolitaines du Québec sont en déclin si on les compare aux plus importantes régions canadiennes et à l'ensemble du Canada.

Tableau 2
Rapports de la population de la RMR de Québec sur celle d'Ottawa-Gatineau et de la population de la RMR de Montréal sur celle de Toronto, 1951-2016 (sur 100)

	Québec/ Ottawa-Gatineau(Hull)	Montréal/Toronto
1951	97,5	124,9
1961	83,2	115,6
1971	79,8	104,4
1981	80,2	94,3
1991	68,0	81,7
2001	64,2	73,2
2011	61,1	70,5
2016	60,5	69,1

Source : Recensements du Canada

(Texte publié dans *Le Soleil*, 14 mars 2017)

22

La présence du rentier encombrant dans certaines régions du Québec

Deux centres urbains du Michigan vivent présentement une évolution différente : Flint connaît une forte contraction après que GM eut considérablement réduit sa main-d'œuvre dans la région (d'un nombre de 80 000 en 1978 à moins de 8 000 en 2010) et Grand Rapids profite d'une prospérité basée sur une économie diversifiée. Ces deux agglomérations faisaient partie d'une vieille étude retrouvée.

En 1946, le sociologue C. Right Mills et l'économiste Melville J. Ulmer présentèrent au Sénat américain un « rapport exploratoire » basé sur l'étude comparée de six villes portant sur la question suivante : « La concentration économique tend-elle à augmenter ou à diminuer les niveaux de bien-être civique ? » Voici leur réponse :

> Bref, dans les villes des petites entreprises, l'environnement était favorable au développement et à la croissance de l'esprit civique. Les intérêts des dirigeants potentiels de l'entreprise civique étaient généralement mutuels et localement enracinés. Par ailleurs, dans les villes où se sont installées de grandes entreprises, le développement de l'esprit civique a été retardé ou déformé. Les dirigeants potentiels de l'entreprise civique ont été impuissants à agir ou ont été motivés par des intérêts provenant de l'extérieur de la ville – de façon particulière par le siège social de la société géante. Ces différences se sont reflétées dans les contrastes observés entre les

> niveaux de bien-être civique général entre les villes de grandes et celles de petites entreprises. (p. 3)

RÉMUNÉRATIONS TROP ÉLEVÉES CHEZ LES MULTINATIONALES

Au milieu des années 1960, dans le cadre d'un cours en économie du développement, Arthur Lewis, codétenteur du prix Nobel d'économie 1979, affirmait que les multinationales offraient des rémunérations beaucoup trop élevées dans les pays en développement en transférant une partie de la rente des ressources à leur main-d'œuvre.

Le travailleur qui se croit aussi bien qualifié que l'employé des multinationales à salaires élevés devient moins satisfait de sa faible rémunération et plus revendicateur. Selon Lewis, la rente des ressources ne devrait pas être transférée aux travailleurs, mais plutôt conservée par son détenteur, le gouvernement.

C'est un aspect de ce qui est qualifié de malédiction des ressources naturelles.

LE RENTIER ENCOMBRANT

Dans leur étude sur l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique, Mario Polèse et Richard Shearmur reprennent ce thème en utilisant l'expression du syndrome du rentier encombrant. Qu'en est-il ?

> Le syndrome du rentier encombrant renvoie aux effets de la forte dépendance d'une économie locale à l'égard d'une ou de deux industries très capitalisées, dont les hauts salaires fixent les conditions sur le marché du travail de la région. Nous savons que cette situation peut avoir des effets dévastateurs pour la diversité industrielle et l'entrepreneurship local. (p.197)

ILLUSTRATION DU PHÉNOMÈNE

Est-il possible d'illustrer, même sommairement, le phénomène du rentier encombrant au Québec ? Pour ce faire, je me reporte à trois centres de production d'aluminium soit Saguenay, Baie-Comeau et Sept-Îles.

En premier lieu, c'est une comparaison entre les deux régions métropolitaines de recensement (RMR) de Saguenay et de Sherbrooke. Sur une période de 25 ans de 1991 à 2016, l'évolution de leur population fut fort différente : la population de Saguenay n'a pas bougé, montrant une minime augmentation de 52 personnes, tandis que celle de Sherbrooke croissait de 51 %. Au début de la période, l'écart dans les populations était de 14 % favorable au Saguenay contre un déficit de 24 % après 25 ans.

Cette évolution de la population défavorable à la RMR de Saguenay ne se traduit pas par un niveau de rémunération facilitant une plus grande diversification de son économie. En 2014, le revenu d'emploi médian des familles de Saguenay dépassait celui de la RMR de Sherbrooke ; l'écart n'était pas élevé, 63 910 $ contre 61 460 $.

Qu'en est-il maintenant des agglomérations de recensement de Baie-Comeau et de Sept-Îles comparées à celles de Drummondville et de Saint-Georges ? Les variations de leur population de 1991 à 2016 sont fort différentes : baisse de 14 % pour Baie-Comeau, hausse de 5 % pour Sept-Îles avec des hausses respectives de 57 et de 29 % pour Drummondville et Saint-Georges.

Les rémunérations médianes des deux agglomérations de la Côte-Nord nuisent considérablement à leur expansion : en 2014, les revenus d'emploi médians des familles étaient de 73 810 $ à Baie-Comeau et de 80 850 $ à Sept-Îles ; ils dépassaient considérablement le 58 510 $ de Drummondville et le 61 439 $ de Saint-Georges.

CONCLUSION

Le syndrome du rentier encombrant n'est pas en soi une raison pour dénoncer la présence des multinationales sur le territoire. Il est toutefois utile de prendre conscience de cette dimension de leur impact.

(Article web de la revue *Gestion*, 5 mai 2017)

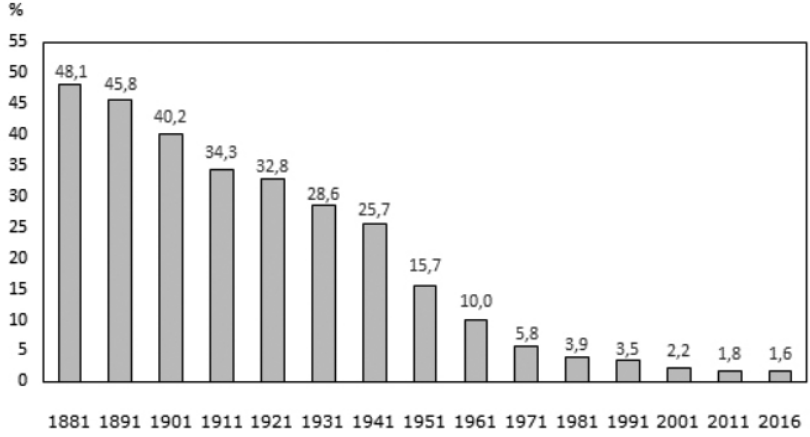
23

La demande pour des politiques industrielles régionales

Au-delà de l'information quotidienne, il est instructif de regarder l'évolution à long terme des composantes de la société. Cela permet de déceler différents problèmes d'adaptation aux transformations qui ont cours.

Trois graphiques tracent pour de longues périodes l'évolution sectorielle des emplois au Canada. Le graphique 1 rappelle qu'en 1881 près d'un employé sur deux se retrouvait dans le secteur de l'agriculture contre 1,6 % aujourd'hui.

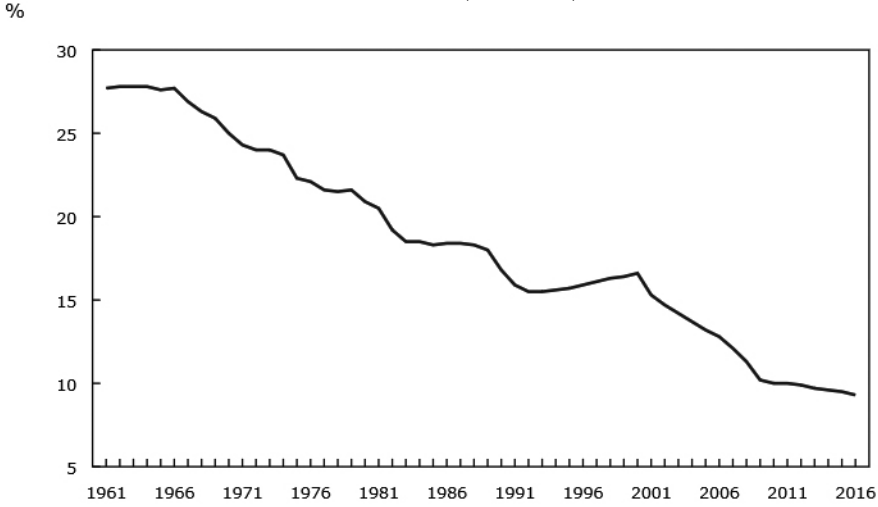
GRAPHIQUE 1
Proportion de la population en emploi travaillant dans le secteur de l'agriculture, Canada, 1881 à 2016



Source : http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170505/dq170505-fra.pdf, p.5.

Qu'en est-il du secteur de la fabrication depuis un demi-siècle ? Le graphique 2 montre une nette tendance à la baisse de la proportion des travailleurs salariés dans ce secteur : au milieu des années 1960, le secteur de la transformation représentait 28 % de tous les employés rémunérés contre 9 % en 2016.

GRAPHIQUE 2
Proportion des employés salariés travaillant dans le secteur de la transformation, Canada, 1961 à 2016



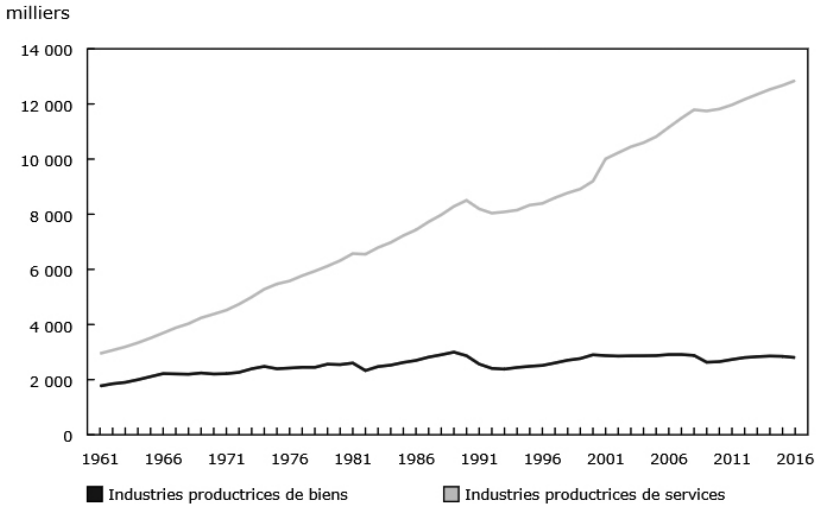
Source : http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170525/dq170525a-fra.pdf, p.6.

Le troisième graphique sur l'importance croissante des emplois dans les services reflète les deux précédents. En 1961, les 1,8 million d'employés salariés dans les industries productrices de biens représentaient 37 % de tous les employés contre 2,8 millions et une part de 18 % en 2016. Dans les industries productrices de services, on comptait 2,9 millions d'employés salariés en 1961, ce qui représentait 63 % de tous les employés. En 2016, le nombre de 12,8 millions donnait une part de 82 % des emplois salariés.

Un point mérite d'être noté : la baisse de la part de l'emploi dans les secteurs des biens ne découle pas du manque de dynamisme de ces secteurs mais plutôt d'une croissance de la productivité par

travailleur plus élevée que dans les services en général grâce à un recours étendu à la machinerie et l'équipement.

GRAPHIQUE 3
Employés salariés travaillant dans les industries productrices de biens et dans les industries productrices de services, Canada, 1961 à 2016



Source : http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170427/dq170427a-fra.pdf, p.6

LA FIXITÉ TERRITORIALE

Les trois graphiques illustrent l'importance des ajustements structurels que la société doit affronter. Ces changements entraînent des coûts que les personnes concernées désirent minimiser en demandant des politiques industrielles régionales. Elles privilégient une fixité territoriale.

L'économiste québécois Christopher Green a analysé le phénomène avec le point de départ suivant :

> […] la richesse des ménages s'est accrue substantiellement et cela à tous les niveaux de revenu au cours des récentes décennies. Cette richesse prend différentes formes. Elle s'incarne particulièrement dans une propriété généralisée des résidences, la participation dans des plans de pension, un investissement accru dans des

> habiletés individuelles et de formation, des droits de quasi-propriété sur les emplois conférés par les clauses de séniorité ou de permanence et enfin en une valeur accrue attribuée aux aménités locales et à l'environnement par un public de plus en plus consommateur de loisirs et conscient de sa santé. (Green, 1984 : 32)

Les fixités ou les immobilités entraînent peu d'ajustements par les quantités, mais davantage par les prix. C'est bien le cas de l'évolution des prix des maisons dans les centres en contraction. Elles perdent rapidement leur valeur avec la perte des emplois.

De plus, comme les emplois dans les secteurs des ressources naturelles impliquent habituellement des rémunérations relativement élevées, les gens ne veulent pas quitter les régions même si l'emploi de ces secteurs est à la baisse. C'est le phénomène du rentier encombrant.

LES CONSÉQUENCES DES FIXITÉS

Que conclut Green sur les conséquences de ces fixités ?

> […] le changement économique est un processus continu qui, même dans les meilleures circonstances, produit des perdants. Vu les institutions politiques démocratiques et une société pluraliste, les perdants, réels ou potentiels, vont vraisemblablement recourir au *voice* face au changement économique défavorable. L'hypothèse implicite des économistes voulant que la mobilité soit la réponse au changement est trop limitative, en particulier sur la question de la mobilité géographique du travail. Les agents économiques qui désirent maximiser leur bien-être peuvent s'enraciner dans leur ville au lieu de se mouvoir, face à des changements économiques qui demandent une réaffectation des ressources. L'hypothèse des fixités aide à comprendre la cause : les pertes de capital sur les actifs immobiles ou non transférables peuvent rendre temporairement non économique pour eux l'option de déménager, même si le rendement sur d'autres actifs, humains ou non, serait plus élevé ailleurs. Le recours aux manifestations vociférantes est la seule méthode apparente pour prévenir ou alléger cette impasse. (p. 56)

L'expression de la «voix» régionale est facilitée au Québec par la présence d'une carte électorale favorable aux territoires moins densément peuplés et d'un électorat non francophone sensiblement stable dans ses choix entre les partis politiques.

Cette demande pour des politiques industrielles régionales s'oppose à une approche alternative d'ajustement, soit protéger le salarié et non l'emploi.

(Article web de la revue *Gestion*, 3 novembre 2017)

24

Le modèle québécois à l'aune du rapport sur l'industrie acéricole

« La bataille enclenchée contre le modèle québécois, c'est une bataille contre l'identité québécoise. »

Le premier ministre Lucien Bouchard (5 juin 1999)

La lecture d'un document permet parfois d'étendre la réflexion sur une question plus générale. Elle devient une étude de cas d'un sujet plus vaste. Telle fut ma réaction en prenant connaissance d'un rapport sur le secteur acéricole québécois, *Pour une industrie acéricole forte et compétitive*.

Le rapport sert à documenter pour un secteur particulier la dynamique de ce qui est qualifié de modèle québécois. Il ne s'agit donc pas ici d'analyser les recommandations du rapport, mais plutôt d'en utiliser des extraits pour documenter le vécu du modèle.

Le texte comprend quatre parties intégrant des aspects théoriques sur le modèle québécois avec des applications au secteur acéricole provenant du rapport. La première partie tente de préciser la nature du modèle québécois tandis que la deuxième et la troisième s'intéressent respectivement à son origine et à ses effets. La dernière section se questionne sur sa permanence et principalement au sujet des facteurs aptes à miner le modèle québécois en modifiant l'équilibre des forces.

LE MODÈLE QUÉBÉCOIS

Pour qu'une formule devienne populaire, il est utile qu'elle conserve une définition assez floue pour permettre différentes interprétations. C'est le cas pour le terme développement durable. Qu'en est-il de l'expression modèle québécois ? Il implique au moins deux caractéristiques, soit un rôle accru du gouvernement du Québec dans les différentes sphères de la société avec une volonté, sinon une image, de concertation du gouvernement avec les groupes d'intérêt.

C'est une question de degré ou d'emphase. Les deux caractéristiques existent dans toutes les sociétés occidentales : l'État y est très présent et consulte les groupes de pression. Le tout est plus prononcé dans le modèle québécois. À titre d'exemple, en 2013, les dépenses totales des administrations publiques représentaient 51,9 % du PIB québécois par rapport à 40,7 % pour le Canada incluant le Québec et à 45, 2 pour les pays de l'OCDE. Quelques pays devancent le Québec à cet égard dont la Finlande (57,6 %), la France (57,0 %), le Danemark (56,6 %) et la Belgique (55,6 %). Parallèlement aux pays occidentaux, le Québec connut une accélération de l'importance relative du secteur public au cours des années 1960 et 1970.

Il faut noter que l'intervention gouvernementale ne se limite pas aux seules dépenses publiques. Par exemple, les modes d'intervention qui modifient les prix relatifs sont fort nombreux : subventions, taxes, tarifs douaniers, contingentements, nationalisations, entreprises publiques, achats préférentiels, réglementations traditionnelles ou sociales, interdictions.

Il y a de l'arbitraire dans l'estimation des dépenses publiques, et cela affecte évidemment la fraction que représentent les dépenses publiques par rapport à la production. Par exemple, la substitution d'un crédit d'impôt pour enfant aux allocations familiales dans les années 1990 a fait baisser la valeur de cette fraction. Une dépense a été changée en du non-revenu.

De plus, la réglementation gouvernementale est omniprésente dans le monde d'aujourd'hui. En voici une illustration : aux États-Unis en 2015, « 87 lois furent votées par le Congrès et promulguées par le président, mais 3 408 règlements provenant de bureaucrates non élus. C'est 39 règles pour chaque loi ».

Application à l'industrie acéricole

L'industrie acéricole québécoise montre les difficultés de bien mesurer le degré d'intervention gouvernementale. Le cadre réglementaire rigide qui s'y applique ne provient pas directement du gouvernement. Il est plutôt délégué par l'État à la Fédération des producteurs acéricoles du Québec, un syndicat regroupant tous les producteurs de sirop d'érable du Québec et affilié à l'Union des producteurs agricoles (UPA). Ce dernier organisme bénéficie du pouvoir de monopole syndical qui regroupe tous les producteurs agricoles avec cotisations obligatoires. Ces dispositions diminuent énormément ses coûts d'organisation et de financement et augmentent par conséquent son pouvoir de revendications.

Les pouvoirs de la Fédération des producteurs acéricoles du Québec lui proviennent des dispositions de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, ce qui fournit « un environnement légal et réglementaire qui n'a pas d'équivalent ailleurs. » (p.13) La loi permet la création d'un plan conjoint : c'est un instrument à la disposition des producteurs agricoles qui leur donne le pouvoir de négocier collectivement toutes les conditions de mise en marché de leur produit.

La Fédération contrôle presque tout à l'exception de la vente directe de sirop des producteurs aux consommateurs en contenants de moins de cinq litres, soit environ 10 % de la production. Quel est le jugement global du rapport sur les relations entre la Fédération et les producteurs ?

> Cette délégation de pouvoirs à peu près totale soulève en elle-même de nombreuses questions, d'autant plus que le bénéficiaire est un monopole qui devient, dans les faits, législateur et exécutant de ses propres volontés…

> Forte de cette autorité déléguée, la Fédération a choisi une approche maximaliste qui lui assure un contrôle direct et très large sur les faits et gestes des producteurs acéricoles. Les obligations du producteur définies au Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec, de même que les nombreuses dispositions prescriptives du Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles, du Règlement de mise en marché du sirop d'érable et de la Convention de mise en marché, entre autres, constituent un encadrement serré et très contraignant pour les producteurs. La juxtaposition de tous ces outils et leur mise en œuvre amènent la Fédération à jouer un rôle de gendarme, rôle qu'elle exerce avec une vigueur que plusieurs considèrent comme démesurée et abusive. (p, 51-52)

Les deux caractéristiques du modèle québécois sont ici présentes : interventionnisme très élevé grâce aux pouvoirs accordés à un groupe d'intérêt.

FACTEURS FAVORABLES À LA PRÉSENCE DU MODÈLE QUÉBÉCOIS

Comme nous l'avons vu, le modèle québécois s'identifie à une politisation élargie de la société. Tout devient matière à intervention politique au nom d'un État jugé dépositaire du bien commun, de la solidarité sociale et de l'identité culturelle. Pourtant, l'économiste Karl Brunner (1978 : 662) affirmait avec raison : « L'essence de la politique est la redistribution et […] les conflits politiques sont centrés sur des questions de redistribution. »

Pourquoi l'omniprésence gouvernementale et l'influence des groupes d'intérêts ou un corporatisme sont-ils plus importants au Québec ? Pourquoi la recherche de la protection est-elle si forte ? Pourquoi ce refus de la flexibilité ou de la concurrence pour affronter un univers en perpétuel changement ?

Trois facteurs sont ici importants : le statut de groupe linguistique minoritaire en Amérique du Nord, l'histoire religieuse du Québec et le modèle français. Ils défavorisent le recours à la concurrence qui devient perçue au mieux comme un jeu à somme nulle, le gain de l'un ayant sa contrepartie en la perte d'un autre.

La concurrence n'est pas envisagée comme un mécanisme favorable à l'amélioration et à l'accroissement du gâteau collectif.

Divers comportements se rattachent à ces convictions. Par exemple, le statut de minoritaire favorise l'utilisation du langage guerrier : devant l'ennemi, il ne faut pas se diviser, mais être solidaire. La concurrence et la flexibilité des institutions deviennent perçues comme des défauts. La centralisation et la cartellisation seraient vues comme une source de forces. On penche vers la fermeture du système au lieu de son ouverture moins rassurante.

La faible fréquentation des lieux de culte ne signifie pas que la tradition religieuse des citoyens a été effacée. Le passé perpétue incessamment son influence. Le monopole catholique chez les francophones a favorisé un biais favorable au corporatisme des groupes d'intérêt et défavorable à la concurrence et à la tradition libérale de la liberté individuelle et d'initiative. Cette religion n'allait tout de même pas se faire le défenseur de la main invisible d'Adam Smith, où la recherche des intérêts égoïstes mène à un résultat global valable. C'est cependant la base des processus décentralisés.

L'affinité avec la France de beaucoup de Québécois et principalement des milieux intellectuels a favorisé l'importation de caractéristiques du modèle français. Ce pays se distingue par l'importance des dépenses publiques dans son économie et aussi par son interventionnisme dans le secteur marchand. C'est l'esprit jacobin prônant la centralisation.

Ces trois facteurs favorisent ce que l'historien économiste et détenteur d'un prix Nobel, Douglas C. North, a qualifié d'*ideological conviction.* Il donne comme exemple la période du *New Deal* au moment de la Dépression :

> Le New Deal de Roosevelt n'était pas simplement un effort par tâtonnement pour découvrir une façon de sortir de la Dépression. Il était caractérisé par une conviction profonde que le système du marché avait échoué, était périmé et devait être remplacé. À chaque niveau de prise de décisions, cette perception modifiée du rôle approprié pour le gouvernement eut une influence critique dans la formation du New Deal. Ce n'était pas seulement le groupe

> d'experts de Roosevelt qui comptait des individus ayant des engagements forts pour un rôle modifié du gouvernement fédéral ; plusieurs agences administratives avaient un personnel de jeunes hommes et de jeunes femmes zélés qui jouissaient d'une grande latitude dans l'application de la politique du Congrès. Ils modelèrent fréquemment les bureaucraties pour en faire des agences de leurs convictions ; les conséquences avaient des implications durables sur le développement de la structure du contrôle fédéral sur l'économie. Les résultats furent un mélange de pressions de groupes d'intérêt combinées à des demandes pressantes pour un nouveau rôle dévolu au gouvernement fédéral qui s'appliqua aux trois branches du gouvernement dans les années 1930. (North, 1985 : 396)

Dès le début des années 1960, le sociologue Hubert Guindon avait d'ailleurs perçu ce qui fut qualifié de révolution tranquille au Québec comme une révolution bureaucratique orientée vers les intérêts d'une « nouvelle classe moyenne » qui se substituait à l'élite cléricale ou religieuse.

Application à l'industrie acéricole

Le pouvoir délégué de la Fédération des producteurs acéricoles avec « une approche maximaliste » représente une bonne illustration du modèle québécois qui privilégie les contrôles et la centralisation aux initiatives individuelles et entrepreneuriales. Toutefois, une énigme demeure : pourquoi a-t-on pris la voie d'un contingentement pour un produit qui est majoritairement exporté ? Au cours des dernières années, le Québec a exporté environ 70 % de sa production dont les deux tiers aux États-Unis.

Au moment de l'introduction de la gestion de l'offre en 2004, la production de sirop d'érable du Québec représentait environ 80 % de la production mondiale. La Fédération, à l'exemple de l'OPEC des années 1970 pour le prix du pétrole, voulut utiliser un pouvoir monopolistique pour soutenir un prix élevé et stable du sirop. Elle a pris la voie des contrôles pour réussir.

Les pouvoirs monopolistiques s'effritent avec le temps et cela de différentes façons. Tout d'abord, les contrôles entraînent des producteurs déviants. De plus, ils ne s'appliquent pas aux producteurs hors Québec, ceux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Angleterre. En 10 ans, leur part du marché pour le sirop d'érable a crû de 50 %, passant d'environ 20 à 30 %.

Un important facteur brisant les forces monopolistiques du moment est le progrès technologique. C'est ainsi qu'une recherche à l'Université Vermont ouvre la possibilité que les érablières du futur ressemblent aux vignobles d'aujourd'hui, en recourant à la sève de petits arbres disposés en rang.

Si le modèle québécois s'identifie à la politisation de la société, il existe un parallèle dans la prise de décisions au niveau de la Fédération avec la règle d'un producteur, un vote. Il en découle que les intérêts des gros producteurs plus professionnels et novateurs sont peu pondérés. Les nombreux petits producteurs pour lesquels l'acériculture est un revenu d'appoint sont un groupe dominant. Ils recherchent la sécurité.

Dans son rôle de monopsone ou implicitement d'unique acheteur, la Fédération ne présente pas aux producteurs une structure de prix favorable à la poursuite de la qualité. Le rapport sur l'industrie acéricole est explicite à ce sujet :

> […] depuis 2013, le prix payé par la Fédération au producteur pour du sirop AA, A ou B est le même de sorte que les producteurs et la Fédération elle-même, lors du conditionnement des surplus, sont incités à faire des mélanges pour obtenir du sirop B (avec du AA/A combiné à du C/D) plus payant que le C et le D. C'est donc un nivelage vers le bas qui permet à la Fédération et aux producteurs d'obtenir un meilleur prix pour un sirop de classe inférieure. D'ailleurs, les données de classement recueillies entre juin 2014 et juin 2015 démontrent une baisse en volume de 3,5 % pour la catégorie AA et de 4,2 % pour la catégorie A, alors que le sirop de catégorie B augmente de 3,5 %. (p. 45)

Voilà un exemple du comportement défaillant du cartel.

LES CONSÉQUENCES DU MODÈLE QUÉBÉCOIS

Le modèle québécois s'apparente à du protectionnisme qui rend une société plus fermée. Les relations personnelles viennent embrouiller des règles du jeu impersonnelles ou identiques pour tous. Les décisions sont particularisées.

L'anecdote d'une discussion avec un collègue il y a déjà quelques décennies servira d'illustration. Ce dernier entreprenait une étude sur l'industrie de camionnage au Québec. Ce n'était pas une mince tâche puisque la réglementation du secteur totalisait plusieurs centaines de pages. Je lui ai conseillé de rencontrer en premier lieu un dirigeant d'une compagnie pour avoir une évaluation du caractère contraignant de cette réglementation si détaillée.

Un président de compagnie lui fit la remarque suivante : la réglementation québécoise n'était pas très contraignante puisqu'elle représentait environ trois cents infractions par année à cinquante dollars par infraction soit 15 000 dollars en frais annuels d'opération. Du côté des États-Unis, le nombre devait se limiter à deux ou trois infractions par année de peur de perdre son permis.

Poussant ses interrogations chez des dirigeants de compagnies non québécoises, il apprit que ces derniers connaissaient le laxisme de la réglementation québécoise mais qu'ils craignaient constamment que son application devienne plus sévère ou discriminante pour les camionneurs non québécois.

En favorisant le repli et donc les relations personnelles, le modèle québécois favorise une image, sinon la réalité, de la corruption. Les négociations se font entre des personnes qui se connaissent. C'est à l'exemple des relations dans un club avec absence de contre-pouvoirs.

Voici une information qui est anodine mais, à mon avis, révélatrice. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement du Québec a commandé trois rapports sur le secteur primaire ou des ressources : la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agro-alimentaire et l'Étude sur l'industrie acéricole. Les deux présidents

de commissions et le mandataire de la troisième étude avaient tous les trois fait une impressionnante carrière dans la haute fonction publique québécoise mais sans expérience ou connaissance particulière du domaine à l'étude ni maîtrise concrète des différents mécanismes des marchés. En y mettant de telles personnes familières avec la dynamique bureaucratique, l'administration s'assurait ainsi contre la présence de *loose cannons*.

D'ailleurs, selon le rapport sur l'acériculture, le « point de vue [de recourir à un marché libre] traduit une idéologie… » (p. 27) Est-ce aussi le cas pour toute intervention gouvernementale ?

Application à l'industrie acéricole

Le chapitre 4 du rapport sur le secteur acéricole permet de connaître différents aspects du vécu de la réglementation promulguée par la Fédération et de servir de cas pour l'analyse du modèle québécois. Pour qu'une situation demeure, il doit y avoir une concordance persistante des forces en présence. De plus, si un organisme obtient un pouvoir discrétionnaire, il ne faut pas se surprendre à ce qu'il l'exerce dans son intérêt. Il n'est point nécessaire de commenter soi-même ces propositions puisque les extraits du rapport sont ici fort éloquents.

1. Sur le nombre de producteurs en défaut si tout était vérifié :

   Les plus conservateurs parlent d'une proportion de l'ordre de 25 %, ce qui demeure tout de même très alarmant et signe d'un problème systémique. Il est sans doute révélateur à cet égard qu'une décision récente de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec soit venue mettre en lumière le comportement dérogatoire de la Fédération et d'un producteur, lequel n'est nul autre qu'un ancien président de la Fédération. (p. 52)

2. Sur une entente avec La Financière agricole pour empêcher l'accès aux programmes :

   Elle peut également transmettre un avis à La Financière agricole du Québec afin de bloquer l'accès d'un producteur à tout programme ou service de cet organisme…Ce type

d'intervention est possible en vertu d'une entente signée entre La Financière agricole et la Fédération, entente conclue au moment où le président de La Financière agricole et le président de l'Union des producteurs agricoles (UPA) se confondaient dans une même personne. Ce type de pénalités appliqué à un autre secteur de production que l'acériculture apparaît particulièrement abusif et il est surprenant qu'une agence gouvernementale offre son concours à pareille manœuvre. (p. 53)

3. Sur une loi à effets rétroactifs :

   De plus, le gouvernement est souvent perçu non seulement comme celui qui a abdiqué trop largement ses responsabilités mais qui, en outre, se montre complice ou, à tout le moins, complaisant devant les abus que peut entraîner cette situation. On en donne notamment pour preuve l'annulation de l'effet de trois jugements favorables à des acheteurs et à des producteurs poursuivis par la Fédération lorsque le gouvernement a fait adopter le projet de loi 21 (2011, chapitre 28), sanctionné le 30 novembre 2011, lequel, entre autres, venait valider rétroactivement l'exigibilité des pénalités applicables. (p.52)

4. Sur le laxisme de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec :

   Or, un projet de règlement soumis par un office de producteurs à la Régie ne fait l'objet d'aucune diffusion publique et même ceux qui, d'aventure, en demandent copie avant homologation sont loin d'être assurés de l'obtenir…

   De plus, dans son analyse d'un projet de règlement, la Régie ne se questionnerait pas véritablement sur l'opportunité, le bien-fondé ou l'impact que peut avoir le texte proposé, mais serait encline à s'en tenir aux représentations des offices de mise en marché. (p. 55)

Ces extraits du rapport montrent que le système est bien opaque et tissé serré.

LE MODÈLE QUÉBÉCOIS EST-IL IMMUABLE ?

Ce n'est pas une tâche facile que de supprimer des privilèges. Prenons l'exemple des producteurs laitiers. Une estimation approximative de la valeur pour 2015 du quota ou du droit de produire pour la ferme laitière moyenne québécoise est de 1,525 million de dollars, soit un estimé de 25 000 dollars par vache laitière pour un troupeau moyen de 61 têtes. Avec 5 766 fermes, la valeur totale des quotas de lait au Québec serait de 8,8 milliards de dollars. De plus, des institutions financières demeurent favorables à leur présence en vertu des prêts consentis aux producteurs et garantis par la valeur des quotas.

Le système n'est toutefois pas immuable. Des discussions visant à plus grande libéralisation du commerce provoquent quelques brèches dans cet important environnement protectionniste.

Il en est de même de différents aspects du modèle québécois. Les forces d'inertie, reflet des groupes d'intérêt concernés, sont certes très présentes. Néanmoins, des éléments comme des scandales, des pressions internes et de nouveaux groupes, en plus d'évènements purement fortuits, pourraient occasionner des brèches dans l'équilibre. N'y a-t-il pas le cas de la couleur de la margarine qui, après plusieurs décennies d'interdiction au Québec, a pu copier la couleur du beurre depuis l'été 2008 ?

