

Communication sur des

POINTS

CRUCIAUX

L'institut Fraser / 1998

Évaluation de la performance
du gouvernement du
Parti québécois
1994-1998

par Michel Boucher

THE FRASER
INSTITUTE

COMMUNICATION SUR DES POINTS CRUCIAUX

Communication sur des points cruciaux est publié de temps en temps par l'institut Fraser [Vancouver (Colombie-Britannique), Canada] comme supplément au Fraser Forum, le mensuel publié par l'institut. **Communication sur des points cruciaux** consiste en des études détaillées sur un point crucial d'importance pour la politique gouvernementale.

Les auteurs ont travaillé indépendamment et leurs opinions sont donc les leurs et ne reflète pas nécessairement les opinions des membres ou des administrateurs de l'institut Fraser.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de **Communication sur des points cruciaux**, nos autres publications ou encore un catalogue des textes publiés par l'institut, veuillez appeler, **sans frais**, notre numéro de commande : 1-800-665-3558, ou consulter notre site internet <http://www.fraserinstitute.ca>.

Pour de plus amples renseignements sur les publications de l'institut Fraser et sur la manière de placer des commandes, veuillez entrer en communication avec nous
par téléphone, au numéro (604) 688-0221
par télécopieur, au (604) 688-8539.

© 1998, The Fraser Institute
Date de publication : octobre 1998
Imprimé au Canada

Vente par correspondance de publications canadiennes
Convention de vente de produit numéro 0087246
ISSN 1480-3666

Rédaction et design : Kristin McCahon, David Reed
et Lindsey Thomas Martin.
Image de couverture : © Mike Quon, Inc., The Image Bank.

L'Institut Fraser est un organisme canadien indépendant, qui se consacre à l'économie, à l'éducation et à la recherche sur la société. Son but est de réorienter l'attention de la population sur le rôle que jouent les marchés concurrentiels dans la promotion du bien-être des Canadiens. Là où les marchés fonc-

tionnent, l'institut tente de découvrir des perspectives d'amélioration. Lorsque les marchés ne fonctionnent pas, il s'agit pour l'institut d'en apprendre les raisons. Quand les marchés concurrentiels sont remplacés par le contrôle gouvernemental, l'institut tient à documenter objectivement la nature de l'amélioration ou de la détérioration résultant de l'intervention gouvernementale. Un conseil consultatif de la rédaction, composé d'économistes de réputation internationale, prête son assistance aux travaux de l'institut. L'institut Fraser est un organisme national, sans but lucratif, à charte fédérale, financé par la vente de ses publications et par la contribution, déductible d'impôt, de ses membres, ainsi que par des fondations et par d'autres personnes partageant ses opinions; il ne bénéficie d'aucune contribution gouvernementale.

Pour en apprendre plus sur l'institut, veuillez consulter notre site internet : <http://www.fraserinstitute.ca>.

Pour de plus amples renseignements au sujet de l'adhésion à l'institut Fraser, veuillez écrire à

Sherry Stein, directrice du développement
Institut Fraser
626, rue Bute, 2^e étage
Vancouver (Colombie-Britannique) V6E 3M1.

Vous pouvez également nous rejoindre
par téléphone, au (604) 688-0221 (poste 306)
par télécopieur, au (604) 688-8539.

À Toronto, vous pouvez nous rejoindre (appel sans frais)
par téléphone : (416) 363-6575
par télécopieur : (416) 601-7322.

Un **conseil consultatif de la rédaction** prête son assistance aux travaux de l'institut; il est composé des personnes suivantes :

Le professeur Armen Alchian
Le professeur Jean-Pierre Centi
Le professeur Friedrich Schneider
Sir Alan Waters
Le professeur J.M. Buchanan
Le professeur Michael Parkin
Le professeur L.B. Smith
Le professeur Edwin G. West



Table des matières

Sommaire	2	8 Réflexions sur la politique d'éducation	38
1 Introduction	5	9 Réflexions sur les dépenses électorales et le référendum	46
2 Objectifs et défis	7	10 Réflexions sur les municipalités et la décentralisation	48
3 Résorption du déficit	9	11 Réflexions sur la politique industrielle	53
4 Concurrence et privatisation	16	12 Remarques finales	59
5 Politiques des soins de santé	21	Bibliographie	61
6 Politique de main-d'œuvre et d'emploi	26		
7 Réflexions sur la réglementation	32		

Notice biographique

Michel Boucher est professeur de science économique à l'École nationale d'administration publique depuis 1975. Il est détenteur d'un Ph.D. en science économique après avoir étudié à l'Université Laval et à la London School of Economics and Political Science. Ses champs d'intérêt et de recherche sont l'analyse économique du secteur public, l'analyse des politiques de réglementation et de fiscalité. À cela s'ajoute l'analyse des institutions publiques et de leur gouvernance. Il a publié de nombreux articles dans des revues scientifiques nationales et étrangères.

Remerciements

Nous voudrions remercier Marc Bellemare pour son excellent travail d'assistant de recherche. Ses commentaires ont été grandement appréciés. Nous tenons aussi à remercier Joel Emes et Dexter Samida de l'institut Fraser, qui ont bien voulu nous dépanner au moment opportun. Les suggestions, les commentaires et les observations de Jean-Luc Migué ont permis d'améliorer le contenu et la forme de la recherche.

Sommaire

La première conclusion de notre évaluation est que le gouvernement du Parti québécois a voulu transposer au Québec la politique de résorption du