La plus grande menace au modèle québécois, c'est-à-dire au maintien de l'équilibre des forces protectionnistes internes, provient de l'extérieur. La genèse de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* adoptée en décembre 1996 sert d'exemple. Par son caractère dépensier, le modèle québécois a débouché sur un solde budgétaire négatif à chaque année durant la période 1970-71 à 1997-98. Comment cette série de déficits a-t-elle pu s'arrêter ?

Dix ans plus tard, le premier ministre de l'époque racontait ce qui s'était effectivement passé :

> Vous pouvez imaginer mon choc, ce beau matin de mai 1996, quand mon chef de cabinet et le sous-ministre des Finances font irruption dans mon bureau pour me remettre, en noir et blanc, le

> projet d'un communiqué de presse que l'une des deux grandes agences de notation new-yorkaises allait publier le lendemain : nous étions déclassés une fois de plus, précisément le sort que nous avions fait tellement de choses pour éviter.
>
> De toute évidence, je ne pouvais m'y résigner. Je suis parvenu à obtenir une suspension de la publication de communiqués de presse pour donner le temps pour une réunion avec les analystes de l'agence. Je pris l'avion tôt le lendemain matin pour New York avec le sous-ministre et le sous-ministre adjoint du ministère des Finances. Dans un souci de discrétion, nous avons affrété un avion privé au lieu d'utiliser un avion gouvernemental.
>
> Je ne suis pas prêt d'oublier les deux ou trois heures que nous avons passées en face à face avec un quatuor d'officiers de l'agence dans un gratte-ciel de Wall Street à expliquer, justifier, plaider, discuter, répondre à des questions comme celle-ci : comment peut-on croire que, après 40 ans d'affilée de déficits budgétaires, le gouvernement du Québec va réussir, en trois ans, à atteindre un déficit zéro ?
>
> […] Après avoir épuisé tous nos arguments et avoir réitéré la détermination du gouvernement, nous nous sommes arrêtés, un peu à court de souffle. Les représentants de l'agence, après nous avoir donné un regard silencieux et douteux, ont indiqué qu'ils nous contacteraient sous peu. MM. Alain Rhéaume, Gilles Godbout et moi sommes retournés à Québec avec les doigts croisés.
>
> Le lendemain, nous avons été informés par téléphone, à notre grand soulagement, qu'il n'y aurait pas de révision à la baisse et que nous serions plutôt placés sous observation. Un communiqué de presse publié le même jour devait le confirmer. (Bouchard, 2006 : 18, 19)

Le texte illustre la capacité des forces extérieures de saborder l'équilibre des intérêts internes ou de la culture politique.

Application à l'industrie acéricole

Si la plus grande menace au modèle québécois provient de l'extérieur, cela est encore plus vrai pour la cartellisation du secteur du sirop d'érable. Comme il a déjà été mentionné, malgré une

augmentation de production, la part de la production du Québec dans la production mondiale de sirop a baissé d'environ dix pour cent en une décennie. Le pouvoir monopolistique s'effrite avec une concurrence accrue.

L'influence de l'extérieur se fait aussi sentir par une autre voie, celle des médias étrangers qui mettent en lumière les aspects distincts, sinon négatifs, des institutions d'une société. Le vol entre août 2011 et juillet 2012 de 2 700 tonnes de sirop d'une valeur de 18 millions de dollars dans un entrepôt de la Fédération avait obtenu une diffusion mondiale, souvent en y interjetant une pointe de ridicule.

De plus, on peut parler d'une coïncidence entre la publication d'un texte bien documenté et avec vidéo dans le *Financial Post Magazine* du 23 avril 2015 et l'annonce le 15 mai suivant par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de la commande d'une étude sur le secteur acéricole. Durant la période de l'étude, des textes sur le cartel du sirop du Québec furent publiés dans *The Economist* et *The New York Times* avec vidéo.

Selon le rapport, le recours par la Fédération à des agents de sécurité pour surveiller certains producteurs présumés fautifs « a déclenché des interventions médiatiques qui ont tristement dépassé les frontières du Québec ». (p. 53) Le mot *tristement* est ici vraiment inapproprié, à moins de vouloir glorifier le *statu quo*.

Avec ces pressions de l'extérieur et aussi des producteurs récalcitrants, le rapport recommande une abolition réglementée du contingentement ou des limites de production d'un produit exporté en très grande partie :

> Il est recommandé d'accorder à un producteur acéricole le droit de se retirer du système de mise en marché collective et que ce droit de retrait soit accordé par la Fédération lorsque le producteur accepte de payer les frais équivalents à ceux fixés pour les producteurs participants et qu'il consent à se soumettre aux autres conditions concernant l'inspection et le classement du produit. (p. 51).

C'est la plus importante recommandation du rapport qui demande en somme d'arrêter, au moins partiellement, de se tirer une balle dans le pied.

CONCLUSION

Il est important de regarder les différentes institutions sans romance. Des extraits du rapport sur l'acériculture ont servi à bien documenter le vécu de la réglementation du secteur avec son caractère opaque et les comportements déviants de plusieurs entités. Les pouvoirs délégués à la Fédération ont engendré un système fermé avec la complicité de plusieurs joueurs.

Le progrès exige un système ouvert, permettant le phénomène que Joseph Schumpeter a qualifié de « destruction créatrice ». Celle-ci se réalise par la concurrence, qui s'identifie à la liberté d'entrée pour contester le *statu quo*. Elle entraîne un univers favorable à l'esprit d'entreprise et à la créativité.

Ce n'est pas la voie suivie par le modèle québécois tourné vers le protectionnisme ou le repli sur soi.

(Texte publié dans *Optimum Online*, juin 2016)

PARTIE 5

L'ÉCONOMISTE ET LE SECTEUR PUBLIC

25

Les difficultés du travail d'économiste au sein du secteur public

Le titre de ce texte surprend : comment peut-on référer aux difficultés du travail des économistes dans le secteur public lorsque, selon une opinion répandue, a cours l'idéologie du néolibéralisme favorisée par des membres de cette discipline ? Pourtant, ces difficultés sont bien réelles.

LES DEUX DISCOURS DE L'ÉCONOMISTE

L'économiste se présente comme un être qui a deux discours fort différents. Le premier, l'économie positive, se veut scientifique : il vise à expliquer les phénomènes sociaux. Le deuxième type veut juger au lieu de se contenter d'expliquer. C'est l'économie normative.

Cette branche devrait plutôt s'appeler « morale économique ». Lorsqu'un économiste se prononce sur la pertinence d'un projet ou d'une politique, il ne fait pas de la science. Il prescrit.

LA DYNAMIQUE DU SECTEUR PUBLIC

Les difficultés ou la pertinence de l'application des prescriptions de la morale économique au secteur public se résument en une

phrase : les économistes maîtrisent les règles du jeu de bridge quand c'est une partie de poker qui se déroule.

Dans le secteur public, la recherche de l'efficacité est dominée par l'objectif du gouvernement de se faire réélire. David Levine, qui fut ministre non élu durant quelques mois, a pris conscience de l'objectif central des élus : « Une fois élus, les politiciens pensent constamment à leur réélection et plusieurs décisions du gouvernement sont fonction de cette préoccupation. » (Levine, 2015 : 183)

Cette préoccupation s'oppose à une conception romantique de la politique véhiculée par la morale économique. La politique vise plutôt à satisfaire les minorités bien organisées et vociférantes (telle l'UPA) aux dépens de la majorité mal organisée et silencieuse (comme les consommateurs des produits laitiers et de la volaille).

L'ÉCONOMIQUE ET LES INVESTISSEMENTS ROUTIERS

L'application de l'économique dans le secteur public affronte maintes difficultés. Un texte sur l'influence des études de rentabilité sur les décisions d'investissement routier en Norvège et en Suède le montre :

> En Norvège, ni les avantages ni les coûts ne semblent affecter la sélection des projets. En Suède, les décisions des fonctionnaires sont fortement influencées par les ratios avantages-coûts des projets avec une incidence plus importante sur les projets plus onéreux, tandis que les décisions des politiciens ne sont que faiblement affectées, et seulement pour les petits projets. Dans les deux pays, les gouvernements tendent à favoriser les investissements dans les régions où ils bénéficient d'un solide soutien électoral local. (Eliasson et *al*, 2015 : 377)

Le politique domine l'économique et les études de rentabilité.

LE TRIPOTAGE DES ESTIMATIONS

La meilleure façon de faire la promotion d'un projet ou d'une politique consiste à surestimer les bénéfices et en sous-estimer les coûts. Bent Fryvbjerg est le maître incontesté de l'identification de tels biais dans les annonces de projets. En voici un exemple : « Pour chacun des 12 projets ferroviaires urbains, nous disposons de données sur le dépassement des coûts et le manque de trafic. Pour ces projets, le dépassement de coût moyen est de 40,3 % ; le déficit moyen du trafic est de 47,8 %. » (Fryvbjerg. 2009 : 348)

Le dépassement des coûts de l'extension du métro vers Laval sert d'exemple.

LA MAGIE DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

Dans le tripotage des estimations, il existe la magie des calculs des effets d'entraînement. Ils sont généralisés au gouvernement du Québec pour estimer les prétendues retombées économiques des différents projets, ainsi que la « création » d'emplois qui en résulte.

Depuis un grand nombre d'années, Investissement Québec consacre des pages de son rapport annuel aux retombées économiques de ses activités. Celui de 2001-2002 affirmait :

> L'évaluation ci-dessus permet de démontrer que, pour chaque dollar de coût occasionné par la société, le gouvernement québécois a reçu 3,21 $ en recettes fiscales et parafiscales en 2001-2002. Investissement Québec est donc une société économiquement rentable. (p. 52)

Ma réaction à ces estimations se résumait ainsi : avec une pareille rentabilité, le citoyen est en droit de se demander pourquoi le gouvernement du Québec n'accroît pas considérablement ses fonds placés dans cet organisme. Il serait fort créateur de richesses, une vraie poule aux œufs d'or.

Les estimations sont basées sur une économie de la gratuité, soit une non-rareté des ressources ou sans tenir compte du coût du financement. Dans ces conditions, il devient « rentable » que le

citoyen lance plus de déchets dans les rues et sur les trottoirs. L'embauche accrue de préposés aurait des effets d'entraînement et serait une source d'emplois.

CONCLUSION

Le conseil que James Buchanan livrait dans son discours de prix Nobel prend ainsi toute son importance : « Les économistes devraient cesser de proférer des conseils stratégiques comme s'ils étaient utilisés par un despote bienveillant, et ils devraient se tourner vers la structure dans laquelle les décisions politiques sont prises. » (Buchanan, 1987 : 243)

(Article web de la revue *Gestion*, 27 janvier 2017)

26

Pourquoi les rapports sur l'évaluation des programmes prennent-ils le chemin de la corbeille ?

L'âge permet de se rendre compte que les mêmes phénomènes reviennent périodiquement. C'est le cas pour les différents rapports sur la révision des programmes du gouvernement du Québec.

En 1986, il y eut la publication du rapport du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Rapport Gobeil). En septembre 1997, c'était celle du Rapport d'un groupe parlementaire sur l'examen des organismes gouvernementaux (Rapport Facal). Il faut ensuite mentionner les trois rapports du groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement (Boudreau 2004-2005, Geoffrion 2005-2006 et Rolland 2007-2008). En 2009-2010, il y eut la publication des trois fascicules du Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques. On termine avec la Commission de révision permanente des programmes en 2014-2015.

Quel est l'impact de ces nombreux rapports ? C'est loin d'être démagogique d'affirmer qu'ils ont généralement peu d'impact. Ils atterrissent généralement sur les rayons des différentes bibliothèques pour y ramasser la poussière, si ce n'est pas le chemin de la corbeille ou de la déchiqueteuse.

Pourquoi en est-il ainsi ? Leurs auteurs oublient qu'une évaluation approfondie d'un phénomène ou d'une situation comprend quatre volets :

1. Identifier les caractéristiques d'une situation.
2. Expliquer la présence de celle-ci.
3. Déterminer les changements à apporter.
4. Analyser comment y arriver.

IDENTIFIER LES CARACTÉRISTIQUES D'UNE SITUATION

Tout phénomène se présente avec de multiples dimensions, par conséquent avec l'obligation d'isoler celles jugées les plus importantes. Pour comprendre, il est nécessaire de simplifier.

De plus, chacun de nous regarde la réalité à travers une fenêtre plus ou moins étroite. Il en résulte une image marquée d'imprécisions. Par ma formation d'économiste, j'ai un regard dirigé ou déformé dans une direction qui se différencie, par exemple, de celle d'un juriste.

EXPLIQUER LA PRÉSENCE DU PHÉNOMÈNE

Avant de juger et de prescrire des modifications, il est utile de comprendre ou d'expliquer la présence d'une situation. Quelles sont les forces ou les contraintes qui ont engendré le présent équilibre qui est la résultante des différentes forces en présence ?

Même si le résultat généré par les règles du jeu politique implique du gaspillage et d'importantes inefficacités dans les programmes, ces derniers ne sont en eux-mêmes recherchés par personne. S'il n'y a aucun gagnant à la réduction du gâteau ou de la richesse collective, cette réduction n'aura sûrement pas lieu. C'est ce qui faisait dire à Gary Becker (1985 : 338) : « Si l'intention des politiques publiques était entièrement connue, je suis assuré que le secteur public se révélerait un producteur et un redistributeur beaucoup plus efficace qu'on ne le croit généralement. »

DÉTERMINER LES CHANGEMENTS À APPORTER

Après avoir décrit et expliqué la présence d'un phénomène, il s'agit maintenant d'aborder le côté prescriptif : quels changements pourraient améliorer la situation et surtout selon quels critères ? Les recommandations des rapports doivent en toute logique découler des objectifs choisis, explicitement ou implicitement.

Prenons le cas des recommandations d'économistes. Ils insistent particulièrement sur la rentabilité économique des programmes pour évaluer si les avantages économiques globaux en dépassent les coûts. Pourquoi en résulte-t-il alors des recommandations inappropriées ?

Ils oublient les importantes considérations politiques. Ce qui est pertinent n'est pas la rentabilité économique d'un programme mais plutôt sa rentabilité politique. L'objectif bien normal des décideurs du secteur public est d'accroître la probabilité de se faire réélire. C'est la dynamique du jeu politique. Peut-on reprocher au monde politique de s'y conformer ?

LES MOYENS POUR Y ARRIVER

En dernier lieu, il est nécessaire d'analyser le réalisme des réformes proposées et des moyens d'y arriver, soit l'instrumentation des réformes ou de l'atteinte d'un nouvel équilibre. En somme, il s'agit de bien faire la distinction entre une stratégie réaliste d'implantation de recommandations et une banale liste de souhaits.

Combien d'écrits en analyse de politiques concluent que leurs recommandations requièrent un « changement des mentalités » dans la population ? Quand je retrouve ce vœu, ma réaction est la suivante : il est dommage qu'on n'ait pas encore trouvé un moyen de transformer les humains en anges pour régler les problèmes.

CONCLUSION

Comme l'affirmait Thomas Sargent dans une synthèse sur l'enseignement de la science économique :

> En économie comme dans un jeu, les gens sont, en équilibre, satisfaits de leurs choix. C'est pourquoi il est difficile pour les autres personnes bien intentionnées de changer les choses pour le meilleur et pour le pire.

La situation est semblable dans le domaine politique. La structure des programmes reflète les forces ou les intérêts en présence. Cette structure n'est pas immuable mais toute modification présuppose un important changement de ces forces dans la société. C'est un enseignement qu'oublient les différents groupes de travail sur la révision des programmes.

(Article web de la revue *Gestion*, 30 novembre 2017)

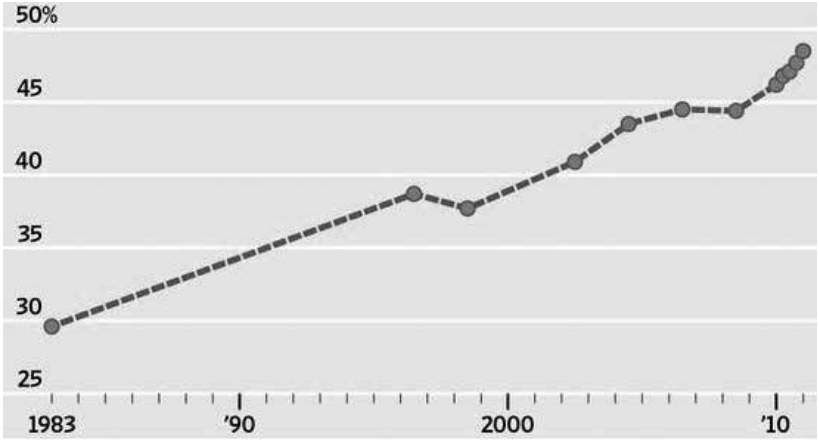
27

L'obstacle politique à la lutte contre la pauvreté

Les politiques de redistribution posent une énigme. Le parti qui dirige le gouvernement fédéral a comme priorité « aider la classe moyenne » ou « redonner espoir à la classe moyenne ». Une première mesure fut une « baisse d'impôt pour la classe moyenne » qui s'applique au revenu imposable entre 45 282 et 200 000 $.

De plus, l'expansion du secteur public avec la multiplication des programmes implique un nombre considérable de ménages recevant des prestations gouvernementales qui ne sont pas pauvres. Selon le Census Bureau américain, près de la moitié de la population, soit 48,5 %, vivait dans un ménage qui a reçu une prestation du gouvernement au premier trimestre de 2010. Par contre, 46,4 % des ménages ne payaient aucun impôt fédéral sur le revenu en 2010. Au début des années 1980, le total de la population des ménages bénéficiaires était d'environ 30 %. (Figure 1)

FIGURE 1
Pourcentage de la population des États-Unis vivant dans les ménages recevant une quelconque prestation du gouvernement



Source : Murray, 2011

Il est donc pertinent de se poser la question : l'expansion considérable des programmes gouvernementaux sous différentes formes ne nous a-t-elle pas éloignés d'une lutte efficace contre la pauvreté ?

LE BIEN PUBLIC DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Il existe dans la population une perception généralisée que la présence de la pauvreté est un mal qui doit être combattu. Il n'y a toutefois pas consensus sur les méthodes à utiliser et sur le degré de mise en tutelle de ceux qui reçoivent l'aide.

La lutte contre la pauvreté conserve les aspects d'un bien public, consommation collective et difficultés d'exclure. En effet, l'absence de pauvreté profite à tous et n'a pas de lien avec ma contribution individuelle à cette fin. Un triplement de mes dons de charité aurait l'effet d'une goutte d'eau dans un lac. Pourquoi le ferais-je ?

Les caractéristiques d'un bien public demandent un type d'institution contraignante, dont la plus connue est l'intervention gouvernementale. Il est toutefois primordial de prendre conscience de la dynamique de cette intervention en insistant sur l'importance des préférences du votant médian et sur l'impact des groupes à intérêts concentrés.

LES PRÉFÉRENCES DU VOTANT MÉDIAN

Dans notre démocratie, la règle du jeu est que les décisions se prennent à la pluralité simple des participants. L'aboutissement de ce régime favorise la réalisation des préférences de celui qui se situe à la médiane ou au milieu des votants. Les partis politiques vainqueurs ont des programmes orientés vers le centre, d'où le slogan « aider la classe moyenne ».

Au Québec, la localisation du votant médian a été déplacée vers les « régions » par deux phénomènes : une répartition historiquement inégale des électeurs entre les circonscriptions (au profit des « régions ») et, d'autre part, les majorités « inutilement » élevées prévalant dans les circonscriptions à majorité non francophone. Le centre devient alors plus favorable à l'interventionnisme.

LA MULTIPLICATION DES GROUPES D'INTÉRÊT

Les coûts de l'information et de la participation politiques expliquent le phénomène assez généralisé de la majorité rationnellement silencieuse. Pour chaque membre de cette majorité, l'action politique est trop coûteuse pour le bénéfice qu'il peut personnellement en retirer.

Ce n'est toutefois pas le cas pour les individus fortement concernés par une mesure gouvernementale : pour cette minorité agissante, les bénéfices attendus de la participation aux processus politiques dépassent les coûts. C'est la logique de l'(in)action collective qui débouche sur la tyrannie des minorités actives et bien organisées.

Un exemple d'un groupe bien organisé est l'Union des producteurs agricoles (UPA). Cet organisme bénéficie du pouvoir de monopole syndical qui regroupe tous les producteurs agricoles avec cotisations obligatoires. Ces dispositions diminuent énormément ses coûts d'organisation et de financement et augmentent par conséquent son pouvoir de revendications pour des politiques favorables pour ses membres.

L'UPA s'oppose énergiquement à toute remise en question des contingentements dans la production et le commerce des produits laitiers et de la volaille. Cette présence est coûteuse pour les consommateurs et relativement davantage pour ceux à plus faibles revenus.

L'expansion considérable du secteur public au XX^{e} siècle a coïncidé avec la plus grande spécialisation des tâches, provoquant une augmentation des groupes d'intérêt spécialisés. Il y a 130 ans, plus de cinquante pour cent des emplois étaient dans le secteur primaire, principalement en agriculture.

La diversification de la structure socioéconomique a multiplié les groupes minoritaires, qui quémandent des mesures gouvernementales en leur faveur. La redistribution des revenus serait ainsi devenue moins « verticale », c'est-à-dire qu'elle est moins axée sur les grandes classes de revenus, riches et pauvres, et prendrait de plus en plus un aspect « horizontal » et fragmentaire en faveur de minorités agissantes.

La dynamique des processus politiques engendre donc la dérive de la lutte contre la pauvreté.

(Article web de la revue *Gestion*, 28 octobre 2016)

PARTIE 6

TAXATION ET TARIFICATION

28

Le fardeau excédentaire des taxes

L'économiste se présente comme un être qui a deux discours fort différents. Le premier se veut scientifique : il vise à expliquer les phénomènes sociaux. Le deuxième type prescrit au lieu de se contenter d'expliquer. C'est l'économie normative. Cette branche devrait plutôt s'appeler « morale économique ».

Lorsqu'un économiste se prononce sur le fait qu'un projet doit être entrepris ou qu'une politique quelconque doit être suivie, il ne fait pas de la science. Le mot « doit » montre bien que la question se situe dans le domaine des prescriptions basées sur des normes. C'est le cas de la recherche d'une meilleure structure de taxation qui relève de la morale économique.

LES COÛTS DES TAXES

L'analyse économique distingue deux aspects aux coûts de la taxation. Le premier, inhérent à toute taxe, est le transfert du pouvoir d'achat du contribuable au gouvernement. Ce coût ne peut être évité parce qu'il est intrinsèque à toute taxation. Le deuxième est le coût excédentaire d'une taxe. Les taxes faussent le système d'incitations qui encadre les agents économiques. Elles modifient les choix libres des agents et impliquent ainsi un fardeau excédentaire d'efficacité ou de gaspillage.

Les choix sont variés : choix entre travail et loisir, entre consommation immédiate et épargne, entre différentes formes de rémunérations, de placements, d'investissements, de modes d'organisation et de financement, entre sécurité et risque, entre différentes techniques et divers lieux de production et entre différents biens de consommation. Cette énumération n'épuise pas tous les choix qui s'offrent aux agents économiques et qui sont sujets à l'influence des différentes taxes.

Pour un montant donné de recettes, le fardeau excédentaire ou le coût d'efficacité varie entre les différentes taxes selon l'importance de l'effet de distorsion du système d'incitations et aussi selon la sensibilité des réactions des agents économiques. De plus, ce coût comprend aussi les coûts d'administration du percepteur et d'acquittement du contribuable.

LA TAXATION OPTIMALE SELON COLBERT

Jean-Baptiste Colbert, contrôleur général des finances de Louis XIV, a énoncé une règle de taxation optimale : « L'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris. » Malheureusement, sa formulation contient une erreur de logique : on ne peut à la fois maximiser un objectif tout en minimisant un autre. Colbert avait peut-être intuitionné l'objectif du non-gaspillage ou de l'efficacité en taxation recherché par la morale économique : réduire les coûts excédentaires des taxes.

FACTEURS AUGMENTANT LES COÛTS DES TAXES

Quels sont les facteurs qui accroissent les coûts excédentaires des taxes ? Comme ils proviennent du fait que les taxes modifient l'affectation des ressources dans l'économie, ces facteurs se résument en un mot, celui de mobilité. Plus la mobilité est grande, plus il est difficile pour le gouvernement de percevoir des revenus. Les coûts d'efficacité de percevoir un montant donné sont plus élevés.

Prenons le cas de la taxation du sol brut. Vu l'absence de mobilité, une taxe générale sur le sol ne comporte aucune modification, par conséquent une absence de coûts d'efficacité. C'est ainsi que l'économiste américain Henry George est passé à l'histoire par sa proposition de réforme basée sur un impôt unique sur le sol. Une question demeure : pourquoi ne s'est-elle pas imposée ?

DIFFÉRENTES FACETTES DE LA MOBILITÉ

Comme la mobilité implique différents aspects et des degrés variables, il en résulte des coûts d'efficacité inégaux entre les différentes taxes. Ainsi, la plus grande mobilité du capital par rapport à celle de la main-d'œuvre entraîne un coût excédentaire plus élevé pour la taxation du capital. De même, une taxe généralisée sur la consommation engendre des coûts d'efficacité moins élevés qu'une taxe partielle puisque le consommateur n'est pas incité à choisir des produits non taxés.

Parallèlement, comme la mobilité est plus faible au niveau d'un pays qu'à celui d'une municipalité, la taxation implique moins de coûts excédentaires au niveau du gouvernement supérieur. Il en résulte une incitation accrue de faire financer les services locaux par les gouvernements supérieurs.

Par rapport aux taux de taxation, les coûts excédentaires varient plus que proportionnellement. Un résultat, encore utilisé aujourd'hui, fut obtenu en 1844 par l'ingénieur-économiste français Jules Dupuit : « … si on triple l'impôt, l'utilité perdue devient neuf fois plus considérable… Plus les taxes sont fortes, moins elles produisent relativement. L'utilité perdue croît comme le carré de la taxe… »

DEUX OBSERVATIONS

Comme chaque taxe inclut de multiples complications, il est difficile d'obtenir des estimés précis des coûts d'efficacité. C'est ainsi que le présent impôt sur le revenu des particuliers n'est pas

sensiblement différent d'un impôt général sur la consommation pour la majorité des contribuables en raison du traitement fiscal de l'avoir dans la résidence principale, de l'épargne-retraite et des comptes d'épargne libre d'impôt.

De plus, la mobilité, source des coûts excédentaires des taxes, limite le pouvoir de l'État sur le citoyen. Cette contrainte peut demeurer bienfaisante dans un monde où maintes activités gouvernementales bénéficieraient d'être remises en question.

(Article web de la revue *Gestion*, 23 août 2017)

29

La morale économique influence les changements en taxation

L'efficacité économique cherche à minimiser les effets de substitution. Pour ce faire, elle demande de suivre le principe suivant : pour obtenir une recette donnée, il est recommandé de réduire le taux de taxation tout en augmentant l'assiette de la taxe. Si l'objectif de l'efficacité économique vise ainsi à réduire le gaspillage, n'en découle-t-il pas que ses enseignements devraient être suivis par les gouvernements sensibles aux pertes inutiles ?

Au cours des dernières décennies, d'importantes réformes se rapportant à différentes sources de recettes ont en effet suivi l'enseignement de la morale économique. Il s'agit d'en dresser une image globale pour les trois principales taxes que sont :

- l'impôt sur le revenu des particuliers,
- les taxes sur la consommation,
- l'impôt sur le revenu des sociétés.

UNE TÂCHE COLOSSALE

Pour dépenser plus de 40 % de la production, comme c'est le cas au Canada (40,3 du PIB en 2015) et encore davantage au Québec, les gouvernements sont obligés de recourir à de hauts taux marginaux explicites ou implicites de taxation, même pour les personnes

à faible revenu. Il ne peut en être autrement, puisque les riches ont le défaut d'être peu nombreux.

L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS, UN IMPÔT GÉNÉRAL SUR LA CONSOMMATION ?

Au milieu des années 1980, les deux recommandations suivantes étaient partagées par la majorité des économistes en fiscalité :

1. La consommation est plus appropriée que le revenu comme base de la fiscalité directe.
2. Les taux d'imposition hautement progressifs devraient être évités.

Plusieurs réformes de l'impôt sur le revenu des particuliers ont suivi ces recommandations. En raison du traitement fiscal de l'avoir dans la résidence principale, de l'épargne-retraite et des comptes d'épargne libre d'impôt, l'impôt sur le revenu des particuliers devrait changer de nom. En effet, pour la majorité des contribuables, son assiette se limite aux dépenses de consommation. Il devient ainsi une forme de taxe sur la consommation avec la même incidence que les taxes de vente. Il ne modifie pas le taux de rendement obtenu sur l'épargne.

Au sortir de la guerre, le taux marginal de taxation le plus élevé atteignait 84 %. En 1978, le contribuable québécois affrontait 13 taux différents au fédéral et 21 au Québec avec un taux maximal combiné de 68,91 %. En 2017, le fédéral a 5 taux différents contre 4 pour le Québec où le taux maximal combiné s'élève à 53,31 %, soit une baisse de 15,6 unités de pourcentage avec 1978.

Les taux marginaux mentionnés sont des taux d'imposition apparents qui doivent être distingués des taux effectifs qui tiennent compte de la baisse des prestations en espèces ou en nature dépendant du revenu. Le taux marginal effectif d'imposition (TEMI) peut être arbitraire et élevé pour des revenus modestes, comme l'illustre le cas suivant : en 2014, pour un couple ayant deux enfants de 7 ans et de 9 ans et deux revenus de travail égaux, le

TEMI atteignait 90,9 % à un revenu total de 40 000 $. (Finances Québec, 2014 : 65)

Dès 1844, Jules Dupuit avait présenté une démonstration graphique de la proposition suivante : « Si on triple l'impôt, l'utilité perdue devient neuf fois plus considérable… *Plus les taxes sont fortes, moins elles produisent relativement. L'utilité perdue croît comme le carré de la taxe.* » (p. 281) Cette conclusion, encore utilisée aujourd'hui, indique les coûts élevés d'une forte progressivité de l'impôt.

UNE BASE ÉLARGIE POUR LES TAXES À LA CONSOMMATION

En se limitant à l'aspect taxation, l'efficacité économique demande que l'assiette de la taxe soit la plus englobante possible. C'est précisément ce qu'ont réalisé les réformes de 1991 des taxes fédérale et québécoise : elles venaient taxer les services qui totalisent une part croissante des dépenses de consommation.

La taxe fédérale sur les produits et services remplaçait la taxe du côté des fabricants dont le taux avant la réforme était de 13,5 %. La taxe de vente du Québec est aussi une taxe sur la valeur ajoutée qui se substituait à une taxe de vente concernant le détail qui exemptait presque tous les services.

VERS UNE INTÉGRATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS

Les profits économiques, qui sont une forme de rente, ne sont pas la base de l'impôt sur le revenu des sociétés ; ce sont plutôt les profits comptables qui incluent le rendement normal sur l'avoir des actionnaires.

Au cours des années, deux mesures ont diminué le coût d'efficacité de cette taxe. D'abord, les taux fédéraux ont considérablement baissé : le taux général est passé de 36 % en 1987 à 15 % aujourd'hui. Pour le contribuable recevant directement un dividende d'une société canadienne, il y a une intégration entre la

fiscalité des particuliers et celui des sociétés. Le dividende devient ainsi imposé à un taux similaire à celui d'une autre source de revenu. De plus, la taxation de seulement la moitié du gain de capital sur les actions peut être perçue comme une forme d'intégration des deux impôts.

Ces exemples montrent que les réformes fiscales des dernières décennies ont suivi des prescriptions de la morale économique en taxation. Il faut s'en féliciter.

Qu'en est-il des revers dans l'application de cette morale ? Pour ne pas gâter la satisfaction, ce sujet attendra.

(Article web de la revue *Gestion*, 6 septembre 2017)

30

L'impôt foncier : deux assiettes, deux taux ?

Les taxes foncières sont une importante source de revenus fiscaux : au Québec en 2012, elles rapportaient plus de 10,5 milliards de dollars. Si on réfère aux revenus consolidés des municipalités locales, les taxes foncières totalisaient 9 milliards dont 2,2 étaient spécifiques aux immeubles non résidentiels et industriels ; elles représentaient la moitié des revenus de fonctionnement. En 2012-2013, la taxe foncière scolaire procurait 1,6 milliard soit 15 % des revenus des commissions scolaires.

DEUX ASSIETTES

L'assiette ou la base de la taxe foncière est double : le terrain brut et les améliorations. Cette distinction est fondamentale dans l'étude de l'incidence de cette taxe. En effet, une taxe, qu'elle soit basse ou élevée, n'affecte pas la quantité disponible de terrain brut. Comme elle est une donnée, la rareté du terrain est indépendante de la présence ou non d'une taxe. Pour cette raison, toute taxe sur le sol brut est à la charge du propriétaire qui voit la valeur marchande de son terrain baisser avec l'augmentation de la taxe (si toutefois les autres conditions demeurent les mêmes).

Cette analyse s'applique sur la valeur du sol brut. Le sol peut être plus ou moins aménagé comme la nécessité des pilotis pour asseoir des fondations. Sur ces améliorations, la taxe a un impact.

L'incitation à bien aménager le terrain est réduite s'il en résulte une augmentation de l'avis d'imposition.

Qu'en est-il de la taxe foncière sur les bâtiments ? Contrairement au cas d'une taxe sur le terrain brut, la taxe modifie avec le temps la quantité de capital en immeubles. Ainsi, une importante partie de cette taxe est à la charge des consommateurs de ce capital et elle devient alors une taxe sur les services de l'immeuble.

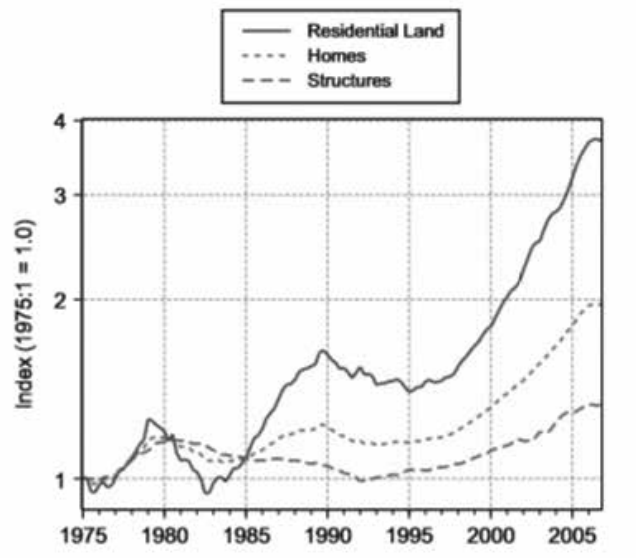
L'ÉVOLUTION DES PRIX DES DEUX ASSIETTES

Il serait intéressant de connaître l'évolution des prix des deux assiettes de l'impôt foncier, le terrain et les structures des maisons existantes. Malheureusement, Statistique Canada publie des indices de prix limités aux logements neufs, ce qui donne un biais à la baisse pour l'indice du prix du terrain. Une bonne source d'information proviendrait d'un traitement des données des rôles d'évaluation municipaux.

Une étude américaine a estimé l'évolution des prix réels, ou ajustés pour l'inflation, du terrain, des maisons existantes et des structures pour la période de 1975 à 2006. Voici leurs conclusions :

> Dans la figure, nous traçons les indices de prix réels pour les terrains résidentiels, les maisons existantes, et le coût de remplacement des structures. Les prix réels des terrains ont augmenté par un facteur de 3,7 de 1975 à la mi-2006, tandis que les prix réels du domicile et des structures ont respectivement augmenté de 96 % et de 33 %. (p. 2606–2607)

FIGURE 1
Prix réels du terrain, des maisons existantes et du coût de remplacement des structures, États-Unis, 1975-2006



(Échelle semi-logarithmique)
Source : Davis et Heathcote (2007 : 2607)

POUR UNE RÉFORME DE L'IMPÔT FONCIER

Comme il a été déjà analysé, la taxe sur le sol brut ne fait que diminuer la valeur du terrain pour son propriétaire. Ce dernier jouit en langage économique d'une rente qui n'est pas fonction de ses actions mais de celles de la collectivité, comme l'accroissement de la population de l'agglomération. L'augmentation de la valeur du terrain s'apparente à un cadeau versé par la société à ce propriétaire et peut lui être retiré sans enfreindre les principes d'équité et d'efficacité.

Prenons le cas d'une amélioration majeure au réseau routier. La construction d'un pont accroît l'accessibilité des terrains adjacents, donc leur demande, ce qui provoque une augmentation de leurs prix. Cette plus-value ne provient pas de l'action des

propriétaires sur leurs terrains mais de la décision du secteur public d'y construire un pont. Le gouvernement pourrait reprendre cette plus-value par une taxe sur le terrain ou par la tarification des services du pont. L'augmentation du prix des terrains résulte du fait que le secteur public offre un nouveau service qui n'est pas tarifé ; toute tarification ferait baisser cette plus-value des terrains.

Ainsi l'analyse faite de l'incidence de la taxe foncière débouche sur une importante conclusion : les municipalités seraient justifiées d'appliquer des taux différenciés sur les deux assiettes de l'impôt foncier en fixant un taux plus élevé sur la valeur du terrain brut.

Une telle réforme réduirait les coûts d'efficacité pour l'économie des revenus tirés de l'impôt foncier.

UNE ÉNIGME : LE REFUS D'UNE TELLE RÉFORME

Les recommandations d'un double taux pour l'impôt foncier et d'une taxation prononcée du sol ont une longue histoire dans les écrits sur la fiscalité. La question demeure : malgré ses avantages, pourquoi ces recommandations ne sont-elles pas adoptées ? C'est comme si personne ne voulait ramasser le billet de 100 dollars égaré sur le trottoir.

Bien sûr, une taxe spécifique sur la valeur des terrains existe depuis des décennies en Nouvelle-Zélande et par les États australiens et aussi des taux différenciés dans quelques villes américaines. Ce sont toutefois quelques exceptions qui confirment le refus généralisé de réformer la taxe foncière.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 19 avril 2015)

31

Qui aurait supporté un péage sur le nouveau pont Champlain ?

La décision du gouvernement fédéral d'établir un péage sur le nouveau pont Champlain n'a pas eu longue vie : un nouveau parti au pouvoir l'a annulée tout en se disant favorable à une tarification future des infrastructures. Malgré ce revirement, la question suivante demeure intéressante : qui aurait supporté un péage sur le nouveau pont Champlain ?

Le problème à analyser est le suivant : il existe un quelconque pont Champlain auquel une tarification est introduite. Qui assume le fardeau d'une tarification principalement reliée à sa congestion et qui procure des revenus au propriétaire, l'administration fédérale, ou au gestionnaire de l'infrastructure ?

LA LOI FONDAMENTALE DE LA CONGESTION ROUTIÈRE

Comme la tarification peut être perçue comme une entrave à libre circulation, il devient utile de référer à une situation contraire, soit l'impact sur la congestion routière d'une amélioration au réseau de transport métropolitain.

Dès 1962, Anthony Downs a expliqué l'absence d'impact :

> L'expérience récente pour les autoroutes dans les grandes villes américaines suggère que la congestion routière est là pour toujours. Apparemment, peu importe le nombre de nouvelles autoroutes

> construites pour relier les régions périphériques au quartier des affaires du centre-ville, les navetteurs-automobilistes continuent d'avancer très lentement aux heures de pointe du matin et du soir…La véritable cause de la congestion aux heures de pointe n'est pas une mauvaise planification, mais le fonctionnement de l'équilibre de la circulation. En fait, ses résultats sont tellement automatiques qu'on peut même les mettre sous forme de loi de Downs sur la congestion aux heures de pointe, ou de la deuxième loi de Parkinson adaptée au trafic : sur les autoroutes de banlieue urbaine, la congestion du trafic aux heures de pointe culmine pour répondre à une capacité maximale. (Downs 1962 : 393)

Un travail empirique « confirme la "loi fondamentale de la congestion routière" suggérée par Downs (1962) où un prolongement des autoroutes provoque une augmentation proportionnelle du trafic dans les régions métropolitaines des États-Unis ». (Duranton et Turner 2011 : 2645)

La loi de Downs résulte d'une affectation de la route par la congestion ou par la composante-temps du prix global ou du coût total d'un trajet. Avec une absence de tarification, ce qui est gagné en argent devient un coût en perte de temps pour l'utilisateur.

Cette loi implique la difficulté de déterminer le marché de référence. Une partie améliorée d'une autoroute demeure en concurrence avec les autres parties du réseau et avec les autres modes de déplacement comme le recours au transport collectif. On assiste alors à une application du principe des vases communicants, un changement dans un élément modifiant l'équilibre de l'ensemble.

UNE TAXE SUR LES ENTRÉES ET SORTIES DE MONTRÉAL

Si un tronçon se trouve en situation de concurrence à l'intérieur du réseau de transport, il en est de même pour une voie d'entrée ou de sortie de Montréal. Le pont Champlain est une solution de rechange parmi d'autres, même si elle est privilégiée par un nombre très considérable d'usagers.

Qui supporte le fardeau de l'implantation du péage sur le pont Champlain ? En première analyse, ce sont les utilisateurs du pont qui défraient le tarif ; ils ne sont pas en mesure d'en éviter l'acquittement. La question demeure : peuvent-ils transférer le fardeau sur d'autres groupes ?

La réponse est affirmative. La présence d'une tarification améliore la qualité du trajet sur le pont puisqu'elle entraîne une diminution de la congestion et, ainsi, un parcours plus rapide. La composante-temps du coût global du trajet s'en trouve diminuée. Le coût global du trajet pour l'usager, qui demeure fidèle au pont après l'introduction de la tarification, augmente moins que le montant exigé

Qu'en est-il des trajets optionnels, incluant les modes de transport en commun ? Des anciens utilisateurs du pont, qui modifient leurs parcours en raison de la tarification, viennent accroître la congestion sur les trajets facultatifs. Ils accroissent le coût global de leur utilisation.

Si le principe des vases communicants donne la même hauteur du liquide pour les différents récipients, l'équivalent se retrouve pour les parcours concurrentiels avec la venue de la tarification du pont. Par la variation de la congestion, l'augmentation du coût global de leur utilisation correspond à celle que subissent les utilisateurs restés fidèles au pont maintenant tarifé. (Dans le domaine des transports, l'équilibre des vases communicants devient le principe d'équilibre des réseaux ou du trafic de Wardrop (1952) déjà perçu en 1924 par l'économiste Frank Knight.)

CONCLUSION

Ce texte a voulu montrer comment une partie du fardeau d'une tarification du pont est transférée à l'ensemble des utilisateurs du réseau de transport métropolitain par l'action du principe des vases communicants ou du principe de l'équilibre des réseaux.

Ce type d'analyse s'applique à l'identification des agents économiques qui supportent le fardeau d'une taxe spécifique à un

facteur de production, telle la main-d'œuvre dans un secteur donné comme celui des grandes entreprises. Le fardeau de la taxe se propage à l'ensemble des secteurs.

(Article web de la revue *Gestion*, 6 septembre 2017)

32

La tarification du pont Champlain accroîtrait-elle le bien-être ?

L'implantation de la tarification du nouveau pont Champlain accroît-elle le bien-être de la population ? Les bénéfices sont-ils supérieurs aux inconvénients ou aux coûts ? Voilà un beau sujet qui comporte plusieurs embûches. C'est une tarification partielle ne s'adressant qu'à une voie parmi plusieurs d'entrée ou de sortie du cœur de Montréal. De plus, ce pont sert à différentes formes de déplacement, une partie appréciable du pont étant réservée au transport collectif. La contribution du mode collectif au financement du pont est inconnue.

LES UNIONS DOUANIÈRES ACCROISSENT-ELLES LE BIEN-ÊTRE ?

Cette interrogation sur l'à-propos d'une tarification partielle du réseau de transport me reporte au début de ma formation d'économiste sur le problème de la pertinence des unions douanières. C'était d'actualité puisque le 1er janvier 1958 entrait en vigueur le traité de Rome qui créait entre autres une union douanière. Elle est un projet d'intégration multinationale, dont les membres s'engagent à ne s'imposer mutuellement aucun droit de douane et à appliquer un tarif douanier extérieur commun à l'égard des pays tiers.

La création d'une union douanière accroît-elle le bien-être ? Quelques années avant la création de l'union douanière européenne, deux éminents économistes, le Canadien né à Montréal, Jacob Viner (1950) et le prix Nobel 1977 James Meade (1955) avaient montré que la réponse était ambiguë par la présence de deux effets de directions opposées : l'union douanière est à la fois créatrice et source de son détournement de commerce. Le libre-échange à l'intérieur de l'union douanière accroît le bien-être général en favorisant une spécialisation. Toutefois, l'union défavorise les transactions avec les pays tiers qui deviennent défavorisés par rapport aux membres de l'union non soumis aux entraves à l'échange. Voilà une entrave à la spécialisation.

Est-ce le cas de la tarification du nouveau pont Champlain ? Son effet est-il indéterminé ou ambigu avec des effets de directions opposées ?

DEUX ASPECTS À LA TARIFICATION DU PONT

L'analyse de la tarification du pont Champlain implique deux composantes bien différentes. La première est celle de son financement dont la charge passe du budget du gouvernement fédéral à celui des utilisateurs du pont. Est-ce un mouvement dans la bonne direction ?

La deuxième évalue l'impact de la tarification du pont sur l'efficacité du réseau de déplacements de la région métropolitaine. C'est en effet une tarification limitée à une alternative parmi d'autres pour entrer et sortir du cœur de Montréal, même si elle est privilégiée par un nombre très considérable d'usagers. Cette tarification restreinte ne pourrait-elle pas engendrer du gaspillage ou une mauvaise utilisation du réseau de transport ?

LE DÉPLACEMENT DU FINANCEMENT DU PONT

La tarification transfère le financement du nouveau pont du gouvernement fédéral aux utilisateurs. Est-ce approprié ? Le pont

est-il un bien local ou national ? Le contribuable de Winnipeg profite-t-il de cette infrastructure ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi devrait-il contribuer par ses impôts à son financement ? C'était la même considération pour le financement fédéral de l'amphithéâtre de Québec.

D'ailleurs, la perception des taxes au niveau fédéral ne se fait pas sans coût. En plus du dollar qui reste dans les poches du contribuable, une étude disponible dans la publication du ministère des Finances du Canada, *Dépenses fiscales et évaluations 2004* (p. 80), estime que la réduction de taxes d'un dollar implique à long terme un gain moyen de bien-être de 30 sous, un montant non négligeable.

Un bémol doit être ici mentionné. Avec la croissance rapide des interventions gouvernementales dans l'après-guerre, en présence d'importantes zones grises dans la constitution et des pouvoirs généraux très vastes accordés à l'État central, on a assisté au Canada, selon les propres termes employés par le Bureau des relations fédérales-provinciales du gouvernement fédéral, « à l'écroulement général pour ne pas dire complet des barrières constitutionnelles traditionnelles ». (p. 7) Le gouvernement fédéral reçoit ainsi une multitude de demandes de subventions à travers le territoire ou des listes d'épicerie. Malgré cela, les données de l'OCDE (p. 100) montrent que le Canada est de loin au premier rang pour la part des recettes et des dépenses des administrations non centrales dans l'ensemble du secteur public.

La tarification du nouveau pont implique une perte de subvention fédérale pour la région. Cette perte, justifiable à mon avis, devient un objet de contestation.

UNE MEILLEURE UTILISATION DES INFRASTRUCTURES ?

La tarification du nouveau pont entraîne-t-elle une meilleure utilisation des infrastructures de transport de la région métropolitaine ? Les paramètres de la tarification ne sont pas connus. Le Bureau du directeur parlementaire du budget a produit des

estimés de tarification. Le droit de péage unique dans chaque direction pour couvrir les coûts de construction et d'entretien pour un projet de 5 milliards de dollars serait de 3,90 en dollars de 2013 et cela provoquerait un détournement de la circulation de 10,6 %. (Tableau 14, p. 10) Comme la congestion est l'ingrédient central de l'économie du transport, une tarification plus élevée aux heures de pointe est très probable. C'est le cas pour le pont de l'autoroute 25.

Le texte précédent a montré comment le fardeau de la tarification du pont est transféré à l'ensemble des utilisateurs du réseau de transport métropolitain par l'action du principe des vases communicants ou, en termes plus techniques, du principe de l'équilibre des réseaux. La tarification partielle du réseau qu'est le cas du pont implique deux effets : premièrement, elle fait davantage porter par les utilisateurs le fardeau des entrées et sorties du cœur de Montréal. De plus, l'implantation d'un tarif de pointe favorise un étalement des heures de pointe, ce qui permet de diminuer la perte de temps et de coûts qu'entraîne la congestion. Ces effets ne vont-ils pas dans la bonne direction ?

CONCLUSION

Même si le diable se cache souvent dans les détails, la présence d'une tarification sur le nouveau pont Champlain se justifie en principe par l'efficacité économique ou la recherche du non-gaspillage.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 5 octobre 2015)

33

Une façon de privatiser : tarifer les services publics

Dès les premiers moments d'un cours d'introduction à l'économique, le professeur s'évertue à montrer aux étudiants le rôle d'informateur et de coordonnateur des décisions individuelles que possède le système de prix. Au lieu d'être soumis à une autorité qui lui dicte ce qu'il peut faire, chaque agent possède la liberté de choix, tout en étant soumis à une contrainte budgétaire et au système de prix. En présence de droits de propriété bien définis et de forces concurrentielles suffisamment fortes, ce système indique la rareté relative de chaque produit et rend le décideur responsable de ses choix tout en privilégiant l'innovation ou l'expérimentation.

Malgré les avantages de la tarification, le secteur public y a peu recours. Les avis d'imposition de tous les niveaux de gouvernement sont agrégés, sans commune mesure avec le détail des factures du magasin d'alimentation. Les exceptions se retrouvent au niveau municipal et la tarification est communément sans relation avec les coûts de fourniture du service. Leur faible présence est aussi remise en question : la tarification domestique de l'eau dans l'ancienne municipalité de Sainte-Foy fut abolie lors de la fusion avec Québec.

LE CAS DES COMPTEURS D'EAU RÉSIDENTIELS AU QUÉBEC

Les compteurs d'eau résidentiels sont relativement peu utilisés au Québec ; selon l'Enquête de 2009 sur l'eau potable et les eaux usées des municipalités, 13,8 % de la population de la résidence unifamiliale desservie avait au Québec un compteur contre 72,1 % pour l'ensemble du Canada (p. 5), se traduisant en un estimé d'environ 85 % dans un Canada moins le Québec. Dans les municipalités avec des compteurs, la consommation moyenne résidentielle était de 238 litres par habitant par jour et 52 % plus élevée, soit 361 litres par habitant par jour, dans les municipalités sans compteur. (p. 18)

La situation d'exception du Québec sur la tarification domestique de l'eau suit la recommandation du *Rapport de la Commission de la gestion de l'eau au Québec* publiée en 2000 : « La Commission n'est pas favorable à une tarification au compteur dans le secteur domestique. » (Tome 2, p. 271) Elle justifiait sa recommandation en ces termes :

> Même si des courants de pensée sont largement favorables à la tarification au compteur, la Commission ne pense pas qu'il soit prudent de recommander d'obliger les villes à mettre en place une telle mesure. Les coûts d'investissement et de gestion de même que les coûts sociaux d'une telle mesure (incapacité de payer de certains, difficulté pour les locataires de récupérer leur part, risque d'une baisse de l'hygiène) permettent de douter de sa rentabilité globale. Dans l'argument de l'équité (chacun paie uniquement pour sa propre consommation), la Commission estime qu'il y a confusion entre équité et égalité. La Commission estime ici que l'équité doit pencher dans le sens de la solidarité. (Tome 2 : 106-107)

Les commissaires ont oublié de mentionner qu'une absence de tarification se traduit par un impôt foncier plus élevé dont les locataires doivent aussi supporter le fardeau et qui n'implique aucune incitation à économiser l'eau. Un point digne d'intérêt : deux des trois commissaires avaient une formation en théologie et la troisième était une journaliste de métier et aussi « comédienne professionnelle ».

Le gouvernement intervient aussi dans l'économie par la réglementation. Encore ici, son intervention ne favorise guère le rôle des prix comme indicateurs des raretés relatives, par exemple en appuyant l'interfinancement dans les services d'un secteur ou en région.

POURQUOI LE MESSAGE DE L'EFFICACITÉ NE PASSE PAS ?

On ne peut pas appliquer les règles du jeu de bridge quand on joue une partie de poker. Cet enseignement m'a été crûment rappelé par un étudiant il y a plus d'une vingtaine d'années. Je proposais d'appliquer au secteur public les règles d'efficacité développées par les économistes, tout probablement en me référant à la publication de l'OCDE, *Gérer avec les mécanismes de type marché*. Cet étudiant m'interrompit pour signaler mon incohérence : je proposais de recourir à une tarification des services publics, alors que les citoyens désirent mettre ces services dans le secteur public, précisément pour éviter une telle tarification.

L'étudiant reprenait implicitement l'idée exprimée par l'économiste Karl Brunner qui affirmait avec raison que « l'essence de la politique est la redistribution et que les conflits politiques sont centrés sur des questions de distribution ». (p. 662) Il s'agit, par différents moyens, d'enlever à certains pour donner à d'autres. La tarification des services publics devient ainsi contre-indiquée puisqu'elle s'oppose à cette raison d'être de l'intervention étatique. Elle en sape les fondements.

CONCLUSION

Il est probablement utopique, et donc incohérent, de recommander de recourir à une tarification valable dans les services publics. Cette dernière apparaît comme une forme de privatisation en donnant du pouvoir aux consommateurs qui deviennent responsables de leurs choix.

Dans une institution centralisée comme l'administration gouvernementale, les consommateurs sont soumis à la tutelle des offreurs de services puisqu'ils ne sont pas financièrement responsables. Des réformes vers une tarification valable ne peuvent pas venir de l'administration mais de l'extérieur ; elles seraient provoquées par des changements dans l'environnement, comme une mauvaise situation financière ou une plus grande ouverture de l'économie.

Alors, les gouvernements pourront suivre la recommandation de la morale économique de l'efficacité, non par volonté politique mais par nécessité ou obligation.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 15 octobre 2015)

PARTIE 7

LE SECTEUR DES SOINS DE SANTÉ

34

À l'occasion de la sortie du livre de David Levine : peut-on décentraliser la centralisation ?

Ayant œuvré durant plus de trois décennies dans différents postes de haute administration dans le secteur public de la santé, David Levine a récemment publié un volume de plus de 350 pages qui retrace les différentes étapes de sa carrière, les leçons apprises et les voies de solution aux problèmes actuels du système de santé. Il connaît bien le système de l'intérieur ayant été à la fois le dirigeant d'un CLSC au moment de leur création, d'un hôpital communautaire, de deux hôpitaux universitaires dans deux provinces et de l'importante Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, en plus d'un court stage en politique à titre de ministre non élu délégué à la Santé et aux Services sociaux.

Sa carrière s'est déroulée dans le secteur public, principalement à l'intérieur du réseau de la santé. La lecture de ses mémoires me permet de se reprendre d'une façon plus incarnée une question déjà abordée dans *Optimum Online* : peut-on décentraliser la centralisation ? Avant de montrer qu'il y a une importante différence entre la décentralisation et la déconcentration d'un système et l'illustrer par des cas tirés du livre de Levine, il est utile de prendre conscience de la complémentarité des regards sur la réalité.

DEUX FENÊTRES DIFFÉRENTES

Chacun regarde la réalité à travers une fenêtre plus ou moins étroite. L'image est imprécise. La fenêtre de Levine est bien différente de la mienne. Généraliste, mon intérêt pour l'économique de la santé est venu par l'enseignement, donc par l'utilisation de nombreuses références à une documentation variée et aussi avec une volonté de rester au-dessus de la mêlée. En contrepartie, j'ai un manque de connaissance profonde du système, une connaissance qui pourrait être qualifiée de « charnelle ».

La fenêtre de Levine est toute autre et ainsi enrichissante. Homme d'action progressiste œuvrant dans le secteur public, il a une connaissance profonde du vécu du secteur de la santé et des services sociaux et du jeu des forces en présence. Par contre, son livre ne réfère pas à la littérature, à l'exception d'au moins huit renvois à un chapitre d'un livre de Henry Mintzberg, comme si ce dernier était le seul à avoir étudié la bureaucratie professionnelle. Cela lui permet de répéter : « puisque nous connaissons les solutions à ces problèmes, pourquoi est-il si difficile de les mettre en œuvre ? » (p. 12 et 328) Je doute que nos connaissances aient cette précision et que la loi des conséquences inattendues soit périmée.

DÉCENTRALISATION OU DÉCONCENTRATION

Il existe une différence essentielle entre la décentralisation et la déconcentration dans le secteur public. Les unités sont décentralisées lorsqu'elles conservent le pouvoir de prendre des décisions autonomes et la responsabilité de leur financement. Le seul réseau d'institutions qui méritent d'être qualifiées de décentralisées dans le secteur public québécois est celui des corporations municipales. La très grande majorité de leurs revenus provient de sources autonomes. Ce réseau implique une diffusion du pouvoir politique avec une responsabilité sur la détermination de la quantité et de la qualité des services et sur leur financement. Il peut toutefois perdre partiellement cette autonomie par la présence de nombreuses

directives du gouvernement provincial, comme c'est le cas en matière de la protection contre les incendies.

La déconcentration réfère à une diffusion de la gestion sur le territoire, ce qui est parfois qualifié de décentralisation administrative. Les unités déconcentrées sont en très grande partie contrôlées et financées par l'autorité centrale, d'où leur manque d'autonomie. Selon l'expression anglaise, *He who pays the piper calls the tune* (Celui qui paie a bien le droit de choisir). Les réseaux d'institutions publiques en santé et en éducation sont des exemples de déconcentration du secteur public.

La déconcentration soulève les problèmes reliés à une relation principal-agent, les institutions étant l'agent du principal, le ministère sectoriel responsable. Par exemple, la manchette sur un incident malheureux dans un hôpital sera probablement discutée le même jour à l'Assemblée nationale. La relation d'agence n'est point présente dans la décentralisation puisqu'il n'y a pas d'agent ou de délégation.

LE PRINCIPAL. LA SANTÉ EST POLITIQUE

Avec des dépenses canadiennes et québécoises du secteur public en pourcentage des dépenses totales de santé légèrement supérieures à soixante-dix pour cent, il est juste d'affirmer que **la santé est politique**. (p. 187) Levine en est très conscient : « La politique et la santé ne font pas bon ménage, et pourtant, ils sont inséparables au sein du système de santé universel du Canada. » (p. 173) Il devient donc essentiel de référer à la dynamique des processus politiques.

Il consacre des pages intéressantes sur son passage de quelques mois en politique active à titre de ministre non élu. Il admet bien humblement qu'il était devenu « accro aux médias et à ma visibilité médiatique ». Il en ressort une très grande importance accordée aux questions du moment. Il donne en exemple comment une fermeture accidentelle d'une salle d'urgence d'un hôpital rural faute de médecin a donné naissance à l'obligation

pour les généralistes de passer 12 heures par semaine ailleurs que dans leur bureau ou clinique. Cette exigence encore présente défavorise l'accès médical de première ligne pour ainsi accroître le recours aux urgences encombrées des hôpitaux. Un simple incident a engendré des restrictions importantes de longue période.

Comme les prix, qui sont le mécanisme d'ajustement dans un système décentralisé, les crises, réelles ou non, jouent le même rôle dans les systèmes centralisés. Elles font bouger le système ou les normes. Les crises sont en effet inhérentes au jeu politique.

Levine a pris conscience de l'objectif central des élus : « Une fois élus, les politiciens pensent constamment à leur réélection et plusieurs décisions du gouvernement sont fonction de cette préoccupation. » (p. 183) Cette préoccupation s'oppose à une conception romantique de la politique.

Malgré cela, et probablement par sa déformation d'administrateur, Levine aimerait dépolitiser un système qui devient intrinsèquement politique par l'importance du financement public. La meilleure illustration de ce biais est sa proposition de créer une « Hydro-Santé » : « J'envisageais un système de soins géré par une agence autonome, elle-même financée au moyen de revenus fiscaux réservés. » (p. 177) C'est une volonté partagée par plusieurs de tendance progressiste d'avoir un financement public sans la contrepartie d'une politisation conséquente des décisions : en somme, vouloir le beurre et l'argent du beurre.

LE QUESTIONNEMENT SUR LES PRIORITÉS

Le Québec vit présentement une période de construction d'établissements hospitaliers universitaires qui grèveront les budgets futurs du secteur de la santé. Tout au long de son livre, Levine insiste pour une priorité accrue aux services de première ligne :

> Notre système répond aux besoins de soins actifs de façon rapide et efficiente. Le rationnement se fait essentiellement dans le secteur des soins primaires, dans le domaine des diagnostics et des soins de suivi… Au fil du temps, nos besoins ont changé, passant d'un

> besoin de soins actifs pour guérir les infections et intervenir chirurgicalement à des besoins croissants en matière de gestion des maladies chroniques et à long terme… je suis convaincu que nous devons trouver un moyen de passer d'un système de soins actifs centré sur l'hôpital à un système de soins communautaires… Les médecins de famille doivent devenir les chefs d'orchestre des soins dont leurs patients ont besoin. (p. 355-356)

Il est bien conscient des nombreux obstacles à une réforme des soins de première ligne.

La situation dans le secteur de la santé a sa contrepartie dans les institutions universitaires avec l'attrait de la spécialisation : les études de premier cycle suivies par la très grande majorité des étudiants sont relativement dépréciées (parallèlement à une inflation des notes) pour donner la priorité aux cycles supérieurs et surtout à l'activité de recherche.

De plus, les processus politiques ne favoriseraient-ils pas les dépenses d'immobilisation par rapport aux dépenses d'entretien des équipements collectifs ? L'état du système routier québécois en fournit un bon exemple. Le biais envers les dépenses de capital s'explique de deux façons : une nouvelle structure offre une visibilité politique et elle ne vient pas grever le budget gouvernemental de l'année courante à l'opposé des dépenses d'entretien.

Dans son livre, Levine passe sous silence un évènement majeur durant la période où il était PDG de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Les hôpitaux québécois, principalement montréalais, affrontèrent durant les années 2000 l'épidémie de C. difficile. Une recherche académique propose une évaluation pour les années 2003 et 2004 « entre 1 000 et 3 000 » morts. (Pépin *et al.* 2005 : Online-5). Les problèmes d'hygiène des hôpitaux étaient mis en cause.

Comment une telle tragédie peut-elle avoir été si vite oubliée dans la société en général ? C'est pour moi une énigme. Est-ce une question de sa visibilité par rapport aux accidents reliés au transport ou plutôt de la cible principale de cette épidémie, les personnes âgées ?

L'AGENT. LA TUTELLE DU PRINCIPAL

Dans une relation d'agence, l'agent, qui connaît mieux le terrain que le principal, est soumis à une forme de tutelle de la part de ce dernier. Le livre de Levine en offre plusieurs exemples, comme ce passage d'une rencontre du ministre pour annoncer le transfert du programme de transplantation des poumons de Montréal à Québec :

> Lors d'un échange auquel assistaient des journalistes, j'ai fait part de mes préoccupations, sans me rendre compte alors que je venais d'enfreindre une des lois fondamentales pour un directeur général… : ne jamais mordre publiquement la main qui vous nourrit. (p. 121)

La décision du gouvernement de l'Ontario de destituer le conseil d'administration de l'Hôpital d'Ottawa et de le remplacer par un superviseur pourrait provenir selon lui du fait que le « conseil avait critiqué la gestion gouvernementale du dossier de la santé, les longs délais d'approbation des projets, à l'origine de l'augmentation des coûts, et le refus d'assumer les frais entraînés par la fusion… ». (p. 171-172)

Candidat défait à deux reprises pour le Parti Québécois, Levine a dû recevoir l'approbation de deux ministres libéraux de la Santé et des Services sociaux avant d'être nommé directeur général de l'Hôpital Notre-Dame et, plus tard, pour conserver son poste à la direction à l'Agence de Montréal.

MODÈLES POUR DIMINUER LES PROBLÈMES D'AGENCE

Il est plus facile de déceler un problème d'agence ou de relation d'agent-principal que de trouver la façon d'en diminuer l'importance. Julian Le Grand, conseiller de l'ancien premier ministre britannique Tony Blair spécialement sur le *National Health Service*, réfère à quatre modèles pour améliorer la fourniture des services publics. Ce sont la confiance, l'autorité, la prise de parole et la

concurrence. Il s'agit ici de résumer quelques caractéristiques de chaque modèle avec applications au réseau de la santé.

La confiance: Les professionnels et les gestionnaires œuvrant dans les services publics sont ici jugés dignes de confiance pour fournir un service de qualité recherché par la clientèle. Ils seraient alors très peu motivés par leurs propres intérêts. C'est ainsi qu'au moment de l'entrée en vigueur de l'assurance publique des soins médicaux, les médecins conservèrent une complète autonomie et un paiement à l'acte malgré la présence d'un payeur unique.

L'autorité: Si le premier modèle de fourniture des services publics manifestait la confiance du principal envers les agents producteurs, le second modèle, l'approche du *command-and-control*, serait basée sur la méfiance du principal. Ce dernier montre son autorité en dictant aux agents des normes de qualité ou des objectifs à atteindre.

C'est la direction que prenait récemment le projet de loi 20 pour les services des médecins en leur fixant des contraintes de pratique. Elle est démoralisante pour des personnes hautement qualifiées désirant conserver une autonomie dans leurs décisions. Cette recherche de l'autonomie est bien présente chez le corps médical d'un hôpital et implique ce qu'on qualifie de bureaucratie professionnelle.

La prise de parole: Les utilisateurs de services peuvent communiquer leur mécontentement à différentes instances. Les commissions Castonguay et Rochon sur le secteur de la santé voyaient la participation comme un instrument important pour l'amélioration du système de santé. Ce n'est pas le cas.

Si la mobilité découle d'une décision individuelle, la contestation verbale demande une action collective pour être productive. Le produit de l'action collective s'apparente à un bien public avec tous les problèmes d'incitation à la participation et de déséquilibre de consommation que cette sorte de bien comporte. La contestation verbale comporte des coûts qui en limitent l'efficacité comme méthode d'expression des préférences des clientèles avec

la présence d'une majorité rationnellement silencieuse et de minorités bien organisées partageant des intérêts bien précis.

La concurrence : Ici, les utilisateurs choisissent le service qu'ils attendent parmi ceux offerts par des fournisseurs en situation de concurrence. L'expression des préférences s'exprime par la défection (ou le vote par les jambes) au lieu de la prise de parole.

Partiellement pour des raisons historiques, les institutions des réseaux de l'éducation demeurent au Québec plus ouvertes à la concurrence et aux choix que le réseau de la santé et des services sociaux. La fusion des organisations de santé, issue de la loi récemment adoptée, ne va sûrement pas dans cette direction.

Chaque modèle possède des avantages et, bien sûr, des inconvénients.

DEUX OU TROIS PALIERS

Depuis le rapport de 1970 de la Commission sur la santé et le bien-être social (commission Castonguay-Nepveu), les écrits sur le système de santé ont perçu un lien entre la centralisation/provincialisation et les rigidités du système. La créativité des établissements se concilie mal avec la centralisation, avec celle du financement en particulier : cette dernière exige des contrôles qui entraînent la standardisation. Deux mécanismes furent continuellement proposés pour limiter les désavantages d'un système de santé centralisé : la régionalisation et la participation de différents citoyens ou groupes aux conseils d'administration des institutions.

Jusqu'à la réforme de 2015, la structure administrative du système de santé québécois avait trois paliers, ministère, institution régionale et établissement. Les institutions régionales eurent différentes appellations : Conseil régional de la santé et des services sociaux (un organisme consultatif au début avec un peu plus de responsabilités après 1981), Régie régionale (1992-2003) et Agence de développement de réseaux de santé et de services sociaux (2003-2015).

Les institutions régionales peuvent avoir différentes caractéristiques : fonctions et responsabilités plus ou moins larges, degrés variables d'autonomie, diverses procédures de nomination du conseil d'administration et du directeur général…

À cet effet, je me permets de référer à une prédiction qui s'est, pour une fois, confirmée avec le temps. Au moment de la création des régies régionales, l'ÉNAP m'avait demandé de prononcer une conférence devant quelques dizaines de personnes de différentes régions et de deux ex-commissaires de la Commission Rochon qui avait recommandé la création de telles régies. J'y prédisais que, si l'administration des régies était représentative de leur milieu, ces dernières deviendraient auprès du gouvernement des revendicateurs ou des quémandeurs de meilleurs budgets et services pour leurs régions. Progressivement, elles adoptèrent cette stratégie ; cela provoqua la nomination du conseil d'administration et du directeur général par le gouvernement lors de leur transformation en agences. Le principal est venu accroître ses contrôles sur les agents. Toutefois, le conflit se transposa alors en une lutte de territoire entre la bureaucratie ministérielle et celle de l'Agence.

La récente réforme du système de santé et de services sociaux québécois fait passer le nombre d'établissements de plus de 180 à une trentaine et elle réduit la structure administrative de trois à deux paliers, ministère et établissements. Ces derniers gèrent maintenant la fourniture de tous les services de soins dans leurs régions avec des administrateurs nommés par le gouvernement. Cette réforme correspondrait à une volonté d'une meilleure intégration des services pour lutter contre la présence de silos.

Levine y voit un réel danger à cette réforme :

> Le vrai danger réside dans une gestion centralisée du système et dans la bureaucratisation potentielle de la gestion, dans un contexte où le ministère tente de gérer les coûts. Les organisations acquièrent de telles dimensions que leurs leaders sont de moins en moins en contact avec les professionnels qui prodiguent les soins et les services. Les gens qui y travaillent perdent leur sentiment d'appartenance… (p. 309)

C'est la perte de l'information sur le terrain des agents ou le conflit entre contrôle et expertise. De plus, la présence de silos ou du manque de coordination n'épargne pas les grosses institutions. C'est un phénomène récurrent dans mon milieu de travail, l'université.

CONCLUSION

Qu'est-il possible de conclure sur l'évolution du système décon-centré de la santé au Québec depuis près d'un demi-siècle ? Je résumerais l'évolution et aussi la contradiction du système en une simple expression : la recherche d'une autonomie de décision dans un système centralisé. Cette contradiction ne peut que provoquer des effets chronologiques de balancier et d'instabilité.

(Texte publié dans *Optimum Online*, septembre 2015)

35

Henry Mintzberg : un essai polémique qui rate la cible

Avant de commenter un récent ouvrage du professeur Henry Mintzberg, une sommité du monde de la gestion qui propose une étude approfondie du secteur des soins de la santé, permettez-moi de noter qu'une évaluation approfondie d'un phénomène ou d'une situation comprend quatre volets.

Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les caractéristiques d'une situation tout en se rappelant que chacun regarde la réalité à travers une fenêtre plus ou moins étroite. Il en résulte une image marquée d'imprécisions. Ensuite, on passe à l'étape de comprendre ou d'expliquer cette réalité. Quelles sont les forces ou les contraintes qui ont engendré le présent équilibre ? Après, on aborde le côté prescriptif : quels changements pourraient améliorer la situation et selon quels critères ? En dernier lieu, il est nécessaire d'analyser le réalisme des réformes proposées et des moyens d'y arriver, soit l'instrumentation des réformes ou de l'atteinte d'un nouvel équilibre.

UN LIVRE PEU ANALYTIQUE

Dans son *Managing the Myths of Health Care : Bridging the Separations Between Care, Cure, Control, and Community*, Mintzberg ne suit pas ces

différentes étapes pour produire une étude approfondie du secteur des soins de la santé. Il met surtout l'accent sur le volet prescriptif.

Le livre est divisé en trois parties. La première, qui totalise la moitié de l'ouvrage, identifie neuf « mythes » véhiculés sur les systèmes de santé. Voilà une façon d'aborder l'étude d'un important secteur qui rassure ceux qui partagent nos propres opinions ou biais mais qui se ferme à toute une analyse approfondie.

La deuxième partie se concentre sur les problèmes d'organisation, principalement celui de l'omniprésence des silos favorisée par un monde de plus en plus spécialisé. « L'organisation humaine est essentiellement axée sur la *différenciation* et l'*intégration* […] Mais entre les deux vient le problème. La différenciation se chosifie : des séparations surgissent qui rendent difficile l'intégration des activités. Et les soins de santé sont l'un de ces domaines qui en souffrent particulièrement. » (p. 115)

La dernière partie du livre a comme titre : Recadrage. Selon Henry Mintzberg, la cause du problème est partout la même. « Un peu partout, le problème essentiel dans les soins de santé peut résider à forcer des solutions administratives coupées de la réalité sur la pratique qui nécessite des jugements éclairés et nuancés. » (p. 165)

Comme c'est souvent le cas, le remède proposé est celui du changement ou de la conversion des mentalités. « Peut-être c'est tout aussi simple, si nous pouvons simplement changer notre concept du monde des soins de la santé : réorganiser nos têtes au lieu de nos institutions, afin que nous puissions penser différemment sur les systèmes et la stratégie, les secteurs et la dimension, la mesure et la gestion, le leadership et l'organisation, la concurrence et la collaboration. » (p. 167)

Mais comment réorganise-t-on les têtes ? Les réponses à cette question sont rares.

CONCLUSIONS RAPIDES

Le livre contient plusieurs passages polémiques et l'auteur propose des conclusions rapides sur la base de quelques anecdotes. Il serait toutefois facile de trouver d'autres références pour proposer des enseignements différents.

Durant ma lecture, j'ai tenté de comprendre comment cet auteur, récipiendaire de 20 doctorats honorifiques selon la couverture du livre, pouvait privilégier une approche anecdotique qui escamote l'analyse. J'ai obtenu une explication vers la fin du livre avec ce passage sur la nature du management :

> Le management, contrairement à la médecine, utilise peu de science ; par conséquent, ce n'est pas une profession. Parce que les maladies dans une organisation et les prescriptions pour leur traitement n'ont guère été spécifiées avec une quelconque fiabilité, le management doit être un métier, enraciné dans l'expérience et un art, stimulé par des idées. **Dans la gestion, la compréhension viscérale compte plus que la connaissance cérébrale.** (p. 198)

La première phrase de la citation renvoie à une source qui « a constaté que la plupart des articles sur ce sujet encouragent l'adoption des "opinions et des informations anecdotiques", pas des preuves. »

LA FAILLE DE LA DÉCENTRALISATION

Parce que j'ai un biais en faveur des décisions décentralisées ou venant de la base, j'ai apprécié les passages du livre sur les lacunes de la centralisation et des processus bureaucratiques provoquant un cadre réglementaire étendu et à des décisions désincarnées. Toutefois, la question suivante ne peut pas être évitée : la décentralisation est-elle vouée à l'échec ?

Par la présence d'un système à payeur unique pour les services hospitaliers et médicaux, comment peut-on réconcilier des décisions décentralisées avec un financement centralisé ?

La question est d'autant plus pertinente que la simple manchette concernant un incident malheureux dans un hôpital provoquera le même jour une intervention musclée à l'Assemblée nationale. Cela permet à David Levine, grand gestionnaire de la santé et ex-ministre délégué à la Santé au Québec, d'affirmer dans son livre que « La santé est politique ». (p. 187) Mintzberg a, de son côté, évité le sujet. Ainsi, ce livre ne m'apparaît pas comme une contribution importante à l'analyse des problèmes du secteur de la santé, qui sont pourtant si réels.

(Article web de la revue *Gestion*, 18 juillet 2017)

36

L'hôpital et l'université : deux bureaucraties professionnelles

L'hôpital et l'université sont deux institutions similaires. Au Québec, elles sont toutes les deux financées et contrôlées par le gouvernement. De plus, si on les regarde de l'intérieur, elles constituent des bureaucraties professionnelles.

Que sont les bureaucraties professionnelles ? Wikipédia en donne une description sommaire :

> D'après Harry Mintzberg, on entend par là une organisation dotée d'une ligne hiérarchique limitée, d'un sommet stratégique disposant de peu de pouvoirs pour défendre ses options et d'une base opérationnelle pour tout ou partie dotée d'un haut niveau de compétence lui permettant de se dispenser de toute formalisation. En effet, grâce à leur haut niveau de compétence, les professionnels possèdent une large autonomie et détiennent un pouvoir substantiel sur la réalisation de leur travail.

Appliquons cela aux universités et principalement aux hôpitaux, deux institutions dominées par des personnes hautement qualifiées.

UN DÉTOUR PAR L'UNIVERSITÉ

Dès 1776, Adam Smith, dans les quelques pages de sa *Richesse des nations* consacrées à l'institution universitaire, avait saisi le rôle dominant du corps professoral :

> Si l'autorité à laquelle il est soumis réside dans la corporation, le collège ou l'université dont il est lui-même membre et dont la plupart des autres membres sont, comme lui, des personnes qui enseignent, ou qui devraient enseigner, il est probable qu'ils feront tous cause commune pour se traiter réciproquement avec beaucoup d'indulgence et que chacun consentira volontiers à ce que son voisin néglige ses devoirs, pourvu qu'il puisse lui-même en faire autant. (Book V, ch. 1, par. 137)

Le principe de la liberté académique permet au corps professoral de s'attribuer une bonne part du budget discrétionnaire de l'établissement et de conserver une autonomie de décision peu commune.

LA TRANSPOSITION À L'HÔPITAL

Professeur d'économique au MIT et interniste au Massachusetts General Hospital, Jeffrey Harris publia en 1977 un texte sur l'organisation interne des hôpitaux. Voici une partie du résumé :

> Ce texte examine les implications économiques de la structure des organisations internes de l'hôpital. Il conclut : (1) L'hôpital est en fait deux entreprises distinctes – un personnel médical (ou une division de la demande) et une administration (ou une division de l'offre). Chaque moitié de l'organisation a ses propres gestionnaires, ses objectifs, ses stratégies et contraintes tarifaires. (2) Dans cette double organisation, le personnel médical et l'administration ont concocté un système complexe de règles d'allocation indépendantes des prix. (3) Ce régime d'allocation interne est sujet à des pannes répétées, en particulier lorsque les exigences internes du personnel médical dépassent la capacité à court terme fournie par l'administration… (p. 467)

Il est permis d'affirmer qu'encore plus qu'à l'université, à l'intérieur de l'hôpital, deux pouvoirs coexistent et sont en perpétuelles négociations. D'un côté, il y a le corps médical qui prend les décisions sur les soins à fournir aux patients, y compris l'admission et la durée du séjour, et qui demande à l'établissement de lui fournir les services qu'il juge utiles au traitement des malades. De l'autre côté, il y a l'administration qui doit rendre disponibles les services sans prendre de décision sur les soins à donner aux patients et qui est de plus soumise aux contraintes et à l'environnement de tout le réseau et du gouvernement.

Cette dichotomie est accentuée par le fait que la plus grande partie de la rémunération des médecins pratiquant à l'hôpital ne provient pas de l'établissement mais d'un organisme extérieur, la Régie de l'assurance maladie du Québec. Il peut même arriver que les méthodes de financement des deux « pouvoirs » aient des incitations contradictoires. Ce sujet mérite d'être approfondi.

DES MÉTHODES DE FINANCEMENT CONTRADICTOIRES

L'historique du financement public des services médicaux et hospitaliers se résume sommairement ainsi : la rémunération des médecins repose sur le nombre d'actes effectués tandis que le financement de l`hôpital est basé sur un budget fermé et global, déterminé par une méthode historique.

Les incitations véhiculées par les deux méthodes de financement sont contradictoires. La fermeture du budget implique d'importantes conséquences sur le comportement de l'hôpital. C'est simple : l'usager devient un objet de dépenses plutôt qu'une source de revenu. Pour le médecin, la rémunération dépend au contraire du nombre de services offerts.

LES RÉFORMES DU FINANCEMENT

Les méthodes de financement ne sont pas immuables. Elles peuvent même évoluer de façon contraire. En 1999, un nouveau mode de rémunération des spécialistes pour les activités en

établissement des spécialistes fut instauré : la rémunération mixte. Cette rémunération optionnelle combine salaire et rémunération partielle à l'acte. En 2010, près de 59 % des médecins spécialistes avaient adhéré à ce nouveau mode de rémunération. Il diminue l'incitation à accroître le nombre des actes cliniques et favorise d'autres activités comme l'administration et la recherche.

Qu'en est-il d'une réforme du financement des établissements ? La première recommandation d'un rapport est la suivante :

> Le groupe d'experts recommande que le gouvernement procède à un changement majeur dans les modes d'allocation des ressources au sein du système de santé du Québec, en implantant largement le financement axé sur les patients. (p. 81)

Le rapport ajoute à la Recommandation 5 :

> Le financement des activités chirurgicales au sein d'un établissement serait déterminé par le nombre de chirurgies effectuées et par le tarif établi au niveau national pour chaque type de chirurgie. (p. 104)

Cet important changement serait un incitatif pour l'hôpital à produire davantage, source de revenu accru.

CONCLUSION

À l'université comme à l'hôpital, la présence des « deux pouvoirs » débouche sur une lutte bureaucratique, où l'autonomie professionnelle demeure l'élément fondamental. Les personnes hautement qualifiées désirent conserver une importante autonomie dans leurs décisions, plutôt que d'être soumises à des directives précises de superviseurs. Pour elles, les rigidités inhérentes à la bureaucratie traditionnelle ne conviennent pas.

Les méthodes de financement ont aussi un impact sur la dynamique institutionnelle. Par exemple, le financement universitaire basé sur l'effectif étudiant provoque une course au nombre d'étudiants avec la présence de différentes voies pour faciliter l'obtention d'un diplôme.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 23 novembre 2014)

37

La direction des réseaux devant les contraintes budgétaires

Les différents réseaux d'institutions des secteurs de l'éducation et de la santé-services sociaux représentent une déconcentration du gouvernement ; elle réfère à une diffusion de la gestion sur le territoire. Les unités déconcentrées sont en très grande partie financées et contrôlées par une autorité centrale, ici le gouvernement provincial, d'où leur manque d'autonomie.

Les administrateurs de ces réseaux deviennent des intermédiaires entre le gouvernement et le vécu de leur organisation comprenant personnels et usagers. Comment réagissent-ils au présent resserrement budgétaire ? Avant d'analyser la question, une référence anecdotique illustre la situation.

ON DÉPENSE CE QU'ON REÇOIT

Lors d'un prêt de service au défunt Conseil des universités au début des années 1970, j'étais secrétaire de son comité de financement que présidait Roger Charbonneau, le directeur des HEC de 1962 à 1972. Un jour, il me confia son intention de constituer un comité interne pour étudier pourquoi les dépenses par étudiant étaient relativement faibles dans son institution. La réponse pouvait être formulée selon moi en moins de 20 secondes : des dépenses par étudiant moins élevées proviennent essentiellement

de subventions gouvernementales moins généreuses pour son institution, toute augmentation se traduisant par des dépenses unitaires plus élevées.

Que suggère cette anecdote ? Les institutions dépensent ce qu'elles reçoivent. L'important pour l'administrateur est d'ailleurs moins le niveau de son budget mais plutôt sa croissance annuelle. Cette croissance permet de bien lubrifier la machine ou de diminuer les frictions. Un resserrement budgétaire a l'effet inverse : il met du sable dans les engrenages en suscitant des conflits. Les remises en question satisfont rarement toutes les parties.

RÉACTIONS DES RÉSEAUX

Une chronique d'Alain Dubuc sous le titre « Vous sentez-vous démantelés ? » qualifiait d'inapproprié le terme démantelé pour désigner l'impact de la présente rigueur budgétaire : « Ce mot qui décrit si mal ce qui se passe. »

Le mal de l'inflation verbale est bien répandu dans la société. La modération n'a plus meilleur goût. Vis-à-vis des réformes proposées, les porte-parole des réseaux ne montrent pas de retenue dans leurs communications. Contentons-nous d'un seul exemple. Le recteur d'une université a formulé aux nouvelles télévisées la remarque suivante concernant l'impact des restrictions budgétaires : « On met carrément à risque la survie de l'université. » Comment peut-on justifier une telle déclaration ?

Les resserrements budgétaires rendent la vie difficile aux dirigeants des réseaux : ils perdent une marge de manœuvre facilitant la paix à l'intérieur de l'institution. Des dispositions des conventions collectives, peu contraignantes en présence d'un budget en croissance, s'apparentent à une forme de camisole de force lors d'une contraction des ressources. C'est le cas pour une disposition concernant un plancher d'emploi.

À ce sujet, il y a déjà plusieurs décennies, j'avais obtenu une manchette dans *The Gazette* en prédisant correctement des

coupures relativement plus importantes à la bibliothèque de mon université parce que les livres n'étaient pas syndiqués.

Les administrateurs sont des intermédiaires entre le gouvernement qui finance et réglemente et les composantes de l'institution. À l'intérieur de l'université, les doyens affrontent une situation similaire : issus d'un corps professoral généralement syndiqué, ils deviennent des mandataires non syndiqués de la haute administration avec une obligation de loyauté même pour des décisions où ils ne sont pas impliqués.

L'ALLÉGEANCE DES ADMINISTRATEURS

De quel côté penche la solidarité des dirigeants ? Vers le financier gouvernemental qui restreint le budget provincial au risque de diminuer sa popularité ? Ou plutôt vers les membres de l'institution qui doivent s'ajuster à un environnement plus difficile ? La réponse saute aux yeux : la solidarité va à l'organisation.

Les administrateurs-patrons adoptent alors un langage syndical ou de revendications à l'endroit du gouvernement en recourant à une inflation des mots et en mettant en lumière des situations de crises, réelles ou fictives. L'objectif est de faire mal paraître celui qui finance et ainsi déplacer les restrictions budgétaires vers d'autres secteurs ou vers les poches des contribuables.

Devant cette situation, on peut comprendre la volonté de réformes des ministres des réseaux déconcentrés. Malheureusement, leurs réformes n'éviteront pas les effets de la loi des conséquences inattendues.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 28 mai 2015)

PARTIE 8

L'ÉDUCATION ET L'UNIVERSITÉ

38

Le décrochage des jeunes enseignants et le problème de quart-arrière

Le premier paragraphe d'un texte de journal résumait le message d'une recherche universitaire sur la désertion professionnelle des jeunes enseignants : « Près du quart des jeunes enseignants québécois décrochent parce qu'ils sont débordés et héritent des classes les plus difficiles … »

Sans vouloir nier l'effet potentiel du transfert du fardeau vers les jeunes enseignants, ce texte se concentre sur les difficultés de prédire la performance future dans certains domaines ou circonstances.

LE PROBLÈME DE QUART-ARRIÈRE

Auteur de livres à grand succès s'appuyant sur des travaux en sciences sociales, le journaliste canadien Malcolm Gladwell a publié, il y a déjà quelques années, un texte sur le problème de quart-arrière en l'appliquant au secteur de l'éducation et aussi à celui des conseillers financiers. Quel est ce problème selon lui ?

> Pour certains emplois, presque rien de ce que vous pouvez apprendre sur les candidats avant qu'ils ne commencent ne prédit comment ils vont faire une fois qu'ils sont embauchés. Alors, comment savons-nous qui choisir dans des cas comme ça ? Au cours des dernières années, un certain nombre de domaines ont

> commencé à se débattre avec ce problème, mais aucun avec de si profondes conséquences sociales que celles de la profession d'enseignant.

Mais pourquoi l'auteur se réfère-t-il au poste de quart-arrière au football ? Aux dires d'un dépisteur d'expérience qui évalue annuellement de 800 à 1 200 joueurs, une excellente performance d'un quart-arrière au niveau collégial n'aide pas à prédire le résultat au niveau professionnel où le jeu est beaucoup plus rapide et aussi plus compliqué. Ce n'est pas la situation pour les autres postes de l'équipe où la différence avec le niveau professionnel y est moins grande.

Une étude empirique le confirme : « Nous trouvons qu'une faible corrélation entre les évaluations des équipes le jour du repêchage et la performance ultérieure du quart dans la NFL. En outre, bon nombre des facteurs qui améliorent la position d'un quart au repêchage ne sont pas liés à sa performance future dans la NFL. » (Berri et Simmons, 2011 : 37)

L'APPLICATION À L'ÉDUCATION

Un problème de quart-arrière s'applique-t-il vraiment au secteur de l'éducation ? Ce serait le cas :

> Selon des données récentes, la certification des enseignants a peu de rapport à l'efficacité des enseignants (mesurée par les impacts sur le rendement des élèves). […] Les différences entre les enseignants plus forts et les enseignants plus faibles ne deviendront évidentes qu'une fois les enseignants eurent été dans la salle de classe pour une couple d'années. (Gordon, Kane et Staiger, 2005 : 5)

Les difficultés d'identifier qui seront les bons professeurs ne sont pas sans conséquence. L'économiste américain Eric Hanushek a évalué l'impact de la qualité du professeur sur la performance des étudiants. En voici deux estimés :

> La différence dans la performance d'un étudiant pour une seule année académique du fait d'avoir un bon à l'opposé d'un mauvais

> enseignant peut être estimée à plus d'une année complète de niveau standardisé. (Hanushek, 1992 : 113)
>
> Un bon, mais non un excellent enseignant [l'un au 69e percentile de tous les enseignants plutôt qu'au 50e percentile] augmente les gains à vie de chaque élève par 10 600 $. Compte tenu d'une classe de 20 élèves, il va augmenter leurs revenus globaux par 212 000 $. (Hanushek, 2011 : 43)

COMMENT AFFRONTER LE PROBLÈME DE QUART-ARRIÈRE ?

Si un problème de quart-arrière existe, comment peut-on l'affronter ou en diminuer les conséquences ? Il ne s'agit sûrement pas d'augmenter les exigences ou les barrières à l'entrée puisqu'on ne peut prédire la performance ultérieure des candidats. Les indicateurs ne sont pas disponibles.

La réponse est plutôt le contraire, c'est-à-dire ouvrir très grande la porte aux carrières où le problème de quart-arrière est présent. Pour la carrière d'enseignant, c'est la conclusion qu'expriment Gordon, Kane et Stigler.

> En réponse à cette constatation, notre proposition vise à améliorer l'efficacité moyenne des enseignants en augmentant l'afflux de nouveaux enseignants et en exigeant un minimum de compétence manifesté au travail (plutôt que de compter uniquement sur les exigences au moment de l'embauche). (Gordon, Kane et Staiger, 2005 : 5)

On obtiendrait alors une forme d'entonnoir avec une grande ouverture à l'entrée et beaucoup de départs au cours des premières années. Cela s'apparente à un tournoi avec la nécessité d'adopter une structure salariale attrayante pour les gagnants.

Dans cet environnement, le décrochage des récents enseignants ne serait plus perçu comme un problème mais plutôt comme un gage d'un bon système d'éducation tourné vers la réussite des étudiants.

Toutefois, une telle réforme et ouverture susciteraient l'opposition des facultés des sciences de l'éducation qui perdraient alors leur monopole.

(Article web de la revue *Gestion*, 3 février2017)

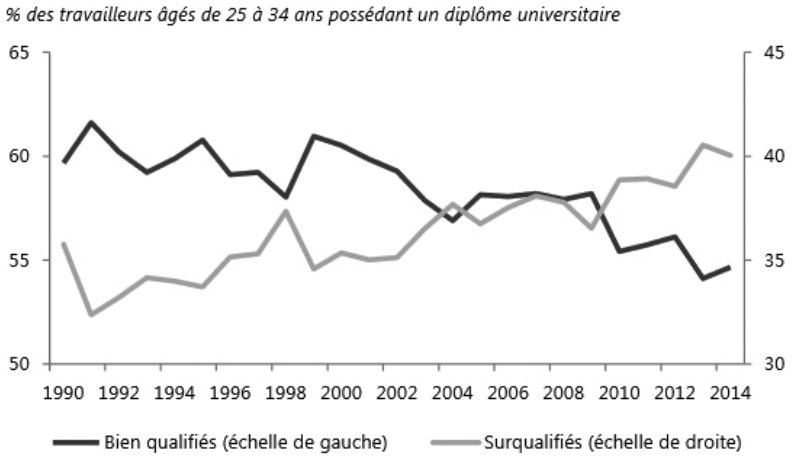
39

Sur la question de la surqualification des nouveaux diplômés universitaires

Un rapport du directeur parlementaire du budget (DPD) sur la situation du marché du travail conclut à une augmentation depuis 25 ans de la surqualification chez les nouveaux diplômés universitaires, c'est-à-dire une attestation d'études universitaires plus élevées que les études exigées pour le travail :

> Le DPB constate qu'entre 1991 et 2014, la proportion des nouveaux diplômés universitaires âgés de 25 à 34 ans qui étaient surqualifiés est passée d'environ 32 % à 40 %. La proportion de ceux qui étaient suffisamment qualifiés a diminué, de 62 % à 55 % (Figure [1]. (DPB, nov. 2015 : 16)

FIGURE 1
Attestations d'études universitaires vs études exigées pour le travail chez les nouveaux diplômés universitaires, Canada, 1990-2014



Source : DPB (nov. 2015 : 17)

UN AUTRE SON DE CLOCHE

L'étude du DPB utilise les données mensuelles de l'Enquête sur la population active. Un travail plus approfondi de Statistique Canada sur le même sujet publié en avril 2014 avait recours aux données détaillées des recensements de 1991 et 2006 et de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 qui fut un substitut au recensement.

Contrairement aux résultats du DPB, l'étude de Statistique Canada ne trouve pas une tendance à la hausse dans la surqualification des nouveaux diplômés universitaires :

> Chez les diplômés universitaires âgés de 25 à 34 ans n'exerçant pas une profession de gestionnaire, 18 % des hommes et des femmes travaillaient dans des professions exigeant habituellement des études de niveau secondaire ou moins, et environ 40 % des hommes et des femmes travaillaient dans des professions exigeant habituellement des études de niveau collégial ou moins. **Ces taux ont peu varié depuis 1991.** Uppal et LaRochelle-Côté (avril 2014 : 1)

Les estimations non concordantes de l'évolution de la surqualification des nouveaux diplômés universitaires ne doivent pas forcément surprendre ; elles montrent les difficultés de bien cerner la réalité. J'aurais toutefois apprécié que le rapport du DPB, qui admet s'appuyer sur les travaux de Statistique Canada, mentionne cette divergence dans ses estimations de tendance. Cette divergence est surtout présente depuis 2002.

AUTRES INFORMATIONS

Deux informations intéressantes sont extraites de l'étude plus détaillée de Statistique Canada. D'abord, où se concentrent les surqualifiés universitaires ?

Toutefois, les immigrants diplômés universitaires, particulièrement ceux qui n'ont pas obtenu leur diplôme au Canada ou aux États-Unis, continuaient d'afficher des taux de surqualification nettement supérieurs à ceux des diplômés nés au Canada. Les domaines d'études ont également une incidence sur la surqualification : la majorité des jeunes diplômés surqualifiés venaient des programmes de sciences humaines, de sciences sociales et de commerce. (p. 9)

Ensuite, voici des données qui appuient le sujet de mon premier blogue pour sur le site de l'Association des économistes québécois, *La fin des hommes ?* :

> En 2011, 28 % de l'ensemble des femmes occupées âgées de 25 à 34 ans avaient des emplois de professionnels, c'est-à-dire des emplois qui exigent habituellement un diplôme universitaire, en hausse par rapport au taux de 18 % observé en 1991. Chez les hommes occupés du même groupe d'âge, 18 % avaient des emplois de professionnels en 2011, comparativement à 13 % en 1991. (p.1)

L'écart de 5 % en faveur des femmes en 1991 avait doublé en 2011. C'est l'effet du progrès marqué des femmes relativement aux hommes dans l'obtention d'un baccalauréat, comme le montrent ces données pour le Québec :

> Quant à l'obtention d'un baccalauréat, la situation relative des sexes s'est modifiée profondément depuis 1976, alors que le taux d'obtention d'un baccalauréat était de 13,1 % chez les femmes et de 16,7 % chez les hommes. C'est en 1983 que les taux des deux groupes se sont rejoints. Depuis ce temps, la progression s'est poursuivie à l'avantage des femmes et, en 2011, les taux atteignaient 40,8 % chez les femmes et 25,9 % chez les hommes. Les gains chez les femmes, depuis 1976 sont donc de 27,7 points en pourcentage, contre 9,2 chez les hommes. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2014 : 114)

DES FORCES FAVORABLES À LA SURQUALIFICATION

Différents facteurs peuvent engendrer le phénomène de la surqualification. Je me limiterai à deux facteurs, le premier intervenant du côté de la demande de qualifications et le second du côté de l'offre.

Selon trois économistes canadiens (Beaudry, Green et Sand, 2003 et 2005), vers l'an 2000 aux États-Unis, il y eut un important retournement provoqué par la fin de la mise en place de la nouvelle technologie générique de l'information. Cette dernière avait exigé de forts investissements et une demande élevée pour une main-d'œuvre qualifiée. Après cette mise en place, le maintien et le fonctionnement de cette nouvelle technologie requièrent moins de personnel qualifié. Cette baisse de demande provoque un phénomène de supplantation où le nouveau personnel qualifié vient prendre des emplois qui étaient auparavant occupés par un personnel plus bas dans le spectre des connaissances.

LA DÉRIVE DES ÉTUDES DE BACCALAURÉAT

Les travaux du DPB et de Statistique Canada mesurent l'évolution de la surqualification des nouveaux diplômés universitaires en faisant implicitement l'hypothèse que les diplômes conservent en moyenne une même valeur. À mon avis, ce n'est

pas le cas : plusieurs études montrent une détérioration des études de premier cycle ayant cours depuis quelques décennies.

Le financement public de l'enseignement supérieur basé sur l'effectif étudiant incite les institutions à attirer une clientèle marginale ou en périphérie qui est moins intéressée et disposée vers l'aspect académique des programmes et une bonne formation. C'est une course à recruter une clientèle moins motivée qui, à son tour, fait sentir son influence sur la qualité des programmes.

Cette dynamique exerce davantage ses effets dans les secteurs relativement moins coûteux qui ne demandent pas de laboratoires. C'est la conclusion déjà mentionnée de l'étude de Statistique Canada : « La majorité des jeunes diplômés surqualifiés venaient des programmes de sciences humaines, de sciences sociales et de commerce. »

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 23 novembre 2015)

40

Où va l'université ?

Sur une période de plusieurs décennies, avec l'explosion des connaissances, l'université a pris la voie de la spécialisation : développement impressionnant des dépenses de recherche et établissement d'un nombre considérable de programmes gradués et en particulier de doctorat.

La priorité donnée à la recherche et aux programmes spécialisés a-t-elle défavorisé un autre secteur de l'université, soit les études de premier cycle ? Le travail de l'universitaire n'est-il pas de plus en plus éloigné des intérêts de la clientèle majoritaire de l'institution, les étudiants de baccalauréat ?

Le livre *Academic Transformation – The Forces Reshaping Higher Education in Ontario* y répond par l'affirmative et sans ambiguïté. Il s'appuie sur le nombre élevé des classes de plus de 100 étudiants et au recours très étendu aux chargés de cours. Le corps professoral régulier s'occupe des enseignements spécialisés et de ses activités de recherche qui n'ont plus de liens avec les études de baccalauréat.

Ce texte approfondit son diagnostic très pertinent sur les études de premier cycle, mais veut surtout questionner la stratégie de réformes proposées par les auteurs.

Le texte comprend quatre sections. La première confirme la dépréciation des études de baccalauréat à l'aide de travaux récents. La seconde étudie la dynamique de l'université en tant que bureaucratie professionnelle. La troisième section analyse de

façon critique le bien-fondé des recommandations du livre. On suggère en fin de texte une stratégie d'ouverture du système en entretenant la concurrence tout en étant conscient de la dynamique toujours présente de centralisation.

LA DÉTÉRIORATION DES ÉTUDES DE PREMIER CYCLE

Academic Transformation met très bien en lumière la détérioration des études de baccalauréat. C'est un phénomène généralisé en Amérique du Nord : la taille des classes s'est accrue, le recours à des pigistes aussi, et le résultat a été une réduction du temps d'étude et une inflation des notes.

Voici ce qu'écrit un directeur d'études sous-graduées d'économie d'une université canadienne :

> Il y a plusieurs années, lorsque j'ai joint le Département d'économique de Queen's à titre de professeur adjoint, nous avions 10 sections pour le cours d'économique de première année avec 60 à 70 étudiants dans chacune. L'évaluation reposait sur des travaux et examens corrigés par les professeurs. Pour la prochaine année, nous aurons trois sections d'environ 450 étudiants chacune. Le professeur utilisera un micro pour être entendu dans un grand auditorium, et 90 % de l'évaluation portera sur des examens à choix multiples. (Carmichael, 2010 : 1)

Pour la simple transmission des connaissances, le grand groupe n'est pas un handicap majeur. La petite classe a toutefois un rendement supérieur lorsqu'il s'agit de préparer les étudiants à résoudre des problèmes ou de modifier des attitudes.

De plus il existe un recours généralisé aux chargés de cours et à des pigistes et vacataires dont la disponibilité est nécessairement réduite pour les étudiants.

Qu'en est-il de l'évolution du temps scolaire des étudiants à temps complet ? Les institutions proposent régulièrement la norme suivante : un cours de trois crédits correspond à trois heures de cours en classe et à six heures par semaine de travail hors cours

de la part de l'étudiant. Avec une charge normale de cinq cours, le tout correspond à une semaine de travail scolaire de 45 heures.

On est loin de la norme en pratique. Une recherche a intégré les résultats de différentes enquêtes sur le temps scolaire des étudiants à temps complet de premier cycle aux États-Unis. Au début des années 1960, la semaine moyenne était de 39 heures : 15 heures en classe et 24 heures en étude. Cette semaine moyenne est tombée à 27 heures au début des années 2000, soit 15 heures en classe et seulement 12 heures d'étude.

Cette baisse de plus de 10 heures par semaine de temps d'étude s'applique à tous les sous-groupes (comme la présence ou non du travail externe) et à ceux qui consacrent généralement plus de temps au travail scolaire comme les femmes et les étudiants en génie. En somme, aujourd'hui, l'étudiant à temps complet est à temps partiel à l'université.

L'évolution des notes reflète-t-elle la semaine écourtée des étudiants ? La réponse est négative. Au cours des dernières décennies, il y a eu deux phénomènes, soit l'augmentation de la moyenne des notes et leur compression ou la diminution de leur dispersion.

Christian Nadeau a étudié le phénomène à l'Université Laval. De 1988 à 2001, les 16 facultés sans exception ont vu croître les moyennes des notes. La dispersion des notes a d'ailleurs diminué dans toutes les facultés sauf une. À la session d'automne 1988, 26 % des notes décernées à la faculté de médecine étaient des A contre 67 % à l'automne 2001.

Il existe de plus une relation entre l'inflation des notes et la baisse du temps d'étude. Une recherche basée sur des données de l'Université de Californie à San Diego conclut que le temps d'étude moyen serait environ cinquante pour cent plus court si les étudiants d'un cours s'attendaient à une note moyenne de A au lieu de C.

L'UNIVERSITÉ, UNE BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE

La dynamique de l'université perçue comme une bureaucratie professionnelle aide à expliquer la détérioration des études de baccalauréat. À l'université, on est en présence de deux pouvoirs, corps professoral et administration, débouchant sur une lutte bureaucratique où l'autonomie professionnelle demeure l'élément fondamental.

Les personnes hautement qualifiées désirent conserver une importante autonomie dans leurs décisions, plutôt que d'être soumises à des directives précises de superviseurs. Pour elles, les rigidités inhérentes à la bureaucratie traditionnelle ne conviennent pas.

Les professeurs d'université sont des décideurs importants ; leurs intérêts peuvent facilement s'opposer à ceux de l'administration de l'établissement qui est soumise aux contraintes du bailleur de fonds, le gouvernement.

Il y a deux siècles et un tiers, Adam Smith consacrait quelques pages de sa *Richesse des nations* à l'institution universitaire. Sa perception demeure encore pertinente :

> Dans d'autres universités, il est interdit au maître de recevoir un honoraire ou rétribution de ses élèves, et son traitement annuel constitue la totalité du revenu de sa fonction. Dans ce cas, son intérêt se trouve mis en opposition aussi direct que possible avec son devoir. L'intérêt de tout homme est de passer sa vie à son aise le plus qu'il peut, et si des émoluments doivent être exactement les mêmes, qu'il remplisse ou non quelque devoir pénible, c'est certainement son intérêt (au moins dans le sens qu'on attache communément à ce mot), ou de négliger tout à fait ce devoir, ou bien, s'il est sous les yeux de quelque autorité qui ne lui permette pas d'agir ainsi, de s'en acquitter avec toute l'inattention et toute l'indolence que cette autorité voudra lui permettre. Si naturellement il a de l'activité et qu'il aime le travail, son intérêt est d'employer cette activité à quelque chose dont il puisse retirer un avantage plutôt qu'à l'acquittement d'un devoir qui ne peut lui en produire.

> Si l'autorité à laquelle il est assujetti réside dans la corporation, le collège ou l'université dont il est membre lui-même, et dont la plupart des autres membres sont, comme lui, des personnes qui enseignent, ou qui devraient enseigner, il est probable qu'ils feront tous cause commune pour se traiter réciproquement avec beaucoup d'indulgence, et que chacun consentira volontiers à ce que son voisin néglige ses devoirs, pourvu qu'on lui laisse aussi de son côté la faculté de négliger les siens. (Book V, ch. 1, par. 136-137)

Le corps professoral se situe au cœur du processus de production universitaire. Il prend de façon autonome de nombreuses décisions qui conditionnent l'affectation des ressources. Grâce au principe de la liberté académique, le professeur réussit à limiter l'étendue des contrôles qui s'exercent sur ses services et sur l'emploi de son temps. Il reste libre d'enseigner ce qui lui plaît, de la façon qu'il l'entend. Cela lui permet de s'attribuer une bonne part du budget discrétionnaire de l'établissement.

La domination du « producteur » devient facilement une entrave à la démocratisation plus poussée de la formation universitaire. Les professeurs préfèrent normalement s'entourer des étudiants les plus doués, plus réceptifs et qui, souvent, servent de facteurs de production dans leurs travaux de recherche ou de consultation. Si les professeurs n'ignorent pas que la demande de leurs services dépend du niveau et de la croissance de la clientèle étudiante, leurs intérêts individuels ne les orientent pas moins vers un élitisme incontestable grâce auquel les élèves les plus doués obtiennent généralement les meilleurs services.

Cette divergence entre les intérêts individuels et collectifs du corps professoral se résout le plus souvent par la multiplication de petits groupes qui suivent des cours fort spécialisés et coûteux, de concert avec des cours généraux et peu coûteux qui s'adressent à de très nombreuses clientèles. Ces derniers sont les cours « populaires » qu'un département se résigne à assumer pour obtenir plus de ressources professorales.

La dépréciation des études de premier cycle reflète les incitations qu'affronte l'universitaire dans un monde de plus en plus spécialisé. S'il est un excellent communicateur et intégrateur des

connaissances, sa réputation demeure locale, limitée aux étudiants de son unité. De son côté, le chercheur vise la reconnaissance des membres de sa discipline et reçoit les nombreuses décharges d'enseignement à l'intérieur de son université. La promotion dépend des activités de recherche et l'inflation des notes achète la paix avec les étudiants de premier cycle.

LE CADRE DES RECOMMANDATIONS

Face à la détérioration des études de premier cycle et à la dynamique universitaire, que propose *Academic Transformation* ? Son cadre de référence est très explicite comme le montre le passage suivant :

> L'expérience à travers le monde a démontré que la seule façon d'éviter la marche vers l'homogénéité institutionnelle est par l'action du gouvernement. Les gouvernements peuvent préciser les mandats des différentes institutions à l'intérieur d'un financement public de l'éducation postsecondaire, fixer les frontières et être vigilants pour prévenir la transformation de mission. Ils peuvent aussi fournir des récompenses pour bien accomplir la mission de l'institution, des récompenses qui ne doivent pas inclure l'expansion de la mission institutionnelle. Les institutions devraient obtenir une autonomie concernant la façon de remplir leurs missions, par exemple leurs manières de remplir leurs fonctions d'enseignement et de recherche mais la spécification des missions des institutions du postsecondaire qu'il finance est une fonction propre et responsable du gouvernement. (p. 137)

Les recommandations du livre découlent de ce cadre de référence : création d'institutions exclusivement consacrées au premier cycle, transfert amélioré entre le collégial et l'universitaire, une formule de financement incitatif, une *open university* pour l'Ontario… Au lieu de la main invisible, ce sera la main visible et lourde du gouvernement qui coordonnera le système postsecondaire.

La logique des recommandations ou du plan d'action des auteurs possède un aspect emballant : comme les auteurs ont fait un bon diagnostic des problèmes du postsecondaire ontarien, on

doit s'attendre à ce que leurs recommandations soient très bien formulées et cohérentes.

Il y a cependant une difficulté majeure. Si la situation actuelle reflète la dynamique politique, pourquoi en serait-il autrement dans le futur ? Les experts ne doivent donc pas se limiter à formuler un plan, si beau soit-il, mais doivent aussi analyser comment ce plan va être absorbé par le politique. Les nouvelles institutions ne répondront-elles pas à la même dynamique que les anciennes ?

De plus, comment peut-on réconcilier la centralisation et la normalisation d'un système avec sa flexibilité ? Le rapport recommande la création d'institutions de premier cycle sans mentionner la présence de telles universités à l'est de l'Ontario. Les Universités Mont Allison, St. Francis Xavier, Acadia, Saint Mary's et Bishop's existent depuis plus d'un siècle et demi. Elles méritaient une analyse.

Ces institutions avec une mission bien définie sont généralement loin des grands centres et attirent une importante clientèle de l'extérieur de la province. Comme leurs pendants américains, elles se caractérisent par un bon encadrement des étudiants vu le caractère précis de leur mission et la nécessité de conserver leur attrait par rapport aux universités à large déploiement. Leur longue histoire rend difficile pour le gouvernement de les remettre en question en cette période de clientèle locale décroissante. Elles sont toutefois mal adaptées à un univers d'éducation permanente ou récurrente.

Une simple expérience personnelle permet d'illustrer mon objection au cadre des recommandations du livre. On ne peut pas appliquer les règles du jeu de bridge lorsqu'on joue une partie de poker. Cet enseignement m'a été crûment rappelé par un de mes étudiants il y a une quinzaine d'années. Je proposais, surement avec grande conviction et éloquence, d'appliquer au secteur public les règles d'efficacité développées par les économistes, tout probablement en me référant à la publication de l'OCDE, *Gérer avec les mécanismes de type marché*. Cet étudiant m'interrompit pour signaler mon incohérence. Je prescrivais de recourir à une

tarification des services publics, alors que les citoyens désirent mettre ces services dans le secteur public, précisément pour éviter une telle tarification.

UNE STRATÉGIE D'OUVERTURE PAR LA CONCURRENCE

Les recommandations du livre suivent une approche généralisée dans les rapports gouvernementaux. C'est la logique de planificateurs dont la direction va du haut vers le bas. La centralisation crée une impression ou mieux une illusion d'ordre. Ne serait-il pas préférable de « lâcher prise » et de prendre une orientation du bas vers le haut qui favorise les initiatives dans un univers en constant changement ? Cette voie a été ignorée par les auteurs.

L'expansion remarquable aux États-Unis d'universités privées à but lucratif n'est même pas mentionnée. Elles totalisent aujourd'hui près de dix pour cent de la clientèle universitaire et ont représenté près du tiers de l'expansion des clientèles au cours de la dernière décennie.

La plus connue est *University of Phoenix* qui avait en février 2010 plus de 450 000 étudiants en différentes localisations physiques et en enseignement à distance. Elle comprenait approximativement 30 000 enseignants sans permanence dont le renouvellement de contrat et la promotion dépendent des évaluations de la progression relative de leurs étudiants par rapport à des groupes comparables. Cette institution s'appuie sur un noyau de 1 500 enseignants à plein temps responsables du développement et de la supervision des programmes et des cours et de l'administration et de l'embauche du personnel. Sa popularité montre qu'elle sait répondre aux exigences variées du monde d'aujourd'hui.

L'exemple de l'*University of Phoenix* pourrait être perçu comme la « mcdonalisation » et la « walmartisation » de la formation universitaire. Cette standardisation accrue de la formation n'est-elle pas aussi présente depuis un bon moment dans les institutions traditionnelles avec l'absence de relations entre les travaux de

recherche et l'enseignement du premier cycle et avec le recours répandu aux chargés de cours ?

L'opposition qu'affrontent les universités à but lucratif illustre le problème inhérent à une décentralisation poussée du système postsecondaire. Dans la poursuite de l'objectif d'accroître l'égalité des chances, le gouvernement demeurera toujours un participant important au financement de l'éducation postsecondaire, que ce soit au niveau des institutions ou au niveau des étudiants. Il en devient ainsi un responsable du secteur avec toute la dynamique politique qui en découle en présence de groupes d'intérêt bien établis.

Le monde est rempli d'embûches comportant l'obligation constante de faire des compromis et de naviguer dans un univers incertain ou troublé. *Ex post*, les erreurs sont faciles à détecter dans un système ouvert et les « scandales » sont matières courantes. Cette situation entraîne une demande toujours présente d'une intervention gouvernementale pour « corriger » la situation ou les défaillances de la décentralisation comme si cette intervention n'avait pas elle-même ses importantes limites. Comme pour les autres domaines et l'économie en général, la décentralisation effective demande une autorité centrale ou gouvernementale assez forte pour laisser jouer les forces concurrentielles.

La décentralisation a des effets diffus et moins tangibles. Au Québec, l'école secondaire privée reçoit une subvention égale à 60 % de celle du secteur public et représente près du cinquième des étudiants de formation générale. Malgré les contraintes gouvernementales, l'école privée a remorqué le réseau public vers le haut en initiant des services plus diversifiés comme les programmes de type international et de sport-études et en montrant l'importance des décisions au niveau de l'école au lieu des niveaux des commissions scolaires et du gouvernement. (Pour une estimation des bénéfices de la concurrence entre les écoles primaires anglophones des systèmes public et séparé de l'Ontario, consultez *School Choice and the Benefits of Competition : Evidence from Ontario*.)

Le livre donne un exemple des avantages d'un système ouvert. L'institution albertaine spécialisée dans les cours à distance, Arthabasca University, avait 6 689 inscrits de l'Ontario pour l'année 2003-2004. Elle a des ententes avec plusieurs collèges ontariens pour permettre de compléter les études pour un diplôme. Une institution de l'extérieur a ainsi répondu à une demande bien réelle de coordination de la formation avec les études collégiales.

La voie d'une plus grande décentralisation ou ouverture du système de l'éducation postsecondaire demande toutefois un financement beaucoup moins tourné vers les institutions et davantage vers les étudiants. Les auteurs du livre n'ont pas touché à ce sujet.

Pour obtenir de bons effets, cette ouverture exige aussi un monde où l'information circule. La situation à cet égard sur les différentes dimensions de l'enseignement postsecondaire n'est généralement pas satisfaisante et reflète la fermeture du système. L'inter-financement de la recherche universitaire par les études de premier cycle est un phénomène très répandu mais peu connu de l'extérieur.

Contrairement au jugement déjà cité du livre, l'homogénéisation institutionnelle n'est pas le produit d'un système ouvert mais provient en grande partie de la conséquence de la fermeture du système par le gouvernement. L'entrepreneurship s'épanouit dans un système ouvert, ce qui entraîne plus de diversité et de flexibilité.

CONCLUSION

De lecture agréable, *Academic Transformation* présente un bon diagnostic du problème majeur de l'enseignement postsecondaire de l'Ontario et de l'ensemble du pays. L'explosion des connaissances et la recherche de la renommée dans leur discipline pour les professeurs et du prestige institutionnel par les administrateurs ont donné la priorité à la recherche et aux programmes d'études

spécialisés au détriment de la masse des étudiants de premier cycle ou de baccalauréat.

Les recommandations présentent toutefois la même lacune que les nombreux rapports sur les soins de santé au Canada. Elles tendent à présumer qu'on peut dépolitiser un secteur qui est intrinsèquement politisé par son financement et qui fait ainsi partie du secteur public.

L'explosion des connaissances, la nationalisation des secteurs de l'éducation postsecondaire et des services hospitaliers et médicaux et la présence de bureaucraties professionnelles que sont les universités et les hôpitaux eurent les mêmes effets dans les secteurs de l'éducations et de la santé : les activités spécialisées sont privilégiées et les services au plus grand nombre, comme les études de premier cycle, les services d'urgence des hôpitaux et les services médicaux de première ligne, sont congestionnés. Parallèlement, le professeur de premier cycle et le médecin généraliste se ressemblent par le peu de prestige qu'ils ont dans leurs professions.

N'est-ce pas le moment de prendre le pari d'ouvrir les systèmes de l'éducation postsecondaire et de la santé à la concurrence et aux initiatives de la base, de donner congé aux planificateurs et de rendre davantage orienté vers les utilisateurs le financement public, qui est demandé par le bien public de la solidarité sociale ou de la recherche d'une plus grande égalité des chances ?

(Texte publié dans *Optimum Online*, août 2010)

PARTIE 9

L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

41

Choisir entre des solutions imparfaites

« Le mieux est l'ennemi du bien. »

Voltaire, *La Bégueule*, 1772

Nous vivons dans un mode compliqué où il est nécessaire de manœuvrer dans les tempêtes. Les situations ne correspondent pas aux extrêmes du noir et du blanc, mais plutôt en de multiples teintes de gris. C'est un environnement inapproprié aux certitudes.

DES ÉCONOMISTES PRATIQUENT PEU CE QU'ILS PRÊCHENT

Le concept de coût d'opportunité ou de renonciation est au centre de la science économique. Un choix rationnel demande d'appréhender les bénéfices et les coûts des différents choix et non d'en rejeter a priori.

Dans la rationalisation de l'intervention gouvernementale, plusieurs économistes ne mettent pas en pratique ce qu'ils prêchent, comme le professeur qui exige de l'étudiant d'accomplir ce qu'il dit et non ce qu'il fait.

CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION : DEUX SOLUTIONS IMPARFAITES

Les processus décentralisés impliquant les marchés et ceux centralisés de l'intervention gouvernementale représentent des solutions imparfaites pour allouer les ressources. La décentralisation va du bas vers le haut en partant des explorateurs ; la centralisation va du haut vers le bas en recourant à des planificateurs.

Malgré les avantages de la décentralisation, les économistes ont développé tout un arsenal d'arguments pour justifier la centralisation ou l'intervention gouvernementale. En plusieurs circonstances, les marchés libres seraient défaillants, incapables d'assurer un système de sanctions et de récompenses qui entraînerait le non-gaspillage des ressources. On parle de situations où il y a présence d'effets de débordement, d'économies de grande dimension, de biens publics, d'informations asymétriques entre les parties, de pouvoirs monopolistiques, de chômage involontaire et enfin d'une distribution des revenus perçue comme insatisfaisante.

Les possibilités de défaillances de la décentralisation ou des marchés sont nombreuses, ce qui permet à tout économiste muni d'un minimum d'imagination de proposer une intervention gouvernementale pour n'importe quelle activité.

LES FAIBLESSES DE L'APPROCHE DES DÉFAILLANCES

L'approche basée sur les défaillances des marchés pour justifier l'intervention gouvernementale insiste exclusivement sur le gaspillage et l'inefficacité qu'entraînent les décisions décentralisées. Elle ignore complètement la contrepartie reliée aux inefficacités des décisions centralisées : moins grande responsabilité du consommateur, standardisation des services et cartellisation, absence d'expérimentation et de flexibilité, pour n'énumérer que quelques coûts de la centralisation, sans oublier la présence d'incohérence dans la prise de décisions collective.

Un ancien ministre me communiquait comment il avait été frappé par la variété des objectifs qui s'exprimait au niveau ministériel. Cette variété ne peut qu'entraîner des politiques incohérentes.

L'intervention gouvernementale entraîne aussi des coûts importants liés à son mode de financement. Les taxes faussent le système d'incitations qui encadre les agents économiques. Elles modifient les choix libres des agents et produisent ainsi un fardeau excédentaire d'efficacité ou de gaspillage.

LE CRITÈRE OU L'ILLUSION DE LA SOLUTION PARFAITE

Il y a près d'un demi-siècle, l'économiste Harold Demsetz dénonçait le recours au critère de la solution parfaite ; s'inspirant du bouddhisme, il qualifiant le tout d'*approche nirvana*. Son message n'a pas perdu d'à-propos :

> La vue qui imprègne aujourd'hui beaucoup l'économie de la politique publique présente implicitement le choix pertinent entre une norme idéale et un arrangement institutionnel existant « imparfait ». Cette approche nirvana diffère considérablement d'une approche institutionnelle comparative dans laquelle le choix approprié se situe entre d'autres dispositions institutionnelles réelles. Dans la pratique, ceux qui adoptent le point de vue du nirvana cherchent à découvrir des divergences entre l'idéal et le réel, et si des écarts sont constatés, ils en déduisent que le réel est inefficace. Les utilisateurs de l'approche institutionnelle comparative tentent d'évaluer quel arrangement institutionnel réel possible semble mieux à même de faire face au problème économique… (Demsetz, 1969 : 1)

CONCLUSION

Avec leur justification de l'intervention gouvernementale par la présence de défaillances de la décentralisation sans considérer les lacunes de la centralisation, plusieurs économistes adoptent le comportement du légendaire empereur romain qui, juge à un concours de chant entre deux personnes, écouta la première et

s'empressa de remettre le prix à la seconde sans s'assurer qu'elle ne faussait pas davantage que la première.

Devons-nous suivre la démarche de l'empereur ?

Note : Pour une publication sur ce thème, consulter Winston, C. 2006. *Government Failure versus Market Failure : Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington D.C. : AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 130 p. et pour une longue entrevue avec l'auteur, consulter http://www.econtalk.org/archives/2009/12/winston_on_mark.html.

(Article web de la revue *Gestion*, 24 février 2017)

42

Deux visions de l'État

Outre une accélération de la croissance économique, l'économie du XX^{e} siècle a été marquée par la croissance relative de l'État : 70 ans de régime communiste à l'Est et, dans les pays développés, l'implantation et la consolidation de l'État-providence ou de l'État assureur. Au Canada, les dépenses publiques ne représentaient respectivement que 15,1 et 21,3 % de la production (ou du PIB) en 1926 et en 1950, contre environ 50 % entre 1985 et 1995, pour se situer à 41,1 % en 2013. De plus, l'intervention gouvernementale ne se limite pas aux seules dépenses publiques.

Dans la deuxième moitié du siècle dernier, les contributions de deux économistes ont marqué l'analyse économique du secteur public. Ce sont Richard A. Musgrave (1910-2007) et James M. Buchanan (1919-2013) qui partageaient deux visions différentes de l'État. En 1998, il y eut dans une université allemande cinq séances d'échange entre ces deux éminents économistes sur leurs perspectives opposées contre l'État. Le tout fut reproduit dans un livre et est aussi disponible en vidéos*.

MUSGRAVE ET UNE VISION OPTIMISTE DE L'ÉTAT

Musgrave partage une vision optimiste de la croissance des activités de l'État. Il est perçu comme une institution collective

répondant aux différentes défaillances du marché ou de la décentralisation provoquées par l'industrialisation et l'urbanisation.

Son approche s'identifie à celle du technocrate ou de l'ingénieur social. Par ses connaissances étendues, l'économiste conserve le rôle de conseiller le gouvernement sur ce qu'il devrait faire et de présenter les caractéristiques des différentes options. C'est une recherche de la production optimale du secteur public.

Lors de ce symposium, Musgrave a repris la catégorisation des trois branches du « ménage public » développé dans son manuel synthèse du 1959. La première branche de l'allocution s'intéresse aux biens publics et à ceux relevant de son concept de biens méritoires qui entraînent un rôle paternaliste de la part du gouvernement. Les deux autres branches sont celles de la redistribution des revenus et de la stabilisation économique. La redistribution des revenus ne dépend pas d'une mesure gouvernementale particulière, mais plutôt de l'ensemble des mesures d'intervention.

La faiblesse majeure de l'approche technocratique de Musgrave réside dans sa définition « romantique » de l'État, perçue comme un despote bienveillant. Avec un tel point de départ, il refuse les entraves à l'action gouvernementale par la présence de contraintes constitutionnelles et des mécanismes de concurrence comme l'existence d'un fédéralisme décentralisé permettant des choix. La bienveillance ne demande pas de freins.

BUCHANAN ET UNE VISION PESSIMISTE DE L'ÉTAT

Si Musgrave tend à idéaliser l'action de l'État, Buchanan perçoit d'importantes limites et défaillances : création variée de rentes, exploitation des minorités ou de certains groupes, entraves aux libertés individuelles… Voici comment il résume son opposition :

> … le secteur collectivisé ou politisé de l'économie « inclusive » dans l'idéalisation de Musgrave (1) peut ne pas fonctionner aussi bien qu'il a envisagé et (2), même si des problèmes d'efficacité ne se posaient pas, l'étendue de l'action collective dans cette

> idéalisation demeurerait, pour moi, trop envahissante des libertés des personnes d'agir comme il leur plaît … Musgrave est à la fois plus optimiste que moi sur les rouages de la politique en démocratie… et plus paternaliste que moi … (p. 107-108)

En préconisant des limites constitutionnelles à l'action gouvernementale, Buchanan rejoint James Madison (1788), un auteur de la Constitution des États-Unis :

> Si les hommes étaient des anges, aucun gouvernement ne serait nécessaire. Si les hommes étaient gouvernés par des anges, il ne faudrait aucun contrôle interne ou externe sur le gouvernement. Lorsqu'on fait un gouvernement qui doit être exercé par des hommes sur des hommes, la grande difficulté est la suivante : il faut d'abord permettre au gouvernement de contrôler les gouvernés ; il faut ensuite l'obliger à se contrôler lui-même. Une dépendance vis-à-vis du peuple est, sans doute, le premier contrôle sur le gouvernement ; mais l'expérience a montré la nécessité de précautions supplémentaires.

Pour contrer les politiques discriminantes créatrices de rentes, Buchanan préconise une norme de généralité où tous les individus sont traités également. Il s'inspire de la conclusion du discours de Hayek lors de sa réception du prix Nobel :

> La reconnaissance des limites insurmontables à sa connaissance devrait effectivement donner à celui qui étudie la société une leçon d'humilité qui devrait le protéger de se faire complice de cette propension fatale des hommes à vouloir contrôler la société – un effort qui fait de lui non seulement un tyran sur ses semblables, mais qui pourrait bien en faire le destructeur d'une civilisation qu'aucun cerveau n'a conçu, mais qui est née des efforts libres de millions d'individus.

CONCLUSION

Les cinq confrontations de deux grands économistes sur leur vision respective de l'État permettent de déceler les a priori de chacun. C'est un apport important qu'il serait pertinent de retrouver dans les représentations qu'on se fait de toute

institution : elles peuvent être soit idéales ou romantiques, soit réalistes en identifiant leurs défaillances.

Malheureusement, dans leur intéressant exercice, les deux maîtres ont complètement ignoré les aspects empiriques pour s'en remettre à une forme de philosophie économique. Cela reflète le type de travaux de leur génération, formée avant l'ère de l'ordinateur.

* Disponibles à http://mediathek.cesifogroup.de/player/macros/_v_f_750_de_512_288/_s_ifo/_x_s-764870657/ifo/index.html et suivre le cheminement suivant : Internet Lectures/Public Economics/R. Musgrave-J-M Buchanan (1998).

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 13 mai 2015)

43

L'incohérence de l'agrégation des préférences individuelles

Dans tous les pays, les dépenses des administrations publiques totalisent une part considérable de la production. En 2013, pour le Canada, elles représentaient 41,1 % du PIB contre 39,0 pour les États-Unis et 57,0 pour la France. Le Canada connut un rapport supérieur à 50 % aux années 1991 à 1993.

L'intervention gouvernementale ne se limite pas aux seules dépenses publiques. Les modes d'intervention qui modifient les prix relatifs sont fort nombreux : subventions, taxes, tarifs douaniers, contingentements, entreprises publiques, achats préférentiels, réglementations traditionnelles ou sociales, interdictions…

Il y a quelques années, un courriel publicitaire me transmettait l'information suivante : « Les Publications Canadiennes offrent au public une édition révisée de l'Annuaire des subventions au Québec 2018 contenant plus de 2 000 programmes d'aides et de subventions provenant des divers paliers gouvernementaux et organismes. » Cela montre les difficultés de bien mesurer l'importance relative des interventions publiques dans l'économie.

Ce texte et d'autres qui devraient suivre ne s'intéressent pas au contenu des processus politiques comme leur incidence sur les différents secteurs de l'économie, mais plutôt sur le contenant ou comment se prennent les décisions. Des économistes ont-ils

apporté un éclairage à ce sujet ? Le premier en liste est surement Kenneth Arrow et l'incohérence dans le résultat de l'agrégation des préférences individuelles.

AGRÉGATION DES PRÉFÉRENCES ET INCOHÉRENCES

Le scrutin agrège les préférences des citoyens. Il peut toutefois produire des résultats incohérents qui ne suivent pas la logique élémentaire, comme l'illustre la situation suivante. Le tableau 1 ordonne les choix de trois individus (A, B, C) entre trois budgets consacrés à l'éducation (Petit, Moyen, Grand).

Pour le choix entre G et M, le budget Moyen sort vainqueur grâce aux votes de A et B. Pour le choix entre M et P, le Petit budget sort vainqueur grâce aux votes de A et C. De ces deux résultats, la simple logique ou une cohérence élémentaire demanderait que le Petit budget soit préféré au Grand. Si on se réfère au tableau, le Grand budget reçoit les votes de B et C contre l'unique vote de A pour le Petit. Il est permis de conclure que ce résultat démocratique manque en effet de cohérence.

TABLEAU 1
Choix de trois individus entre trois budgets consacrés à l'éducation

Choix \ Individus	A	B	C
1er	P	M	G
2e	M	G	P
3e	G	P	M

Comment peut-on explique ce résultat ? La source du problème est l'individu C, qui préfère les choix extrêmes (G et P) à celui du milieu. Son irrationalité s'étendrait au résultat collectif. Mais, est-il si absurde ?

La situation de l'individu C n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Cet individu est aberrant dans un univers à une seule

dimension ; ce n'est toutefois par le cas si une deuxième dimension est ajoutée. Faisons cet exercice.

Avec la possibilité d'envoyer son enfant à une école privée, l'ordre des choix de l'individu C s'explique par l'importance qu'il accorde à une excellente formation pour ses enfants. Son premier choix va à un budget élevé pour l'école publique, car il y voit une relation entre la taille du budget et l'excellence du service éducatif. Si cette éventualité n'est pas réalisée, il préfère un petit budget et des taxes réduites qui lui permettront de diriger son enfant vers l'école privée de son choix. La pire alternative pour lui est une école publique de qualité moyenne dont le coût l'empêche de choisir l'école privée. Il ne mérite donc nullement l'opprobre.

Comme le scrutin agrège les préférences d'une multitude d'individus sur un nombre considérable de dimensions, des résultats incohérents ne doivent pas surprendre. Cela se manifeste très bien dans les différentes politiques ou directives du gouvernement du Québec au sujet du secteur de l'électricité au cours des années : périodes de gel des tarifs et programmes d'incitations à diminuer la demande, fixation d'objectifs d'augmentation des profits et obligation d'acheter à prix élevés l'électricité produite par des éoliennes et petites centrales, opposition et ensuite encouragement aux exportations…

EXTENSION AUX DÉCISIONS DE COMITÉS

Cette analyse du résultat de l'agrégation des préférences se transpose aux décisions de différents comités. Voici le conseil que j'ai souvent transmis à mes étudiants : comme la majorité des concours ont de multiples dimensions explicites ou implicites, il est toujours utile d'insérer dans le *curriculum vitae* toutes les caractéristiques qui différencient positivement la personne. Par exemple, la participation à des compétitions sportives interuniversitaires peut permettre à un étudiant d'être accepté dans une excellente université parce qu'un membre du comité d'admission, ayant déjà participé à de tels événements, y voit une très grande volonté de réussite permettant de terminer un programme d'études avancées.

Pour cet étudiant, une autre façon de s'ajuster aux possibilités d'incohérence dans les décisions de comités consiste à multiplier les demandes d'admission. Sous mon conseil, une personne fit environ 10 demandes à différentes universités pour des études avancées. Comme l'indique l'analyse, les réponses montrèrent de l'incohérence. Cette personne était acceptée dans des programmes classés premier et troisième en Amérique du Nord et refusée dans plusieurs universités dont les programmes avaient un rang de beaucoup inférieur.

L'IMPORTANCE DES RÈGLES INTERNES DU COMITÉ

Les décisions possiblement arbitraires d'un comité donnent de l'importance aux règles internes qu'il se donne. C'est la constatation que j'ai vécue lors d'une participation régulière à un comité devant choisir environ le tiers des dossiers présentés. L'année où le président du comité demanda que le premier intervenant sur un dossier soit une personne favorable au candidat, toute la dynamique des délibérations fut modifiée. Ce fut tout probablement le cas pour les décisions finales.

CONCLUSION

Ce texte implique heureusement un message de consolation : nos échecs à différents concours peuvent ne pas être dus à nos attributs, mais plutôt à l'incohérence des décisions collectives ou de comités. Pour ma part, j'en ai une certitude !

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 22 février 2015)

44

Lors d'un changement de politique, faut-il compenser les perdants ?

Quand le gouvernement change une politique ou modifie les règles du jeu, devrait-il dédommager les groupes qui sont pénalisés ? Voilà une question récurrente, aujourd'hui d'actualité dans le secteur du taxi mais qui le sera demain dans la production du lait.

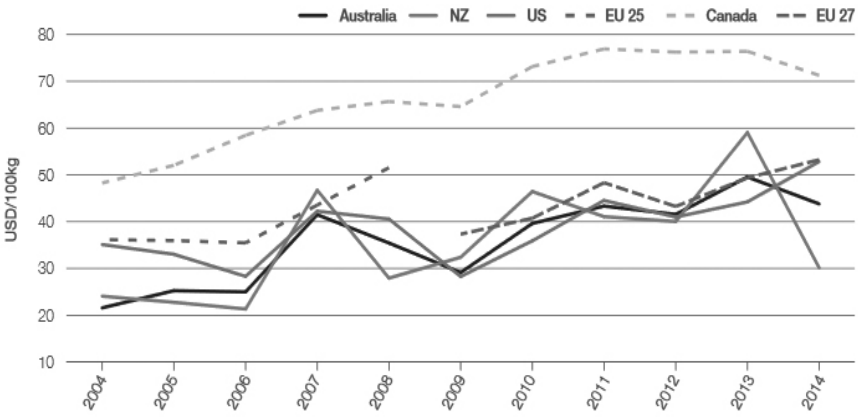
LA RÉGLEMENTATION DU LAIT

Au Canada, il n'y a pas de libre production commerciale du lait, de la volaille et des œufs. Avec la présence d'un marché très protégé de la concurrence extérieure, la gestion de l'offre implique des quotas ou contingentements, c'est-à-dire l'émission de droits de production. Ces permis ou feuilles de papier représentent un impressionnant actif pour leurs détenteurs. Pour 2015, il est évalué par Statistique Canada à un montant de 32,4 milliards de dollars.

Selon les données de 2015, une estimation de la valeur du quota pour la ferme laitière moyenne québécoise est de 1,5 million de dollars, soit un estimé de 25 000 dollars par vache laitière pour un troupeau moyen de 61 têtes. Avec 5,766 mille fermes laitières, la valeur totale des quotas de lait au Québec serait de 8,8 milliards de dollars.

Le prix des quotas reflète un prix du lait élevé par rapport aux coûts de production. Il n'est pas la cause des coûts élevés de production. Si le prix du lait correspondait aux coûts de production, la valeur du droit de produire serait nulle. La figure 1 montre le considérable écart des prix du lait à la ferme au Canada par rapport à l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union européenne et les États-Unis durant toute la période de 2004 à 2014.

FIGURE 1
Les prix internationaux du lait à la ferme ($US/100kg), 2004-2014



Source : Dairy Australia, 2015. *Australian Dairy Industry in Focus 2015.* Southbank VIC. p. 5

LA DÉRÉGLEMENTATION AUSTRALIENNE

La réglementation canadienne sur le lait implique d'importants transferts des consommateurs vers les producteurs et une valeur très élevée pour les droits de produire. Le présent système peut-il être libéralisé ? C'est ce qu'a fait l'Australie en l'an 2000 et d'une façon intégrale.

Conscient de l'impact de la déréglementation sur les producteurs et sur certaines communautés locales, le gouvernement a mis sur pied un programme d'aide totalisant deux milliards de dollars avec des versements trimestriels durant huit ans. Il fut

financé par un prélèvement de 11 cents le litre imposé sur la vente au détail du lait de consommation. [Au cours des 10 dernières années, le dollar australien valait en moyenne environ 0,95 dollar canadien.] Les consommateurs, gagnants de la libéralisation, ont ici compensé des perdants.

La déréglementation était-elle plus facile à réaliser en Australie qu'au Canada ? La réponse est affirmative à cause d'un impact moins important. Selon les estimés de l'OCDE pour 1995-1997, les transferts spécifiques au lait des consommateurs et des contribuables représentaient au Canada 48,2 % des recettes des producteurs laitiers contre 18,4 % en Australie. En 2015, c'était 0,0 % pour l'Australie et 47,2 % pour le Canada.

LES GAGNANTS DOIVENT-ILS COMPENSER LES PERDANTS ?

Dans le cas australien, les consommateurs ont assumé une taxe sur la consommation du lait durant huit ans et demi pour financer un fonds de compensation pour les producteurs pénalisés. Le principe de la compensation devrait-il être adopté dans les changements de règles du jeu ? Étudions sommairement quelques cas.

Si les droits de propriété sont bien définis, la compensation devient juridiquement obligatoire. Le propriétaire d'une résidence jouit ainsi de différents recours si le gouvernement veut acquérir l'immeuble pour élargir une route.

Encore aujourd'hui, plusieurs partagent, du moins implicitement, une conception romancée des gouvernements : ils seraient orientés uniquement vers la recherche du bien commun tout en ne possédant aucun problème d'information. Dans ce monde non contraint, vu cette omniscience, toute action gouvernementale implique un bénéfice qui permet de compenser les perdants. Cela réalise ce que les économistes qualifient d'action efficace selon le critère de Pareto.

Une conception plus réaliste du gouvernement complique l'analyse. L'économiste Karl Brunner (1978 : 662) soutenait la proposition suivante : « L'essence de la politique est la

redistribution et les conflits politiques sont centrés sur des questions de redistribution. » Les politiques représentent généralement les résultats des actions de groupes d'intérêt à la recherche de privilèges ou de rentes.

Dans cette perspective des processus politiques, l'effet à long terme d'exiger une compensation lors d'une déréglementation implique une conséquence inattendue et dangereuse : cela accroît pour les différents groupes d'intérêt la rentabilité d'obtenir des faveurs du gouvernement. Ces faveurs conserveraient alors un caractère de permanence, une forme de droits acquis ou de droits de propriété bien définis. La course aux rentes ou faveurs gouvernementales serait encore plus développée grâce à des gains potentiels accrus.

Si la compensation devenait un droit, la valeur de toute forme de permis comme les actuels quotas de lait ne ferait qu'augmenter. Est-ce à recommander ?

(Article web de la revue *Gestion*, 7 octobre 2016)

45

Le recours à l'emploi comme mesure de rentabilité

Bryan Caplan (2007) identifie quatre familles de biais généralement partagées par les votants et favorables à la multiplication des interventions gouvernementales. Ce sont les suivantes : la dépréciation du pouvoir des processus de marché, la peur d'établir des relations avec l'étranger, le recours au nombre de travailleurs comme critère de rentabilité et, enfin, un pessimisme qui surestime la gravité des problèmes.

Qu'en est-il du recours au nombre de travailleurs comme critère de rentabilité ? Ne sommes-nous pas inondés d'annonces gouvernementales de création d'emplois subventionnés ? Donnons un exemple récent.

Le 17 octobre, *Le Nouvelliste* titrait : *CGI débarque à Shawinigan : 300 emplois d'ici trois ans* avec l'extrait suivant :

> Par ailleurs, personne ne voulait chiffrer concrètement la valeur de l'aide gouvernementale associée à ce projet… CGI bénéficiera d'un crédit d'impôt remboursable pour le développement des affaires électroniques, mais aussi d'une contribution financière annuelle non remboursable de 6 %, qui s'appliquera jusqu'à un maximum de 25 000 $ par emploi par année…
>
> « Oui, le gouvernement donne quelque chose mais, au net, on est gagnant », assure [le ministre] M. Daoust. « En fiscalité, avec des emplois de cette qualité, on retrouve nos sous et plus. »

LE PROBLÈME N'EST PAS NOUVEAU

Avec l'âge, une préoccupation devient récurrente : la question, ici le nombre de travailleurs comme critère de rentabilité est-elle nouvelle ou a-t-elle une longue histoire ? Deux économistes à temps partiel du XIX^e^ siècle montrent qu'il n'y a rien de nouveau sous le soleil.

Simon Newcomb fut un astronome, mathématicien, économiste et statisticien d'origine canadienne. Voici un extrait d'une publication dans le *Quarterly Journal of Economics* en 1893 :

> La divergence entre l'économiste et le public est loin de se limiter au commerce extérieur. Nous trouvons un antagonisme direct entre eux sur presque toutes les questions impliquant l'emploi de la main-d'œuvre… L'idée que l'utilité et l'importance d'une industrie doivent être mesurées par le travail qu'il donne à la main-d'œuvre est si profondément ancrée dans la nature humaine que les économistes ne peuvent guère prétendre avoir fait le premier pas vers son éradication. Du point de vue économique, la valeur d'une industrie est mesurée par l'utilité et le bon marché de son produit. Du point de vue populaire, l'utilitaire est presque perdu de vue, et le bon marché est susceptible d'être considéré aussi bien d'un côté comme un mal que comme une bonne chose de l'autre. Le bénéfice est censé être mesuré par le nombre de travailleurs et la somme totale des salaires qui peut être acquise par la poursuite d'une industrie. Nous le voyons dans l'importance constante accordée par nos législateurs à la création de nouvelles industries et de l'emploi qu'elles engendrent. La législation ne reflète ici que le sentiment d'une grande majorité de la communauté des affaires. (p. 380)

En reprenant les mots de Newcomb, les économistes d'aujourd'hui peuvent-ils prétendre avoir fait les premiers pas vers l'éradication de l'idée que l'importance d'une industrie doive être mesurée par le travail qu'elle donne ?

Avec les *Sophismes économiques* et les *Pamphlets* écrits entre 1845 et 1850, le journaliste économique Frédéric Bastiat demeure encore aujourd'hui un excellent pédagogue sur la notion de coût d'opportunité ou de renoncement [voir *La vitre cassée* (p. 14-16)] et

sur les bienfaits du libre-échange, sous toutes ses formes. À ce sujet, devant le rival qui n'est nul autre que le soleil, il est savoureux de lire son texte, *Pétition des fabricants de chandelles, bougies, lampes, chandeliers, réverbères, mouchettes, éteignoirs et des producteurs de suif, huile, résine, alcool et généralement de tout ce qui concerne l'éclairage* (p. 35-39). Il avait ainsi pressenti le développement des tableaux interindustriels et de leur utilisation non appropriée avec l'hypothèse d'un coût d'opportunité nul.

Bastiat écrit :

> Il existe toujours un rapport entre l'effort employé et le résultat obtenu. Le progrès consiste-t-il dans l'accroissement du second ou du premier terme de ce rapport ? Les deux thèses ont été soutenues…
>
> Selon le premier système, la richesse est le résultat du travail. Elle s'accroît à mesure que s'accroît le rapport du résultat à l'effort…
>
> Le second professe que c'est l'effort lui-même qui constitue et mesure la richesse. Progresser, c'est accroître le rapport de l'effort au résultat.

Et il ajoute :

> Il est bon de remarquer que la pratique universelle des hommes est toujours dirigée par le principe de la première doctrine…
>
> La doctrine opposée est à l'usage des théoriciens, des députés, des journalistes, des hommes d'État, des ministres, des hommes dont le rôle en ce monde est de faire des expériences sur le corps social. (Bastiat, 1845 : 10)

LE CONTRE-EXEMPLE DE L'EMPLOI AGRICOLE

Avec le seul critère de l'importance relative de l'emploi, l'évolution du secteur agricole devrait être qualifiée de faillite. Regardons les données des recensements décennaux canadiens. En 1881, 48,1 %, des personnes occupées se retrouvaient dans des entreprises agricoles ; pour l'année 1951, moins de vingt pour cent, soit 18,4 % des emplois étaient dans ce secteur contre un maigre 1,8 % en 2011.

Cette évolution phénoménale de l'emploi relatif de ce secteur indique-t-elle une détresse ou plutôt un fort dynamisme ?

CONCLUSION

Cet enseignement que l'emploi n'est pas une mesure de rentabilité trouve son application dans le contexte de l'austérité annoncée dans l'évolution des dépenses publiques. Comme en témoigne la métamorphose de l'agriculture sur plusieurs décennies, les pertes d'emploi, quel que soit le secteur, ne sont pas nécessairement signes de détresse.

Qu'en est-il de la rentabilité fiscale des subventions à l'emploi dans le projet de CGI ? À ce sujet, je choisis de me taire afin de préparer une demande de subvention pour retarder la prise de retraite. Avec mon type d'emploi, le gouvernement devrait y retrouver sûrement « ses sous et plus » !

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 2 novembre 2014)

46

Le bas de laine ratatiné des Québécois

Le Régime de rentes du Québec (RRQ) est l'un des 32 déposants à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Même si sa réserve totalisait 52 milliards de dollars au 31 décembre 2014, elle ne représentait que 23 % de l'actif net de 226 milliards des déposants à la Caisse. C'est le montant de 52 milliards qui devrait être visé par l'expression « bas de laine des Québécois ». Les autres actifs de la Caisse concernent des groupes ou fins particuliers.

Le bas de laine ne représente pas un montant relativement élevé. Pourquoi en est-il ainsi ? Le régime public de rentes ne suit pas les mêmes règles que les régimes d'employeur ou fonds de pension. Les régimes privés doivent répondre à une contrainte de complète capitalisation : les cotisations sont mises en réserve et capitalisées afin de verser aux participants les prestations promises. Ce n'est pas le cas pour les rentes publiques. Le Régime des rentes du Québec (RRQ) n'est financé qu'à environ 15 % par capitalisation et le reste, 85 %, par répartition, les pensions des retraités actuels étant financées à 85 % par les travailleurs actuels. Avec la contrainte des régimes privés, la réserve du RRQ devrait être près de sept fois plus élevée et ainsi approcher les 350 milliards.

UN SYSTÈME DE PONZI

Le financement par répartition s'apparente à un système de Ponzi, du nom du concepteur d'un mode d'escroquerie élaboré sur une chaîne d'emprunt. En effet, un système de Ponzi est un montage financier frauduleux qui consiste à rémunérer les investissements des clients essentiellement par les fonds procurés par les nouveaux entrants. Un célèbre cas récent est celui de l'homme d'affaires américain Bernard Madoff.

L'éminent économiste Paul A. Samuelson, détenteur du prix Nobel d'économie à la deuxième année de sa création, a vanté démesurément le recours au financement par répartition des assurances sociales. Voici un extrait de sa chronique intitulée *Social Security* dans *Newsweek* :

> La beauté de l'assurance sociale est qu'elle est actuariellement contestable. Tous ceux qui ont atteint l'âge de la retraite reçoivent des privilèges de prestations qui dépassent de loin tout ce qu'ils ont payé – en dépassant ses paiements de plus de 10 fois (ou 5 fois en tenant compte des versements de l'employeur) !
>
> Comment est-ce possible ? Cela provient du fait que le produit national se développe à un taux d'intérêt composé et qu'il peut être prévu de le faire pour aussi loin que l'œil ne peut pas voir. Toujours il y a plus de jeunes que les vieux dans une population croissante. Plus important encore, avec le revenu réel croissant de 3 % par an, la base imposable sur laquelle les bénéficies reposent est toujours beaucoup plus grande que les impôts payés historiquement par la génération maintenant à la retraite…
>
> La sécurité sociale est carrément basée sur ce qu'on a appelé la huitième merveille du monde – l'intérêt composé. Une nation en croissance est le plus grand jeu de Ponzi jamais inventé. Et cela est un fait, non un paradoxe. » (Newsweek, 13 février 1967 : 88)

Naturellement, un autre Prix Nobel, Milton Friedman, lui a répliqué avec un texte intitulé *The Biggest Ponzi Scheme on Earth*.

NON EN FAILLITE MAIS À PLAT OU DÉGONFLÉ

Le RRQ n'est pas en faillite, mais la participation y devient moins intéressante. Commençons la démonstration par une expérience personnelle : en 2014, ma cotisation et celle de mon employeur totalisèrent le maximum de 5 071,50 $, ce qui a permis d'augmenter, à partir de janvier 2015, la rente d'un montant indexé annuellement de 20,42 $ par mois ou de 245,04 $ par année. Pour obtenir un taux de rendement réel non négatif, il faudrait que je vive 20,7 ans, tandis que l'espérance de vie d'une personne de mon âge est entre 11,5 et 12,0 ans selon l'Institut de la statistique du Québec. J'anticipe donc un rendement négatif sur cette cotisation.

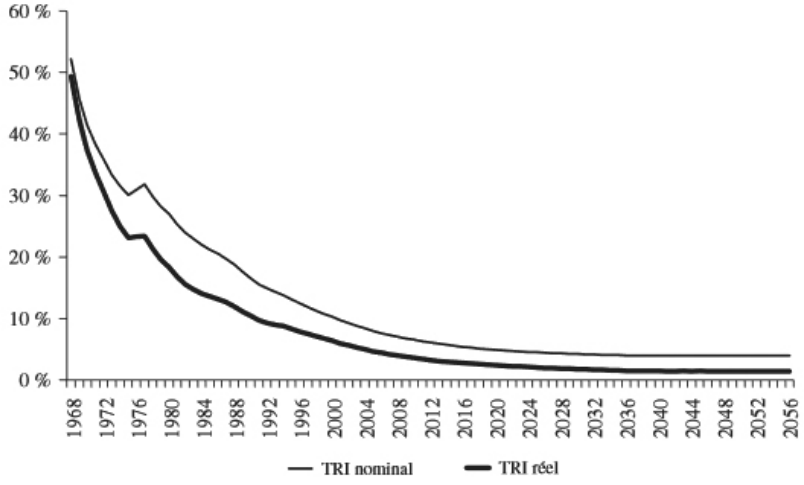
Deux références permettent une vue beaucoup plus générale en calculant, selon l'année de sa retraite, le taux de rendement réel interne obtenu ou escompté par un cotisant moyen. Elles aboutissent à des évolutions similaires. La première porte sur les années 1995 à 2070. La plus récente s'intéresse à la période de 1968 à 2056 et indique les taux nominaux et réels obtenus ou escomptés. (Figure 1) Ses auteurs concluent :

> Les taux de rendement de la première génération de cotisants sont nettement supérieurs aux générations subséquentes, principalement en raison de l'accessibilité hâtive à une pleine rente, avantageant la première génération jumelée aux taux de cotisation plus élevés des générations subséquentes. (Godbout et *al*, 2013 : 106)

Le taux de rendement réel passe de 3,1 % en 2013 à 1,4 % en 2056. De tes taux de rendement ne permettent pas de pavoiser.

Comme c'est tout à fait normal, les estimés obtenus renferment certaines lacunes. En voici deux de directions opposées : il y a sous-estimation puisqu'on ne tient compte que des prestations de la rente du retraité en ignorant les autres protections financières offertes par le RRQ de conjoint survivant, d'orphelin et d'invalidité. Il y a toutefois une surestimation des taux de rendement escomptés après 2017 en laissant le taux de cotisation constant. Pourtant, ce taux est passé de 3,6 % en 1966 à 10,8 % en 2017. Pourquoi serait-il gelé par la suite ?

FIGURE 1
Taux de rendement interne nominal et réel selon l'année de la retraite, 1968 à 2056



Source : Godbout *et al.*, (2013 : 98)

L'AVANTAGE POLITIQUE

À l'exemple de la vente pyramidale, le financement par répartition demande une vue excessivement optimiste de l'avenir, comme en témoigne la citation de Samuelson. Au moment des discussions de la mise sur pied des régimes publics de pension, il existait un bon climat d'optimisme. Les prolongements anticipés d'une forte natalité et d'une croissance économique soutenue, vécue durant les Trente Glorieuses de 1945 à 1973, rendaient attrayantes la faible capitalisation de ces régimes et la décision d'être très généreux pour la première génération des retraités.

En 1966, il y avait au Québec 8,3 personnes âgées entre 20 et 64 ans par personne de 65 ans et plus. La fin du baby-boom, qui est habituellement situé dans la période 1946-1966, et le ralentissement de la croissance économique après le premier choc pétrolier du début des années 1970 ont forcé une augmentation appréciable du taux de cotisation.

Le bénéfice politique du choix d'un financement par répartition est extrêmement important : il permet d'avantager des électeurs du moment en étant généreux avec la première génération de retraités en transmettant le fardeau aux générations futures, une forme de dette. C'est une excellente façon d'accroître sa popularité, toujours, bien sûr, au nom du bien commun. Un financement par capitalisation du régime public, tel qu'il est exigé pour les plans privés, serait peu attrayant pour les électeurs par son aspect obligatoire ou coercitif avec une complète tarification ou sans subvention.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 11 août 2015)

PARTIE 10

FÉDÉRALISME ET RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

47

Le fédéralisme : abstraction et réalité

Au chapitre 3 intitulé « La dichotomie centralisation-décentralisation », nous avons montré que la décentralisation et la centralisation possèdent leurs propres dynamiques qui posent des problèmes de cohérence et de stabilité à une combinaison variable et continue des deux éléments qui se retrouvent dans la réalité. De plus, la décentralisation exige des règles du jeu pour opérer et la grande partie de ces règles est déterminée par le gouvernement, donc par une autorité centrale. Il existe alors un paradoxe : pour laisser s'épanouir la décentralisation, on a passablement besoin de son contraire.

Weingast (1995 : 1) avait noté le dilemme politique fondamental du système économique :

> Un gouvernement assez fort pour protéger les droits de propriété et l'exécution des contrats est également assez fort pour confisquer la richesse de ses citoyens. Des marchés florissants exigent non seulement le système approprié de droits de propriété et un droit des contrats, mais un fondement politique sécuritaire qui limite la capacité de l'État de confisquer la richesse.

Comme le fédéralisme est une décentralisation du secteur public, l'analyse de la dichotomie décentralisation-centralisation se transpose intégralement à l'étude du fédéralisme. C'est l'objet de ce texte qui analyse différents aspects de ce régime politique : des conceptions différentes du fédéralisme, les faiblesses des contraintes constitutionnelles pour limiter le pouvoir central, les

difficultés de bien mesurer le degré de décentralisation du secteur public. Il sera enfin nécessaire de poser la question : le fédéralisme est-il voué à l'échec ?

ENTITÉ ABSTRAITE OU RÉALITÉ CONCRÈTE DU FÉDÉRALISME

Des conceptions différentes au départ entraînent naturellement des conclusions différentes à l'arrivée. Les conclusions découlent des prémisses. C'est aussi le cas pour le fédéralisme entre l'étude de l'entité abstraite du système et celle de sa réalité concrète.

Une conception abstraite du fédéralisme est fournie par cette citation de l'économiste Wallace Oates (1972 : 14-15) :

> D'un point de vue économique, un gouvernement de type fédéral présente l'attrait évident d'allier les avantages d'un gouvernement unitaire à ceux de la décentralisation. Chaque ordre de gouvernement remplit les fonctions qu'il est le plus apte à remplir, plutôt que de tenter d'assumer l'entière responsabilité du secteur public. Le gouvernement central a vraisemblablement comme première responsabilité de stabiliser l'économie, de réaliser la répartition des revenus la plus équitable possible, et de procurer certains biens collectifs qui influent sensiblement sur le bien-être de tous les citoyens. Les gouvernements de palier inférieur complètent ces activités en offrant les biens et services publics qui intéressent en premier lieu seulement les citoyens qui font partie de leur territoire. Le gouvernement de type fédéral offre à ce titre la meilleure perspective pour résoudre avec succès les problèmes qui constituent la raison d'être économique du secteur public. Voilà pourquoi le fédéralisme peut être qualifié, sur le plan économique, de type optimal de gouvernement[11].

Le politicologue Riker a une conception plus réaliste du fédéralisme américain : « Pour chaque fonction considérée, il n'existe vraiment pas de division de pouvoirs entre les gouvernements constitutifs et le centre, mais plutôt un mélange de pouvoirs. »

11. Il reprend la pensée de Tocqueville(1835) : « C'est pour unir les avantages divers qui résultent de la grandeur et de la petitesse des nations que le système fédératif a été créé. » A. de Tocqueville (2008 : 231)

Riker (1975 : 104) ajoute cette métaphore :

> Le type américain de gouvernement est souvent, mais par erreur, symbolisé par un gâteau à trois étages. Une image beaucoup plus précise est le gâteau arc-en-ciel ou marbré, caractérisé par un inséparable mélange de différents ingrédients colorés, les couleurs apparaissant dans des fils verticaux et diagonaux et des tourbillons inattendus. Comme les couleurs sont mélangées dans un gâteau marbré, les fonctions sont aussi mélangées dans un système fédéral.

Voilà donc deux façons de percevoir le fédéralisme : la première y trouve une division du travail entre différents niveaux de gouvernement tandis que la seconde y voit plutôt une concurrence verticale à l'intérieur du secteur public. Cette dernière conserverait les mêmes propriétés que la concurrence en général et permettrait ainsi un meilleur agrégat de politiques touchant le citoyen, qui tienne compte des différents aspects ou dimensions à la fois nationaux et régionaux.

FAIBLESSES DES CONTRAINTES CONSTITUTIONNELLES

Les contraintes constitutionnelles ne forcent-elles pas une division précise du travail entre les niveaux de gouvernement ? Ce n'est pas le cas. Avec la croissance rapide des interventions gouvernementales dans l'après-guerre, en présence d'importantes zones grises dans la constitution et des pouvoirs généraux très vastes accordés à l'État central, on a assisté au Canada, selon les propres termes employés par le Bureau des relations fédérales-provinciales du gouvernement fédéral, « à l'écroulement général pour ne pas dire complet des barrières constitutionnelles traditionnelles ». Ce même document ajoutait :

> Bien que les méthodes et pratiques [des ministères et organismes fédéraux] que nous décrirons n'ont pas toutes été employées partout, elles étaient suffisamment répandues pour justifier les observations suivantes :
>
> les réponses initiales des ministères à la question relative au fondement constitutionnel de l'activité étudiée révèlent que la plupart

> des fonctionnaires fédéraux en cause ignoraient quelle était l'autorisation pertinente ;
>
> à des réunions ultérieures, d'autres réponses laissaient entendre que dans de nombreux cas, sinon dans la majorité, la répartition des pouvoirs n'avait pas été étudiée à fond lorsque les activités avaient été entreprises ;
>
> plus souvent qu'autrement, les ministères finissaient par fonder leurs activités sur une ou plusieurs des justifications constitutionnelles suivantes : soit la clause de l'article 91 relative à la paix, l'ordre et le bon gouvernement, même si dans certains cas aucune loi habilitante ne justifiait l'invocation de cette clause ; soit encore le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dérivé en partie des articles 91(1)a et 91(3), soit, moins souvent, le pouvoir du Parlement de déclarer que des travaux sont à l'avantage général du Canada, article 92(10)c) ;
>
> l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en particulier les articles établissant la répartition des pouvoirs, ne semble faire partie ni de la formation officielle des fonctionnaires en cause ni, fait plus important, de leur expérience au gouvernement. Bureau du Conseil privé (p. 10-11).

Dans les faits, les constitutions évoluent d'une façon détournée, par exemple par le jeu des subventions conditionnelles par lesquelles le gouvernement central échange de l'argent contre du pouvoir. Une telle subvention modifie effectivement la division de la responsabilité à l'intérieur d'un système fédéral. Un bon exemple est l'imposante intervention fédérale sous différentes formes dans le secteur des soins de santé, champ de compétence provinciale.

LE CENTRAL : AUTORITÉ BIENVEILLANTE OU MALVEILLANTE ?

Il est possible d'accepter d'une façon formelle le régime fédéral tout en le niant dans sa pratique ou dans son vécu. Il s'agit de faire plus ou moins implicitement l'hypothèse que l'autorité centrale agit comme un despote bienveillant qui maximise l'intérêt national. Seul un manque d'information sur l'intensité des préférences pour des services strictement locaux s'opposerait à la limite à la centra-

lisation des pouvoirs dans un seul niveau de gouvernement. Cette approche envers le système fédéral, qui est répandue, n'étudie nullement les mécanismes ou processus qui engendrent cette autorité si bienveillante.

Geoffrey Brennan et James Buchanan (1980 ; 174-175) expriment très bien cette idée dans le paragraphe suivant :

> Il apparaîtrait qu'il n'y a aucune raison pour que des biens publics strictement localisés ne soient pas offerts par des unités gouvernementales supra-locales qui pourraient, bien sûr, déconcentrer les services selon les exigences des limites pertinentes des externalités […] Il n'y a aucune analyse qui démontre la supériorité d'une structure politique authentiquement fédérale sur une structure unitaire quand cette dernière a une gestion déconcentrée. Ce résultat n'est pas en lui-même surprenant, quand nous reconnaissons que la « théorie économique » du fédéralisme n'est pas différente de l'économique normative standard dans son hypothèse implicite sur la politique. Le conseil normatif proposé par la théorie est supposément dirigé vers un despote bienveillant qui implantera les critères d'efficacité. Aucun appui ne peut être généré pour une structure gouvernementale politiquement divisée jusqu'à ce que l'arrivée éventuelle d'un despote non bienveillant soit acceptée. Une fois que le gouvernement devient modelé, soit comme un processus interactif complexe semblable à ce qui est analysé dans le choix public standard, soit comme dans ce livre, en termes de conduites semblables à un léviathan, un argument favorable à une structure authentiquement fédérale peut être développé.

Comme on le voit, le fédéralisme transpose les problèmes de la dichotomie centralisation-décentralisation. Il est utile d'en donner des applications.

UNE PREMIÈRE APPLICATION : LA PROTECTION DU MARCHÉ COMMUN NATIONAL

Depuis plus de 200 ans – surtout si l'on se réfère aux deux livres importants publiés en 1776 par l'abbé Étienne Bonnot de

Condillac et Adam Smith –, les économistes enseignent les vertus du libre-échange comme source de bien-être. Il permet un marché plus étendu, de même qu'une diminution des coûts grâce à une meilleure division du travail et à un environnement concurrentiel accru. Cela est encore plus important pour une petite région : elle a en effet davantage intérêt à se spécialiser et, même à court terme, elle n'a sur le marché international aucun pouvoir monopolistique. De plus, le protectionnisme exercé par d'autres juridictions ne justifie pas le recours à des mesures protectionnistes, parce que le libre-échange, même unilatéral, accroît le revenu total de la région.

Toutes les constitutions des fédérations interdisent aux gouvernements régionaux d'établir des barrières tarifaires aux produits importés d'autres pays ou d'autres régions du même pays. Le commerce international et interrégional est donc de la compétence exclusive du gouvernement central. Ce dernier ne peut imposer des barrières tarifaires qu'aux produits importés. Ainsi, les constitutions fédératives visent la création d'un marché commun sur le territoire interne, c'est-à-dire un libre-échange des biens et services.

Toutefois, les barrières tarifaires ne sont qu'une des nombreuses formes d'entraves à l'échange. Aujourd'hui, le protectionnisme prend davantage la forme de barrières non tarifaires : notamment le contingentement de différents produits, les subventions aux producteurs autochtones, les mesures d'achat préférentiel, les nationalisations et, enfin, la réglementation de différents biens et services. La multiplicité des interventions gouvernementales, ou leur omniprésence, favoriserait donc le démantèlement du marché commun à l'intérieur d'une fédération. Ainsi, on assisterait depuis plusieurs décennies à la balkanisation de l'économie canadienne.

Il est nécessaire ici de donner un sens valable et rigoureux à la notion de balkanisation, qui semble synonyme de protectionnisme. C'est le phénomène par lequel l'intervention gouvernementale dissocie le prix des biens et services régionaux des coûts

régionaux de production. La balkanisation est donc la dimension régionale de l'inefficacité.

Ajoutons que l'effet balkanisateur est tout aussi présent lorsque ce sont les prix des biens et des services offerts par le secteur public qui sont faussés. En modifiant les prix relatifs régionaux, l'intervention publique se trouve à conférer des bénéfices variables aux gens des régions et aussi à leur imposer des coûts variables. Cet effet différentiel engendre la balkanisation.

À titre d'exemple, signalons que l'aide de plusieurs milliards du gouvernement fédéral à l'industrie nucléaire a considérablement profité à l'Ontario[12]. Cette province possède toutes les centrales nucléaires en exploitation au Canada, sauf deux. Cette aide a donc été une source de balkanisation de l'économie canadienne ; elle a faussé les prix relatifs ou régionaux sur le territoire. L'avantage du Québec sur l'Ontario en matière d'électricité a été artificiellement diminué.

Selon le sens donné au concept, la balkanisation de l'économie canadienne n'est point la seule conséquence des politiques protectionnistes provinciales : elle est aussi provoquée par les multiples programmes du gouvernement central qui faussent les prix relatifs régionaux. Il est loin d'être farfelu d'avancer l'hypothèse que le gouvernement central a un effet balkanisateur plus important que celui des autres ordres de gouvernement : son pouvoir discrétionnaire serait plus élevé que le leur, puisqu'il est moins soumis à la concurrence qu'ils ne le sont.

Les directeurs d'un ouvrage consacré à la balkanisation du Canada écrivaient :

> De fait, il est difficile de prédire que les gouvernements centraux ou unitaires seront moins enclins à fausser les flux commerciaux internes que les niveaux inférieurs de gouvernement. L'évidence présentée dans ce livre suggère l'opposé. Trebilcock *et al.* (1983 : 558)

12. Déjà en 1987, une étude publiée par le défunt Conseil économique du Canada affirmait : « Les coûts du soutien de la R-D que le gouvernement fédéral ne pourra probablement jamais récupérer sont évalués à environ 12 milliard de dollars (en dollars de 1981)… ». Lermer, (1987 : xi)

UNE DEUXIÈME APPLICATION : POURQUOI LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EST-IL SI DÉPENSIER ?

L'importance des dépenses du secteur public québécois présente un paradoxe. Malgré que le Québec soit considéré comme une province pauvre, le gouvernement du Québec offre à sa population des services plus généreux que les autres provinces tels le programme de garderie à sept dollars et des droits de scolarité peu élevés pour les études postsecondaires.

Ce phénomène est généralement expliqué par des préférences des Québécois qui ressembleraient davantage à celles des européens par rapport aux choix nord-américains. L'explication est moins subjective : elle réside plutôt dans les paiements considérables de péréquation que verse le gouvernement fédéral au Québec et dont le fondement peut être questionné.

En 2008-2009, le gouvernement du Québec obtenait 8 milliards $ en péréquation, un montant égal à 16 % de ses revenus autonomes. Jusqu'à récemment, le gouvernement ontarien ne recevait pas un sou. Cette différence est-elle justifiée ? De prime abord, la réponse est positive. Selon les deux critères du PIB et du revenu personnel par habitant, il existerait pour 2006 un écart entre 12 et 16 % favorable à l'Ontario. Le Québec est donc relativement pauvre.

Ces données ne tiennent pas compte des différences du coût de la vie entre les deux provinces. Selon les indices comparatifs du prix de détail pour octobre 2006, le coût de la vie à Montréal est inférieur de 14,7 % par rapport à Toronto. Il en découle que l'écart du revenu réel moyen entre les deux provinces est négligeable. Cette égalisation du revenu réel ne doit pas surprendre malgré une expansion généralement plus rapide en Ontario qu'au Québec et aussi à Toronto par rapport à Montréal. L'économie québécoise correspond au modèle économique de la « petite économie » où l'ajustement s'effectue progressivement par un déplacement relatif de la population et par une convergence des revenus réels.

Qu'en est-il du déplacement relatif de la population ? De 1961 à 2006, la part du Québec dans la population canadienne est passée de 28,8 à 23,5 %, tandis que celle de l'Ontario était en hausse, de 32,8 à 38,9 %. La part du Québec baisse en moyenne de plus d'un dixième de pourcentage par année.

Avec l'égalisation des revenus réels entre le Québec et l'Ontario, le différentiel de 8 milliards $ dans les paiements de péréquation entre les deux provinces n'était point justifié. Une question demeure : pourquoi cet important « cadeau » obtenu du gouvernement fédéral n'est-il pas transféré aux contribuables grâce à un fardeau fiscal moins élevé ? Selon les conclusions de plusieurs études empiriques, les subventions inconditionnelles aux administrations inférieures, tels les paiements de péréquation aux provinces, provoquent des accroissements équivalents des dépenses. Cela a été surnommé le *flypaper effect* ou « l'argent colle où il touche ». (Inman, 2008) De plus, les paiements de péréquation diminuent pour les provinces le fardeau de leurs politiques inefficaces comme la dissipation des rentes des ressources naturelles et les encouragent à imposer de plus hauts taux de taxation[13].

Plusieurs économistes corroborent l'effet expansionniste du fédéralisme sur les dépenses publiques :

> De manière générale, les chercheurs n'ont pas trouvé que le fédéralisme diminuait les budgets et limitait les dépenses publiques, et précisément ses incitations concurrentielles sont toujours une question de conjecture (Breton, 1996 ; Mueller, 2003). En outre, le fédéralisme a ses coûts. Les subventions des niveaux supérieurs de gouvernement encouragent les gouvernements inférieurs à augmenter leurs dépenses ; donc par l'exercice d'un « blanchiment » fiscal, il peut défaire, dans une certaine mesure, la contrainte de sortie. En outre, de nombreux échelons des gouvernements signifient plus de politiciens qui répondent à des groupes d'intérêt

13. Avec l'actuelle formule de répartition de la péréquation, le gouvernement du Québec aurait tout intérêt à minimiser les paiements reçus d'Hydro-Québec (dividendes et redevances hydrauliques). Chaque dollar de ces paiements a déjà réduit sa péréquation jusqu'à 38 sous. Au cours des dernières années, il a étrangement fait le contraire.

> particuliers désirant davantage de dépenses publiques (Cullis et Jones, 1998). Borcherding et Lee (2006 : 126)

Le fédéralisme encouragerait ainsi une « contrainte budgétaire molle » pour les gouvernements inférieurs.

LE FÉDÉRALISME EST-IL VOUÉ À L'ÉCHEC ?

Dans l'étude de la dichotomie centralisation-décentralisation, la question suivante se pose : la décentralisation est-elle vouée à l'échec ? Cette question s'applique aussi au régime fédéral. Les processus politiques ne pourraient-ils pas favoriser l'autorité centrale, qui conserverait davantage certains pouvoirs monopolistiques ou discrétionnaires ? Au XIX[e] siècle, deux analystes avaient perçu cette tendance vers l'hégémonie du pouvoir central : Alexis de Tocqueville, dans *De la démocratie en Amérique* (2008 [1835] : 1040), affirmait que, « dans les siècles démocratiques qui vont s'ouvrir, l'indépendance individuelle et les libertés locales seront toujours un produit de l'art. La centralisation sera le gouvernement naturel ». Lord Bryce, dans *The American Commonwealth*, prétendait que « le fédéralisme n'est tout simplement qu'une transition vers un gouvernement unitaire[14] ». L'histoire de la création des fédérations des pays développés tend à confirmer ces jugements.

Une explication d'une centralisation croissante du fédéralisme et de la standardisation accrue des services sur le territoire réside dans le fait que l'autorité centrale prélève plus facilement des impôts, parce qu'elle est moins soumise à la concurrence. Elle peut échanger avec les autres paliers de gouvernement de l'argent pour des pouvoirs, si elle n'a pas le pouvoir d'intervenir unilatéralement. Les mêmes raisons expliquent la perte d'autonomie du gouvernement local.

Une autre façon d'analyser la perte de responsabilité dans le fédéralisme consiste à référer au cas du monopole discriminant. Si une organisation évolue dans deux marchés différents, en étant

14. C'est la « *Bryce's Law* ». McWhinney (1966 : 13)

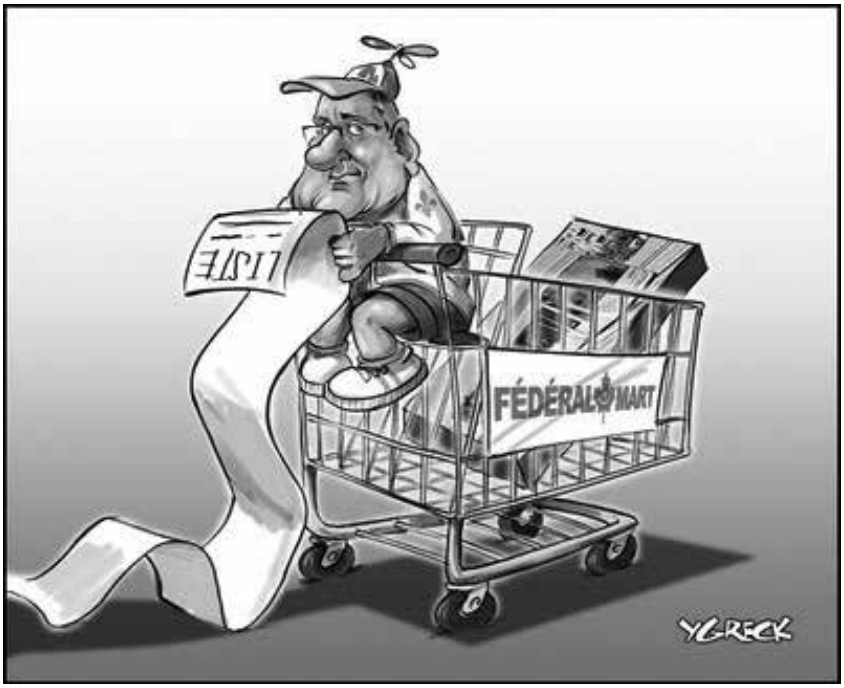
dans le premier le seul offreur et, dans le second, soumise à une concurrence, elle aura tendance à s'occuper davantage du second marché. Dans le premier, elle possède une demande captive.

Le même raisonnement se transpose dans le contexte de la concurrence verticale. Dans sa recherche des votes pour sa réélection, le parti fédéral au pouvoir est dans une position de monopole dans l'offre de biens strictement nationaux, telle la défense nationale. Le gouvernement central est l'offreur tout désigné pour ces biens qui demeurent toutefois loin des préoccupations immédiates du citoyen. Le central a néanmoins intérêt à se rapprocher des citoyens dans l'offre de biens régionaux, locaux ou même privés. Cela est plus rentable électoralement.

Quel en est le résultat ? Le gouvernement central a tendance à négliger les questions vraiment nationales. C'est le cas au Canada pour la défense nationale, pour laquelle les préoccupations sont très souvent de nature locale, comme la localisation des bases ou des contrats militaires. Il y a pour lui plus d'intérêts à se mêler des biens régionaux et locaux qui sont dépourvus d'externalités nationales. C'est ainsi que le gouvernement fédéral assume une bonne partie des améliorations apportées à la route Québec-Saguenay. Où est l'impact national de cet investissement ?

La concurrence verticale, inhérente au régime fédéral par la présence de différents niveaux d'administration, ne déboucherait-elle pas vers une course aux subventions de la part des autorités inférieures ? J'habite une région (celle de la ville de Québec) où cette dynamique est bien développée. Lors des élections fédérales de janvier 2006, deux importants médias posaient à leurs lecteurs/auditeurs durant plusieurs jours, la question suivante : « Québec a-t-elle reçu sa juste part du gouvernement fédéral ? » On peut se demander quelle est la conception du fédéralisme sous-jacente à cet appel à tous. Pour ma part, j'y voyais « un rôle de distributeur de cadeaux en concurrence avec le père Noël ». (*Le Soleil*, 18 janvier 2006, A16) Cette caricature publiée au début de la campagne de 2011 en est le prolongement. (Figure 1)

FIGURE 1
La liste



Source : *Journal de Québec*, 26 mars 2011, p. 20.

SUBVENTIONS ET INCITATIONS

Les subventions du gouvernement supérieur aux autorités inférieures changent les incitations à l'exemple des subventions pour l'économie en général. Comme les subventions concernent beaucoup plus les dépenses en immobilisation par rapport aux dépenses courantes ou d'opération, elles biaisent les décisions envers les activités subventionnées. Comme le gouvernement du Québec donne une subvention de 50 % (qui a déjà atteint 75 %) pour l'achat de véhicules neufs sans contribuer aux dépenses d'opération, les autorités régionales de transport en commun sont alors incitées à renouveler plus rapidement leur flotte en diminuant la durée de vie d'un autobus. Elles doivent, en effet, assumer tous les coûts croissants

d'une flotte plus vieille. Ce phénomène engendre ce qu'on peut appeler des autobus jetables ou autobus « kleenex ».

Cette dynamique se généralise aux demandes de faire financer par les gouvernements supérieurs le renouvellement des infrastructures municipales comme les réseaux d'aqueduc et d'égouts. Pourtant, le propriétaire d'un bungalow sait pertinemment qu'il doit périodiquement encourir une importante dépense pour remplacer les bardeaux d'asphalte de sa couverture. Il est de son intérêt de prévoir cette dépense. Cela ne semble pas le cas pour les corporations municipales qui attendent les catastrophes pour mieux obtenir des subventions.

LA RESPONSABILITÉ AMBIGUË

La concurrence verticale et les compromis qu'elle suscite rendent plus difficile au citoyen l'identification de la responsabilité des politiques et de leur financement.

L'expansion du secteur public québécois, de la fin des années 1950 au milieu des années 1970, se différencie peu des autres provinces canadiennes. Il est assez juste d'affirmer que le phénomène qualifié de Révolution tranquille au Québec fut le produit ou au moins fut considérablement influencé par les politiques du gouvernement central, notamment en matière de soins de santé, d'éducation, de sécurité du revenu et de transport. L'élément caractéristique ou propre au Québec francophone fut la laïcisation des différentes institutions en éducation, santé et bien-être.

Encore aujourd'hui, un ancien ministre des Affaires sociales du Québec, aujourd'hui le ministère de la Santé et des Services sociaux, est appelé « le père de l'assurance maladie », comme si ce programme avait été une création autonome du gouvernement d'alors. Dans cette attribution, l'important financement fédéral conditionnel à une assurance publique universelle, de même que l'implantation moins tardive dans les autres provinces, sont ignorés : on se limite à un univers strictement québécois.

LA DÉCENTRALISATION DU FÉDÉRALISME CANADIEN

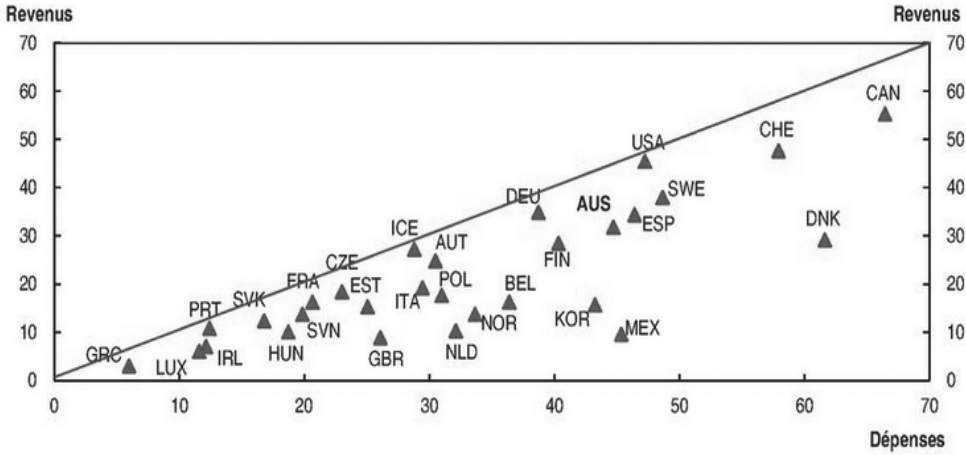
Malgré que la constitution canadienne soit assez peu contraignante pour le gouvernement fédéral, les données des dépenses du secteur public des pays développés montrent une grande décentralisation relative du secteur public canadien. Avec une bonne marge, le Canada est au premier rang pour la part des recettes et des dépenses des gouvernements non centraux dans l'ensemble du secteur public (Figure 2).

Dans l'étude de la dichotomie centralisation-décentralisation, le rapport des dépenses gouvernementales sur le PIB est un indicateur utile mais incomplet de la présence du secteur public dans l'économie. La répartition des dépenses et des revenus entre les administrations est aussi un indicateur utile mais incomplet de l'évolution de la centralisation dans une fédération. La baisse importante de la contribution fédérale en espèces dans le financement des dépenses provinciales de santé, à partir de la fin des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990, n'a aucunement réduit le caractère contraignant de la Loi canadienne sur la santé[15].

Au Québec, en 2007, les transferts gouvernementaux représentaient 12,5 % des revenus de fonctionnement du secteur municipal. Peut-on conclure à un haut niveau d'autonomie de ce niveau de gouvernement ? La réponse se complique par la présence des importants cadres réglementaires que lui impose le gouvernement du Québec pour différents services.

15. Les problèmes de mesure de la décentralisation fiscale sont étudiés par D. Stegarescut (2005). Selon lui : « La comparaison des données établies selon les différents concepts de mesure indique que les indicateurs fiscaux courants surestiment considérablement le degré de décentralisation des revenus dans la plupart des pays. Des pays fédéraux telles l'Allemagne et l'Autriche apparaissent tout particulièrement être plus centralisés que des pays unitaires comme le Danemark et la France. » (p. 325)

FIGURE 2
Part des recettes et des dépenses des gouvernements non centraux
en pourcentage de l'ensemble du secteur public, pays de l'OCDE, 2012
ou année la plus récente



Source : OECD (2014 : 113).

La décentralisation de l'économie exige de la centralisation pour définir en grande partie les règles du jeu ou le cadre légal. Il en est de même dans le régime fédéral. Son opération demande un gouvernement central fort qui doit constamment résister aux demandes répétées de subventions des administrations inférieures. Ces dernières sont pour l'autonomie de dépenses mais préfèrent que les revenus soient collectés par d'autres. Qui refusent des services gratuits ou très subventionnés ? Les paroles favorisent l'autonomie ou la responsabilité, mais les actes vont vers la demande de subventions.

CONCLUSION

Weingast (2009 :281) définit cinq conditions pour obtenir un type idéal de fédéralisme qu'il qualifie de *market-preserving federalism*. Ce sont :

> *Hiérarchie*. Une hiérarchie de gouvernements existe avec chacun ayant un domaine délimité d'autorité.
>
> *Autonomie infranationale*. Les gouvernements inférieurs ont principalement à la fois la réglementation locale de l'économie et l'autorité sur la fourniture des biens et services publics.
>
> *Marché commun*. Le gouvernement national pourvoit et maintient un marché commun qui permet la mobilité des facteurs et des produits.
>
> *Contraintes budgétaires rigoureuses*. Tous les gouvernements, particulièrement les gouvernements inférieurs, affrontent des contraintes budgétaires rigoureuses.
>
> *Autorité institutionnalisée*. La distribution de l'autorité politique est institutionnalisée. (Les italiques sont de l'auteur.)

Ces conditions ne peuvent-elles pas être mises en parallèle avec celles nécessaires pour préserver la décentralisation dans l'économie ? Le fédéralisme correspond tout simplement à une forme d'ouverture du système politique. Une telle ouverture demeure constamment menacée par la présence des forces centralisatrices.

La concurrence entre les différents niveaux de gouvernement exige des limites crédibles aux multiples interventions ou à l'hégémonie du gouvernement central. Un gouvernement central assez fort pour limiter ses propres interventions demeure aussi apte à s'ingérer dans tous les domaines. Toutefois, de telles limites crédibles, en grande partie de portée constitutionnelle, résistent mal au vécu du fédéralisme.

La menace au fédéralisme ne viendrait-elle pas d'une décentralisation trop poussée du secteur public mais plutôt des forces centralisatrices de la dynamique politique ? Ce serait la contrepartie du biais centralisateur qui a cours pour l'économie.

(Texte publié sur le site de *Le Québécois libre,* mai 2011)

PARTIE 11

MESURES ET PRÉVISIONS

48

La fausse précision des données

Durant une longue carrière, j'ai eu plusieurs communications avec des journalistes de Québec sur les variations mensuelles du taux de chômage de la région métropolitaine de recensement de cette région. J'y ai obtenu une très piètre performance, n'ayant réussi qu'une seule fois à convaincre mon interlocuteur (dans ce cas, mon interlocutrice) que les changements mensuels n'étaient que très rarement statistiquement significatifs.

LES VARIATIONS DU TAUX DE CHÔMAGE À QUÉBEC

Pour la région métropolitaine de Québec, Statistique Canada indique à chaque publication de l'Enquête sur la population active que l'écart-type de l'estimé du taux de chômage est de 0,3 %. Cela signifie que, pour le taux de février 2016 de 5,1 %, il y avait 68 % de probabilité ou environ deux chances sur trois que le taux se situe entre 4,8 et 5,4 %. La baisse de 0,1 % par rapport au mois précédent n'a donc aucune signification. Avec un tel degré d'imprécision, y a-t-il vraiment lieu de faire des manchettes avec les variations mensuelles du taux de chômage ?

Quelques points d'information sur les données de la région métropolitaine de Québec : elles proviennent d'une enquête avec un échantillon de 678 personnes dont le sixième est renouvelé mensuellement et, vu sa taille relativement faible, les données

mensuelles sont une moyenne mobile sur trois mois, la donnée de février devenant une moyenne des taux obtenus pour décembre, janvier et février.

UN GRAPHIQUE ÉLOQUENT

Le problème de la précision des données est omniprésent. Une façon intéressante d'en prendre conscience est fournie par la figure 1 provenant du numéro de février 2016 d'*Inflation Report*, une publication trimestrielle de la Monetary Policy Committee (MPC) de la Banque d'Angleterre.

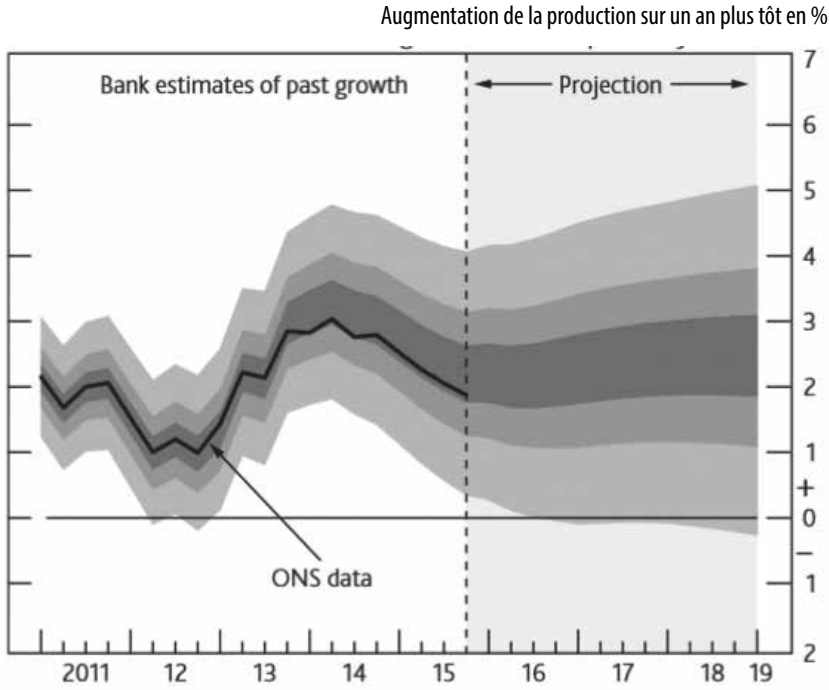
La présentation en éventail indique la probabilité de divers résultats pour la croissance du PIB. À la gauche de la ligne verticale en pointillé, la répartition reflète la probabilité de révisions apportées aux données par le passé ; à droite, elle indique l'incertitude sur l'évolution de la croissance future du PIB.

Ce graphique en éventail comprend trois bandes plus ou moins sombres. Si les circonstances économiques identiques à celles du moment devaient prévaloir dans 100 occasions, le meilleur jugement collectif du MPC est qu'une estimation modérée de la croissance du PIB se situerait dans la bande centrale la plus sombre dans 30 de ces occasions.

Pour une prévalence estimée de 60 occasions sur 100, il faut réunir les deux surfaces les plus foncées. Pour un trimestre donné de la période de prévision, la croissance du PIB devrait se situer quelque part au sein du très large éventail dans 90 occasions sur 100.

Le graphique montre bien l'imprécision des prévisions, qui d'ailleurs croît avec la durée de la prévision.

FIGURE 1
Taux de croissance du PIB réel estimés et projetés
pour la Grande-Bretagne, 2011-2018



Source : Bank of England, 2016 (février). *Inflation Report*. London, p. 33.

L'IMPRÉCISION DES DONNÉES SE RAPPORTANT AU PASSÉ

À première vue, ce graphique présente un étrange phénomène : il montre une dispersion ou intervalle de confiance pour l'estimation de la croissance du PIB des années antérieures. Comment cet écart peut-il exister pour une période passée ?

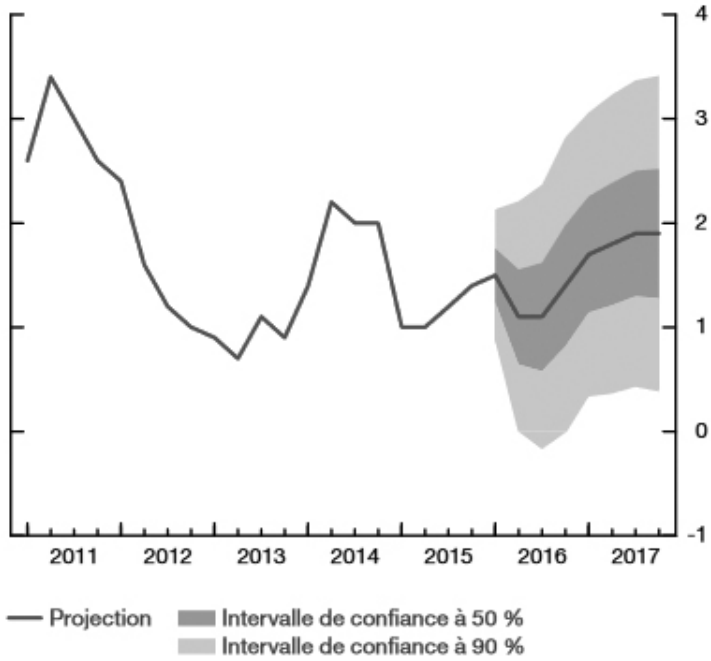
Les données sur le PIB d'un trimestre ne sont pas définitives mais sont périodiquement révisées avec la venue de données plus complètes et donc plus précises. Ces diverses révisions ont servi à estimer les intervalles de confiance. Elles sont d'ailleurs des sous-estimations en raison de l'absence de révisions dans les indices de

prix. En somme, même la connaissance du passé demeure elle-même imprécise, mais moins que celle du futur.

UN GRAPHIQUE EN ÉVENTAIL CANADIEN

Au Canada, les représentations en éventail sont très peu utilisées. Une exception existe : la Banque du Canada présente un graphique en éventail dans ses projections relatives à l'inflation dans la publication trimestrielle *Rapport sur la politique monétaire*. (Figure 2) L'éventail relativise la valeur informative des projections.

FIGURE 2
Projection relative à l'inflation mesurée par l'indice global des prix à la consommation %



Source : Banque du Canada, 2016 (janvier). *Rapport sur la politique monétaire*. Ottawa, p. 30.

CONCLUSION

Malheureusement, je dois conclure sur une note pessimiste. La question de la précision des données est un important sujet, mais généralement ignoré. En somme, il n'y a pas de demande, ni de la part du grand public, ni des médias qui répondent à leur clientèle, ni même des économistes.

Il ne s'agit pas de rejeter les données, loin de là, mais de les relativiser en s'interrogeant constamment sur leur précision.

(Article web de la revue *Gestion*, 6 mai 2016)

49

Prévisions et changements institutionnels

Le texte précédent a montré comment la largeur des intervalles de confiance ou la pluralité des possibles diminuent la crédibilité des prédictions précises en utilisant comme exemple les prévisions macroéconomiques de courte période. Sur une plus longue période, une autre variable mine leur crédibilité : les sociétés ne ressemblent pas à des rochers mais plutôt évoluent, souvent très rapidement, en rendant caduques les « certitudes » prévisionnelles.

Certains domaines changent moins rapidement que d'autres. C'est généralement le cas pour les phénomènes démographiques, les personnes vieillissant un an à la fois. Même là, les évolutions ne sont pas invariables, comme en témoignent les deux cas suivants qui ont un impact sur les régimes de retraite publics et privés.

Il y eut premièrement le baby-boom qui est habituellement situé dans la période 1946-1966. Sa conclusion correspond à la même année que l'entrée en vigueur du RRQ et de son pendant hors Québec, le Régime de pension du Canada (RPC). Les prolongements anticipés d'une forte natalité et d'une croissance économique soutenue, vécue durant les Trente Glorieuses de 1945 à 1973, rendaient attrayantes la faible capitalisation de ces régimes et la décision d'être généreux pour la première génération des retraités. En 1966, il y avait au Québec 8,3 personnes âgées entre 20 et 64 ans par personne de 65 ans et plus.

Les prévisions optimistes du départ ne se sont pas réalisées. Le taux de cotisation est passé de 3,6 % en 1966 à 10,5 % en 2015 (9,9 % pour le RPC) du salaire moyen. Malgré cette hausse appréciable du taux, le RRQ est capitalisé à environ 15 % contre une obligation de 100 % pour les régimes privés.

La santé actuarielle des plans de pension publics et privés dépend aussi des réalisations des prévisions sur l'espérance de vie à 65 ans. Tandis que pour les femmes l'amélioration suit une progression assez constante depuis plusieurs décennies, la hausse fut récemment beaucoup plus marquée chez les hommes. L'écart favorisant les femmes était de 3,8 ans en 2000-2002 contre 2,9 ans en 2013.

ADAPTATION DES INSTITUTIONS À UN NOUVEL ENVIRONNEMENT

La société s'adapte à de nouvelles conditions ou à un environnement qui change. Les institutions évoluent. Ainsi, la montée dans l'après-guerre des dépenses gouvernementales dans les trois grands domaines que sont la santé, l'éducation et le bien-être représente la prise en charge par le gouvernement d'activités auparavant sous la gouverne de la famille et des institutions religieuses ou de bienfaisance. On peut y ajouter aussi le gouvernement local, d'une façon encore plus importante au Canada anglais.

Voici un exemple intéressant de la relation environnement et institution, le cas de la polyandrie qui fut étudié par une économiste :

> Si la polygamie peut résulter d'un rapport hommes/femmes inférieur à un, en découle-t-il que la rareté relative des femmes conduise à la polyandrie ? Bien que la polygamie soit très répandue, la polyandrie est extrêmement rare… Mais dans les deux cas de polyandrie sur lequel j'ai obtenu de la documentation, le rapport dépassait un : parmi les Todas de l'Inde, la rareté des femmes résulte de l'infanticide féminin. En 1951, les polyandres de Jaunsar-Bawar (Himalaya) avaient 20 % plus d'hommes que de femmes,

> probablement encore un résultat de l'infanticide féminin qui prévalait jusqu'en 1935. Ces montagnards avait aussi une coutume de déclarer certaines femmes comme sorcières ; par la suite, elles ont souvent été tuées – une autre façon d'augmenter le rapport hommes/femmes. (Grossbard, 1980 : 335)

LES AJUSTEMENTS AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Nos sociétés vieillissent et continueront de le faire pour les prochaines décennies. En 1971, il y avait au Québec 7,9 personnes âgées entre 20 et 64 ans par personne du groupe d'âge de 65 ans et plus. Ce rapport a constamment baissé pour s'établir à 4,0 en 2011. Qu'arrivera-t-il dans les deux prochaines décennies ? Les prévisions publiées dans *Le bilan démographique du Québec Édition 2014* se traduisent en 2,9 personnes de 20 à 64 ans par personne de 65 ans et plus pour 2021 et en un rapport de 2,1 pour 2031.

Le vieillissement de la population provoque de multiples effets et aussi des réactions. Nous nous limiterons ici à seulement deux éléments concernant les personnes âgées : leur participation au marché du travail et des contraintes accrues sur leurs dépenses de santé.

La mesure de la dépendance démographique des personnes âgées que nous avons utilisée mérite d'être corrigée par un phénomène important débutant au dernier lustre des années 1990 : c'est l'augmentation appréciable de leur taux de participation au marché du travail. Une publication sur le marché du travail au Québec faisait la remarque suivante pour 2014 : « Tout comme le taux d'activité, le taux d'emploi des 55 ans et plus atteint son plus haut niveau depuis le début de la série chronologique en 1976. » (p. 24) Les comportements changent étant facilités par des personnes en meilleure santé, plus éduquées et par un milieu de travail moins orienté vers la force physique.

IMPACT SUR LES DÉPENSES DE SANTÉ

Les dépenses de santé varient avec l'âge et cela pour deux raisons : à l'exemple d'une automobile, les dépenses d'entretien sont croissantes et une très grande partie de ces variations s'explique par les dépenses reliées à la proximité de la mort, soit la dernière année de vie. Par exemple, une étude portant sur tous les décès en Ontario entre le 1er avril 2010 et le 31 mars 2013 donne les résultats suivants :

> Parmi 264 755 personnes décédées, le coût moyen des soins de santé dans la dernière année de vie était de 53 661 $ (quartile 1 – quartile 3 : 19 568 $ – 66 875 $). Le coût annuel total estimé de 4,7 milliards de dollars représente environ 10 % de tous les soins de santé financés par le gouvernement. Les soins hospitaliers encourus par 75 % des personnes décédées a contribué à 42,9 % des coûts totaux (30 872 $ par utilisateur)…Les coûts ont fortement augmenté au cours des 120 derniers jours avant la mort, principalement pour les soins hospitaliers.(Tanuseputro, 2015 : 1)

Un fait surprenant : la structure d'âge de la population ne ressort généralement pas comme une variable explicative dans les variations internationales des dépenses de santé. Ce résultat peut s'expliquer en se référant à l'évolution des clientèles des centres d'accueil québécois, entre les années 1970 et aujourd'hui. À l'époque, certains centres d'accueil ressemblaient davantage à de simples résidences subventionnées pour personnes âgées. La croissance du nombre des aînés a conduit à l'établissement de critères d'entrée beaucoup plus restrictifs. Résultat : les pensionnaires de ces établissements sont de plus en plus malades.

Les prochaines décennies connaîtront une poussée appréciable du nombre des décès. Cette croissance pourra favoriser une attitude médicalement moins agressive envers la mort et une tolérance à l'égard de l'euthanasie.

Ces changements, sources d'économies des dépenses de santé, peuvent se produire rapidement. La popularité au Québec des interruptions volontaires de grossesse sert d'exemple. L'indice synthétique des interruptions volontaires de grossesse est la somme

des taux d'interruption par âge pour une année donnée. En 1976, ce taux était de 128,4 pour mille. Cela signifie qu'avec les taux par âge de 1976, une génération de 1 000 femmes subirait 128 avortements. En 2004, l'indice était 4,7 fois plus élevé, pour s'établir à un maximum de 598,0 pour mille, pour redescendre à 515,6 en 2011 (30 interruptions volontaires de grossesse pour 100 naissances).

En somme, les sociétés ne ressemblent pas à des rochers mais plutôt évoluent, souvent très rapidement, en rendant caduques les « certitudes » prévisionnelles.

(Article web de *LIBRES ÉCHANGES*, 22 juin 2015)

50

La prétention de connaître

La prétention de connaître : elle s'avère une caractéristique d'un présent environnement narcissique que des chercheurs du domaine, comme Jean Twenge et Keith Campbell (2010), ont qualifié d'épidémie. Ainsi, nous y serions tous affectés à différents degrés, du moins par contagion ou par effet de pairs.

La prétention de connaître s'exprime dans la rapidité des jugements, le caractère moralisateur ou normatif de ceux-ci et enfin le peu d'intérêt à vérifier leur exactitude après les faits. Dans notre monde rempli d'incertitudes, on s'attend à ce que les conclusions pondérées et probabilistes soient privilégiées. Ce n'est pas le cas, à mon avis : la faveur va aux conclusions rapides, plus ou moins justifiées, et sans reconnaître les limites des connaissances.

EXAGÉRATION ET MÉLANGE DES GENRES

On peut facilement le constater : le monde d'aujourd'hui ne privilégie pas toujours la modération. À titre d'exemple, durant plusieurs années, différentes publications du gouvernement du Québec affichaient sur la page couverture le slogan « Briller parmi les meilleurs ».

L'exagération entraîne aussi le mélange des genres. C'est ainsi que la promotion d'une émission d'affaires publiques à ICI RDI, Le club des ex, mettait de l'avant cette phrase : « Ils ne sont pas objectifs, ils sont colorés. » Le contenant devient plus important que le contenu.

LES LIMITES DE NOS CONNAISSANCES

Pour témoigner des limites de nos connaissances, je m'appuierai sur les témoignages de David Hume et de deux détenteurs de prix Nobel d'économie.

Dans son *Essai sur la succession protestante* publié en 1752, le philosophe et économiste écossais David Hume écrivait :

> Le philosophe [l'observateur impartial] reconnaîtra tout de suite que toutes les questions politiques sont infiniment compliquées et que, dans une délibération, ne se présente guère une solution qui soit entièrement bonne ou entièrement mauvaise. On peut prévoir que des conséquences, variées et mêlées, découleront de toute mesure et de nombreuses conséquences imprévisibles en résulteront toujours. L'hésitation, la réserve et le doute seront donc ses seuls sentiments dans une telle tentative.

Qu'affirment par ailleurs les deux détenteurs de prix Nobel sur la profondeur de nos connaissances ? Lors d'un long entretien, l'économiste américain James Heckman faisait la remarque suivante :

> Je dirais donc que dans beaucoup de domaines de l'économie, nous avons moins de connaissances que nous le pensons. Je pense donc qu'il y a une prétention à la connaissance. Il y a beaucoup moins que ce que nous pensons vraiment et que beaucoup de gens croient savoir.

De son côté, le philosophe et économiste britannique Friedrich Hayek terminait ainsi son discours de réception du Nobel :

> La reconnaissance des limites insurmontables à sa connaissance devrait effectivement donner, à celui qui étudie la société, une leçon d'humilité qui devrait lui éviter de se faire complice de cette propension fatale des hommes à vouloir contrôler la société – tendance qui en fait non seulement les tyrans de leurs semblables, mais qui pourraient bien en faire les destructeurs d'une civilisation qu'aucun cerveau n'a conçu, mais qui est née des libres efforts de millions d'individus.

L'ORIGINE DU MORALISME AMBIANT

À plusieurs reprises, j'ai exagéré en faisant la remarque suivante : « dans ma jeunesse, les sermons se limitaient à 15 minutes le dimanche matin, aujourd'hui c'est 24 heures sur 24 ».

À mon avis, le sociologue français Raymond Boudon a bien expliqué cette popularité du moralisme :

> On peut avancer que ces différents facteurs – baisse en moyenne des exigences scolaires et universitaires, installation d'une épistémologie disqualifiant la notion d'un savoir objectif – ont produit un autre effet d'importance cruciale : ils ont contribué à provoquer un épanouissement du moralisme dans le milieu enseignant et, au-delà, dans les milieux intellectuels. Car il est plus facile de porter un jugement moral sur tel épisode historique ou sur tel phénomène social que de les comprendre. Comprendre suppose à la fois information et compétence analytique. Porter un jugement moral ne suppose en revanche aucune compétence particulière. La reconnaissance de la capacité de comprendre suppose une conception objectiviste de la connaissance. Pas celle de la capacité de sentir. De plus, si tel jugement moral rencontre la sensibilité d'un certain public ou s'il est conforme aux dogmes qui cimentent tel réseau d'influence, il peut être socialement rentable. (Boudon, 2004 : 147)

En terminant, laissez-moi tout de même ajouter qu'à mon âge, je risque de tomber dans le travers décrit en 1528 par l'écrivain Baldassare Castiglione dans *Le livre du courtisan* :

> J'ai souvent considéré, non sans grand étonnement, d'où procède une erreur que l'on peut croire être propre et naturelle aux personnes âgées, parce qu'elle se voit communément chez celles-ci : c'est que presque toutes louent le temps passé et blâment le présent, en méprisant nos actions et manières de faire, et tout ce qu'elles ne faisaient pas dans leur jeunesse. Elles affirment aussi que toute bonne coutume et toute bonne manière de vivre, toute vertu, et en somme toute chose, vont toujours de mal en pis.

(Article web de la revue *Gestion*, 17 août 2017)

Conclusion

Une carrière de traducteur

À quelques jours d'une prise de la retraite après quarante-neuf ans comme professeur d'économie à l'Université Laval, c'est le moment de jeter un regard sur le passé pour résumer le contenu de ma carrière. Elle se résume en un seul mot, celui de traducteur. C'est la traduction ou l'application des travaux majeurs d'économistes au milieu.

L'objectif n'est pas d'innover, mais plutôt de transmettre les connaissances en essayant d'assimiler les développements dans différents secteurs de la discipline et de les traduire à son environnement. Ce rôle s'inscrit dans la division du travail à l'intérieur du secteur des connaissances. Ici, le côté novateur demeure accidentel.

LE DÉCLIN DU RÔLE DE TRADUCTEUR

Au temps de mes études, aux deux premiers tiers des années 1960, la science économique était généralement définie par son objet plutôt que par sa méthodologie, soit l'étude des phénomènes monétaires ou des échanges marchands. Avec l'étude des grands agrégats, la macroéconomie occupait presque toute la place.

Dans les récentes décennies, la science économique s'est diversifiée et a fait montre d'un certain impérialisme en étendant son application aux phénomènes sociaux, marchands ou non, et en insérant l'*Homo œconomicus* rationnel à la recherche de son bien-être dans toutes sortes de dimensions de l'activité sociale.

Adam Smith avait intitulé le troisième chapitre du livre 1 de sa *Richesse des nations*, « Que la division du travail est limitée par l'étendue du marché ». L'expansion de la science économique, caractérisée par la taille de la profession et de la quantité des revues académiques, a favorisé une spécialisation poussée des économistes concomitante avec une forme de mondialisation de la discipline grâce aux facilités de communication.

Dans les années 1960, un économiste pouvait se tenir à jour en consultant au maximum une dizaine de périodiques ; aujourd'hui, c'est ce nombre simplement pour un secteur précis d'étude, sans compter les autres formes de publication comme le monticule annuel des documents de travail et autres.

Dans cet univers, le professeur généraliste, qui avait une place importante il y a quelques décennies, s'apparente aujourd'hui à une forme de dinosaure. Une consolation est tout de même proposée par l'économiste Richard Schmalensee qui affirme : « Quelques-unes des applications les plus puissantes de l'économie au domaine politique s'appuient sur une application soignée et cohérente des principes de base au lieu de recourir à la théorie de fantaisie apprise aux études graduées. » (Schmalensee, 2009 :25)

LA DÉTÉRIORATION DES ÉTUDES DE PREMIER CYCLE

Au début de ma carrière, les activités du généraliste conservaient une grande complémentarité avec les études du premier cycle. L'université a évolué. La dépréciation des études de baccalauréat reflète les incitations qu'affronte l'universitaire dans un monde de plus en plus spécialisé. Le chercheur vise la reconnaissance des membres de sa discipline et reçoit les nombreuses décharges d'enseignement à l'intérieur de son université. Ses travaux conservent quelque complémentarité avec les études avancées. La promotion dépend des activités de recherche et l'inflation des notes achète la paix.

La détérioration des études de premier cycle est un phénomène généralisé et très bien documenté en Amérique du Nord : la

taille des classes s'est accrue, les recours à des pigistes aussi ; le résultat a été une réduction du temps d'étude et une inflation des notes. Aujourd'hui, l'étudiant à temps complet est à temps partiel à l'université. Pour l'universitaire, l'étudiant de baccalauréat a perdu beaucoup de son intérêt.

OÙ SE LOGERONT LES TRADUCTEURS ?

Si les généralistes ou les traducteurs conservent dans les départements disciplinaires une place extrêmement réduite, si elle existe d'ailleurs, où se logeront-ils ? J'y vois deux endroits possibles. Le premier est celui des écoles professionnelles qui peuvent privilégier un enseignement plus incarné. Toutefois, ces écoles subissent elles aussi la dynamique de la spécialisation.

Le deuxième endroit viendrait du développement d'institutions orientées exclusivement vers la formation du premier cycle, à l'exemple de l'Université Bishop's. Soumises à une telle concurrence, les universités traditionnelles prendraient plus au sérieux la formation du premier cycle.

Malheureusement, la société québécoise est peu ouverte envers la concurrence institutionnelle, même si elle l'a acceptée au niveau de l'éducation secondaire, tout probablement à cause de l'importance historique des écoles privées.

Une incertitude demeure : les technologies des communications et de l'information bouleverseront l'enseignement et la recherche universitaires au cours des prochaines années dans des directions insoupçonnées.

* * *

C'est la vie : l'environnement évolue, l'université se transforme et l'enseignant généraliste devient un dinosaure pour tomber en retraite… avant le dernier souffle.

(Article web de la revue *Gestion*, 7 septembre 2016)

Références

Partie 1 – La science économique

Chapitre 1

Sargent, Thomas J., « University of California at Berkeley graduation speech, May 16, 2007 », reproduit par Wile, Rob., « The Greatest Graduation Speech Ever Given Is This Bullet-Point List Of 12 Economic Concepts », *Business Insider*, April 17, 2014.

Chapitre 2

Schultze, Charles L., **«** The role of incentives, penalties, and rewards in attaining effective policy **»**, dans Congress of the United States, Joint Economic Committee, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures : The PPB System*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1969, p. 201-225.

Chapitre 3

Weingast, Barry R., **«** The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Development **»**, *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 11, n° 1,1995, p.1-31.

Buchanan, James M., **«** The limits of market efficiency **»**, *Rationality, Markets, and Morals*, vol. 2, 2011, p.1-7.

Madison, James, « The structure of the government must furnish the proper checks and balances between different departments **»**, *Independent Journal*, February 6,1788.

Brunner, Karl, « Reflections on the political economy of government : the persistence growth of government », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol.114, n° 3,1978, p. 649-680.

Becker, Gary S., « Public policies, pressure groups, and dead weight costs », *Journal of Public Economics*, vol. 28, n° 3, 1985, p. 329-347.

Jane Jacobs, *Systems of Survival : A Dialogue of the Moral Foundations of Commerce and Politics*, New York, Random House, 1992.

Saltman, Richard B., « Regulating incentives : the past and present role of the state in health care systems », *Social Science & Medicine*, vol. 54, nº 11, 2002, p. 1677-1684.

Vining, Aidan et Anthony E. Boardman, « Public-private partnerships in Canada : Theory and evidence », *Administration publique du Canada*, vol. 51, nº 1, 2008, p. 9-44.

———, « Taming Leviathan », *The Economist*, March 17, 2011.

———, « Coming home to roost », *The Economist*, June, 27, 2002.

Hansson, Asa et Charles Stuart, « Peaking of fiscal sizes of government », *European Journal of Political Economy*, vol. 19, nº 3, 2003, p. 669-684.

Meltzer, Allan H., « Regulatory Overkill », *The Wall Street Journal*, March 27, 2008.

Bradford, David F., *Reforming budgetary language*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, Working Paper 8500, Oct. 2001.

OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Canada 2010*, Paris, Éditions OCDE, 2010.

Finances Québec, *Dépenses fiscales : Édition 2010*, Québec, Gouvernement du Québec, 2011.

Friedman, Milton, « The Business Community's Suicidal Impulse », *Cato Policy Report*, vol. 21, nº 2, 1999, p. 6-7.

Caplan, Bryan, *The Myth of the Rational Voter*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

Schumpeter, Joseph A., *Histoire de l'analyse économique*, vol. 1, Paris, Gallimard 2004.

Phelps, Edmund S., « Le monde occidental et ses deux capitalismes », *Le Figaro*, 22 juin 2006.

de Tocqueville, Alexis, *De la démocratie en Amérique* (1835), Paris, Flammarion, 2008.

Chapitre 4

Hirschman, Albert, *Exit, voice, and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

Chapitre 5

Lacoursière, Ariane, « Réformes de Barrette : plus d'échecs que de réussites, tranchent trois experts », *La Presse*, 13 février 2017.

Agence de la santé publique du Canada, « Élément clé 3 : Fonder les décisions sur des données probantes », *Le Portail canadien des pratiques exemplaires* à http://cbpp-pcpe.phac-aspc.gc.ca/fr/population-health-approach-organizing-framework/key-element-3-base-decisions-evidence/. (Consulté le 13 juin 2018)

Sandra Blakeslee, Better Odds ; Faulty Math Heightens Fears of Breast Cancer, *The New York Times*, March 15, 1992.

Chapitre 6

Tirole, Jean, *Économie du bien commun*, Paris, Presses universitaires de France, 2016.

Friedman, Milton, « Milton Friedman », *in* William Breit et Roger W. Spencer (dir.), *Lives of the Laureates : Ten Nobel Economists*, Deuxième edition, Cambridge, MIT Press, 1990, p.77-92.

Buchanan, James M., « The Constitution of Economic Policy », *The American Economic Review*, vol. 77, nº 3, 1987, p. 243-250.

Crews, Clyde W., *Ten Thousand Commandments. An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State, 2006 Edition*, Washington, Competitive Enterprise Institute, 2016.

Chapitre 7

Baumol, William J., « Entrepreneurship : Unproductive, and Destructive », *Journal of Political Economy*, vol. 98, nº 5, 1990, p. 893-921.

Crews, Clyde W., *Ten Thousand Commandments. An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State, 2006 Edition*, Washington, Competitive Enterprise Institute, 2016.

Ammous, Saifedean et Edmund S. Phelps, « Blaming Capitalism Corporatism », *Project* Syndicate, Jan 31, 2012, à https://www.project-syndicate.org/commentary/blaming-capitalism-for-corporatism?barrier=accesspaylog.

Partie 2 – La société

Chapitre 8

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Indicateurs de l'éducation. Édition 2013*, Québec, Gouvernement du Québec, 2014.

Chapitre 9

Downs, Anthony, « Up and down with ecology – "the issue-attention cycle" », *The Public Interest*, Vol. 28, nº 1, Summer 1972, p. 38-50.

Downs, Anthony, « An Economic Theory of Political Action in a Democracy », *Journal of Political Economy*, vol. 65, nº 2, 1957, p. 135-150.

Chapitre 10

Pépin, Jacques et *al*, « Mortality attributable to nosocomial *Clostridium difficile*-associated disease during an epidemic caused by a hypervirulent stain in Quebec », *CMAJ*, vol. 173, nº 9, 2005, p. 1037-1045.

Fièvre politique. Pouvoir et médias. Documentaire. Télé-Québec : http://www.telequebec.tv/documentaire/fievre-politique/epi002fievres-politiques/.

Chapitre 11

Lagacé, Patrick, « Je suis doublement con », *La Presse*, 14 janvier 2015.

Miville-Duchêne, Julie, « 10 chantiers pour l'info – On veut des voix. Pour un engagement sérieux à l'égard de la diversité dans les grands médias. », *Le Trente*, Vol. 33, nº 5, 2009, p. 14-15.

Fièvre politique. Pouvoir et médias. Documentaire. Télé-Québec : http://www.telequebec.tv/documentaire/fievre-politique/epi002fievres-politiques/.

Boudon, Raymond, *Pourquoi les intellectuels n'aiment pas le libéralisme*, Paris, Odile Jacob, 2004.

Chapitre 12

Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

Cotton M. Lindsay, « A Theory of Government Enterprise », *Journal of Political Economy*, vol. 84, nº 5, 1976, p. 1061-1078.

Bastiat, Frédéric, *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*, Chicoutimi, Bibliothèque Paul-Émile Boulet, 2003. (Consulté le 13 juin 2018)

Pépin, Jacques et *al*, « Mortality attributable to nosocomial *Clostridium difficile*-associated disease during an epidemic caused by a hypervirulent stain in Quebec », *CMAJ*, vol. 173, nº 9, 2005, p. 1037-1045.

Chapitre 13

Williamson, Oliver E., « Interdisciplinary social science : the transaction cost economics project », dans Robert M. Solow et Janice Murray (dir.), *Economics for the Curious, Inside the Minds of 12 Nobel Laureates*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, p.123-140.

Coase, Ronald, cité par Ryan Young, « Ronald Coase on Blackboard Economics », Competitive Enterprise Institute, 25 juillet 2013 : https://cei.org/blog/ronald-coase-blackboard-economics.

Becker, Gary S., « Public policies, pressure groups, and dead weight costs », *Journal of Public Economics*, vol. 28, nº 3, 1985, p. 329-347.

Chapitre 14

Friedman, Milton, « A Friedman doctrine – The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits », *The New York Times Magazine*, 13 septembre 1970. La traduction provient de ce lien :

http://www.communicationresponsable.fr/la-responsabilite-societale-de-lentreprise-est-daccroitre-ses-profits/. (Consulté le 13 juin 2018)

Collectif, « Plaidoyer en faveur d'une 'économie de marché responsable' », *Le Monde*, 16 novembre 2016.

Tirole, Jean, *Économie du bien commun*, Paris, Presses universitaires de France, 2016.

Schumpeter, Joseph A., *Histoire de l'analyse économique*, Paris, Gallimard, 2004.

Partie 3 L'activité économique

Partie 3 – L'activité économique

Chapitre 15

Drucker, Peter, « The manufacturing paradox. How do you get far more output with far fewer workers ? », *The Economist,* November 1st, 2001.

Chapitre 16

Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061*, Québec, Gouvernement du Québec, 2014.

Atkinson, Anthony, *The Atkinson Review : Final Report. Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

Chapitre 17

Baumol, William J., « Macroeconomics of Unbalanced Growth : The Anatomy of Urban Crisis », *The American Economic Review*, vol. 57, no 3, 1967, p. 415-426.

Nordhaus, William D., « Baumol's Diseases : A Macroeconomic Perspective », *The B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 8, no 1, 2008, p. 1-37.

Chapitre 18

Lagacé, Patrick, « Je suis doublement con », *La Presse*, 14 janvier 2015.

Chapitre 19

Desloges, Josianne, « Entente de principe à l'OSQ ! », *Le Soleil,*16 décembre 2015.

Flanagan, Robert J., *The Perilous Live of Symphony Orchestras*, New Haven, Yale University Press, 2012.

Nordhaus, William D., « Baumol's Diseases : A Macroeconomic Perspective », *The B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 8, nº 1, 2008, p. 1-37.

Partie 4 L'économie du Québec

Partie 4 – L'économie du Québec

Chapitre 21

Polèse, Mario, « Nordique Tiger. Quebec City, an unlikely Canadian success story », *City Journal*, vol. 26, nº 4, 2016 : https://www.city-journal.org/html/nordique-tiger-14793.html. (Consulté le 13 juin 2018)

Chapitre 22

Mills, C. Right and Melville J. Ulmer, *Small Business and Civic Welfare*, United States Government Printing Office, 1946 : https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32435001259803;view=1up;seq=3. (Consulté le 13 juin 2018)

Mario Polèse et Richard Shearmur, *La périphérie face à l'économie du savoir : La dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique*, Montréal, INRS Urbanisation, Culture et Société et l'Institut canadien de recherche sur le développement régional, 2002.

Chapitre 23

Christopher Green, *Industrial policy : the fixities hypothesis*, Toronto, Ontario Economic Council, 1984.

Chapitre 24

Lucien Bouchard, *Discours du 5 juin 1999*. Disponible en ligne : http://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/lucien-bouchard/autres-discours-officiels-1998-2001/. (Consulté le 13 juin 2018)

Gagné, Florent, *Pour une industrie acéricole forte et compétitive*, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 2015.

Crews, Clyde Wayne, « The Growing Outrage Of Off-The-Books Federal Regulation », *Forbes*, 22 février 2016.

Brunner, Karl, « Reflections on the political economy of government : the persistence growth of government », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol.114, nº 3,1978, p. 649-680.

North, Douglas C. « The growth of government in the United States : An economic historian's perspective », *Journal of Public Economics*, vol. 28, nº 3, 1985, p. 383-399.

Brown, Joshua, « Remaking maple. New method may revolutionize maple syrup industry », *UVM Today*, 11 juin 2013 : https://www.uvm.edu/uvmnews/news/remaking-maple.

Lucien Bouchard, « Le Québec au moment de vérité : Pour un nouveau projet de société », *Optons politiques*, vol. 27, nº 9, 2006, p. 16-24.

Kuitenbrouwer, Peter, « Maple Syrup Rebellion », *National Post*, 23 avril 2015.

The Economist, « The OPEC of maple syrup. A sticky situation », *The Economist,* November 5, 2015.

Ian Austen, « Canadian Maple Syrup. 'Rebels' Clash With Law », *The New York Times*, 20 août 2015.

Partie 5 – L'économiste et le secteur public

Chapitre 25

Levine, David, *Santé et politique. Un point de vue de l'intérieur*, Montréal, Boréal, 2015.

Eliasson, Jonas et *al*, « Does Benefit–Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions ? » *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 49, nº 3, 2015, p. 377-396.

Fryvbjerg, Bent, « Survival of the unfittest : why the worst infrastructure gets built–and what we can do about it », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, nº 3, 2009, p. 344-367.

Buchanan, James M., « The constitution of economic policy », *The American Economic Review*, vol. 77, nº 3, 1987, p. 243-250.

Chapitre 26

Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *Rapports*, Québec, Gouvernement du Québec, mai 1986, 48 p.

Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, *Rapport,* Québec, Gouvernement du Québec, septembre 1987, 126 p.

Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement, *Rapport*, Québec, Gouvernement du Québec, février 2005, 85 p.

Groupe de travail sur l'examen des organismes désignés par le gouvernement pour 2005-2006, *Rapport,* Québec, Gouvernement du Québec, mars 2006, 85 p.

Groupe de travail sur l'examen des 19 organismes désignés par le gouvernement pour 2006-2007, *Rapport,* Québec, Gouvernement du Québec, janvier 2007, 39 p.

Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis*, Québec, Gouvernement du Québec, trois fascicules publiés entre décembre 2009 et février 2010.

Commission de révision permanente des programmes, *Cap sur la performance. Sommaire*, Québec, Gouvernement du Québec, août 2015, 61 p.

Becker, Gary S., « Public policies, pressure groups, and dead weight costs », *Journal of Public Economics*, vol. 28, nº 3, 1985, p. 329-347.

Sargent, Thomas J., « University of California at Berkeley graduation speech, May 16, 2007 », reproduit par Wile, Rob., « The Greatest Graduation Speech Ever Given Is This Bullet-Point List Of 12 Economic Concepts », *Business Insider*, April 17, 2014.

Chapitre 27

Murray, Sara, « Nearly Half of U.S. Lives in Household Receiving Government Benefit », *The Wall Street Journal*, October 5, 2011.

Partie 6 – Taxation et tarification

Chapitre 28

Dupuit, Jules, « De la mesure de l'utilité des travaux publics (1844) », Annales des Ponts et Chaussées, *Revue française d'économie*, vol. 10, nº 2, 1995, p. 55-94.

Chapitre 29

Dupuit, Jules, « De la mesure de l'utilité des travaux publics (1844) », Annales des Ponts et Chaussées, *Revue française d'économie*, vol. 10, nº 2, 1995, p. 55-94.

Chapitre 30

Morris A. and Jonathan Heathcote, « The price and quantity of residential land in the United States », *Journal of Monatary Economics*, vol. 54, nº 8, 2007, p. 2595-2620.

Chapitre 31

Downs, Anthony, « The Law of Peak-Hour Expressway Congestion », *Traffic Quartely*, vol. 16, nº 3, 1962, p. 393-409.

Duranton, Gilles et Matthew A. Turner, « The fundamental law of real congestion : evidence from US cities », *The American Economic Review*, vol. 101, nº 6, 2011, p. 2616-2652.

Chapitre 32

OECD, *OECD Economic Surveys : Australia 2014*, Paris, OECD Publishing, 2014.

MacDonald, Duncan, *Remplacement du pont Champlain : Établissement des droits de péage*, Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget, 17 septembre 2014.

Chapitre 33

Commission sur la gestion de l'eau au Québec, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur. Tome 2,* Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2000.

Brunner, Karl, « Reflections on the political economy of government : the persistence growth of government », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol.114, nº 3,1978, p. 649-680

Partie 7 – Le secteur des soins de santé

Chapitre 34

Levine, David *Santé et politique. Un point de vue de l'intérieur*, Montréal, Boréal, 2015.

Pépin, Jacques et *al*, « Mortality attributable to nosocomial *Clostridium difficile*-associated disease during an epidemic caused by a hypervirulent stain in Quebec », *CMAJ,* vol. 173, nº 9, 2005, p. 1037-1045.

Le Grand, Julian, « The other invisible hand : delivering public services through choice and competition », *Vox CEPR Policy Portal,* 24 août 2007 : https://voxeu.org/article/how-get-good-public-services-through-choice-and-competition.

Chapitre 35

Mintzberg, Henry, *Managing the Myths of Health Care : Bridging the Separation Between Care, Cure, Control, and Community*, Oakland, Berrett-Koehler Publishers, 2017.

Chapitre 36

WikipédiA, « Bureaucratie professionnelle » : https://fr.wikipedia.org/wiki/Bureaucratie_professionnelle. (Consulté le 13 juin 2018)

Smith, Adam, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), London, J. M. Dent and Sons, 1910.

Harris, Jeffrey, « The internal organization oh Hospitals : some economic implications », *The Bell Journal of Economics,* vol. 8, nº 2, 1977 p. 467-482.

Rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients, *Pour que l'argent suive le patient. L'implantation du financement axé sur le patient dans le secteur de la santé*, Québec, Gouvernement du Québec, février 2014.

Chapitre 37

Dubuc, Alain, « Vous sentez-vous démantelés ? », *La Presse*, 11 mai 2015.

Partie 8 – L'éducation et l'université

Chapitre 38

Dion-Viens, Daphnée, « 25 % des jeunes enseignants décrochent », *Le journal de Québec*, 13 octobre 2015.

Gladwell, Malcolm, « Most Likely to Succeed », *The New Yorker*, December 15, 2008.

Berri, David J. et Rob Simmons, « Catching a draft : on the process of selecting quarterbacks in the National Football League amateur draft », *Journal of Productivity Analysis*, vol. 35, nº 1, 2011, p. 37-49.

Gordon, Robert et *al, Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job*, Washington,The Brookings Institution, April 2006.

Hanushek, Eric A., « The Trade-off between child quantity and quality », *The Journal of Political Economy,* vol. 100, nº 1, 1992, p. 84-117.

———, « Valuing Teachers », *Education Next*, Summer 2011.

Chapitre 39

Bureau du Directeur parlementaire du budget, *Évaluation de la situation du marché du travail – 2015*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 12 novembre 2015.

Uppal, Sharanjit et Sébastien LaRochelle-Côté, *La surqualification des diplômés universitaires au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, avril 2014.

Beaudry, Paul et *al*, « The great reversal in the demand for skill and cognitive tasks », *Journal of Labor Economics*, vol 34, nº S1, 2016, p. 199-247.

Chapitre 40

Ian D. Clark, Greg Moran, Michael Skolnik and David Trick, *Academic Transformation. The Forces Reshaping Higher Education in Ontario*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2009.

Carmichael, Lorne, « The QED Advantage Fund », *QED Newsletter,* February 2010*,* p. 1.

Smith, Adam, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), London, J. M. Dent and Sons, 1910.

Babcock, Philip S. et Mindy Marks, « The Falling Time Cost of College : Evidence from Half a Century of Time Use Data », *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, MIT Press, vol. 93, nº 2, 2011, p. 468-478.

Babcock, Philip S, « Real costs of nominal grade inflation ? New evidence from student course evaluations », *Economic inquiry*, vol. 48, nº 4, 2010, p. 983-996.

Partie 9 – L'intervention gouvernementale

Chapitre 41

Demsetz, Harold « Information and Efficiency : Another Viewpoint », *The Journal of Law and Economics*, vol.12, nº 1,1969, p. 1-22.

Chapitre 42

James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice*, Cambridge, MIT Press, 1999.

Madison, James, « The structure of the government must furnish the proper checks and balances between different departments », *Independent Journal*, February 6, 1788.

Friedrich August von Hayek, *The Pretence of Knowledge*, Nobelprize.org. : http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1974/hayek-lecture.html.

Chapitre 44

Brunner, Karl, « Reflections on the political economy of government : the persistence growth of government », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol.114, nº 3,1978, p. 649-680.

Chapitre 45

Newcomb, Simon, « The Problem of Economic Education », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 7, nº 4, 1893, p. 375-399.

Caplan, Bryan « The 4 Boneheaded Biases of Stupid Voters », *Reason*, September 26, 2007.

Frédéric Bastiat, *Frédéric Bastiat, défenseur du bon sens*, Montréal, Institut économique de Montréal, 2002.

———, « Effort, résultat », *Journal des Économistes,* vol. 11, nº 1, avril 1845, p. 10.

Chapitre 46

Godbout, Luc et *al*, « Le régime de rentes du Québec : le rendement différencié selon l'année de prise de la retraite de 1968 jusqu'en 2056 », *L'Actualité économique*, vol. 89, nº 2, 2013, p. 89-113.

Partie 10 – Fédéralisme et relations intergouvernementales

Chapitre 47

Weingast, Barry R., « The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Development », *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 11, nº 1, 1995, p. 1-31.

Weingast, Barry R., « Second Generation Fiscal Federalism : The Implications of Fiscal Incentives », *Journal of Urban Economics*, vol. 65, nº 3, p. 279-293.

Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Riker, William H., « Federalism », dans F. Greenstein et N. W. Polsby (dir.), *Handbook of Political Science*, vol. 5, « Government Institutions and Processes », Addison-Wesley, 1975.

Bureau des relations fédérales provinciales, *Rapport intérimaire sur les relations entre le gouvernement du Canada et la province de Québec, 1967-1977*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1979.

Brennan, Geoffrey et James M. Buchanan, *The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

Trebilcock, Michael J. et *al*, *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

Borcherding, Thomas et Dong Lee, « The Supply Side of Democratic Government : A Brief Survey », dans F. Olt et R. J. Cinula (dir.), *The Elgar Companion to Public Economics*, Chettenham, Edward Elgar, 2006, p. 115-130.

McWhinney, Edward, *Federal Constitution-Making for a Multi-National World*, Leyden, A. W. Sijthoff, 1966.

Bélanger, Gérard, « Québec a-t-elle sa juste part du fédéral », *Le Soleil*, 18 janvier 2006.

Inman, Robert P., *The Flypaper Effect*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, Working Paper 14579, 2008.

de Tocqueville, Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, Collection Le monde de la philosophie, 2008.

Stegarescut, D., « Public Sector Decentralisation : Measurement Concepts and Recent International Trends », *Fiscal Studies*, vol. 26, nº 3, 2005, p. 301-333.

OCDE, *Études économiques de l'OCDE: Australie 2014*, Paris, Éditions OCDE, 2017.

Breton, Albert, *Competitive Governments : An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Cullis, John G. et Philip R. Jones, *Public Finance and Public Choice*, New York, Oxford University Press, 1998.

Mueller, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Partie 11 – Mesures et prévisions

Chapitre 49

Grossbard-Shechtman, Amyra, « The Economics of Polygamy », in J. DaVanzo and J. Simon (dir.) *Research in Population Economics*, *vol. II*. Greenwich, JAI Press, 1980, p. 321-350.

Institut de la statistique du Québec, *Le bilan démographique du Québec. Édition 2014,* Québec, Gouvernement du Québec, 2014.

Institut de la statistique du Québec, *État du marché du travail au Québec. Bilan de l'année 2014,* Québec, Gouvernement du Québec, 2015.

Tanuseputro Peter et *al*, « The Health Care Cost of Dying : A Population-Based Retrospective Cohort Study of the Last Year of Life in Ontario Canada », *PLOS ONE*, vol. 10, nº 3, 2015, p.1-11.

Chapitre 50

Twenge, Jean M. et W. Keith Campbell, *The Narcissism Epidemic Living in the Age of Entitlement*, New York, Atria Paperback, 2009.

Friedrich August von Hayek, *The Pretence of Knowledge*, Nobelprize.org. : http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1974/hayek-lecture.html.

Boudon, Raymond, *Pourquoi les intellectuels n'aiment pas le libéralisme*, Paris, Odile Jacob, 2004.

Conclusion

Resources for the Future, « RFF Welcomes Four New Members to the Board of Directors », *Resources,* nº 172, 2009, p. 2.

Grandeur et misère de nos choix économiques

L'économiste se présente comme un être avec deux discours fort différents. Le premier se veut scientifique : il vise à expliquer les phénomènes sociaux en recourant généralement à un mode d'approche, l'individualisme méthodologique, selon lequel les phénomènes peuvent être expliqués à partir des actions des individus et de leurs interactions. Ce discours représente l'économie positive.

Le deuxième type de discours veut juger au lieu de se contenter d'expliquer. C'est l'économie normative. Cette branche devrait plutôt s'appeler « morale économique ». Lorsqu'un économiste se prononce s'il faut réaliser un projet ou adopter une politique quelconque, il ne fait pas de la science. Le mot « faut » montre bien que la question se situe dans le domaine des prescriptions basées sur des normes.

Face au monde réel, il y a deux voies : le comprendre ou vouloir le réformer. La première m'apparaît la tâche fondamentale de l'économiste.

Gérard Bélanger – extrait de l'introduction

Gérard Bélanger a enseigné au Département d'économique de l'Université Laval durant quarante-neuf ans. Diplômé de la Princeton University, il est spécialiste de l'économique du secteur public et de l'économie du Québec. Il est membre de la Société royale du Canada. Son livre *L'économie du Québec, mythes et réalité* a obtenu en 2008 le prix commémoratif Doug-Purvis.

Aussi en version numérique

www.pulaval.com

ISBN 978-2-7637-3963-2

9 782763 739632

PUL

Presses de l'Université Laval

Économie

Photographie de couverture : iStockphoto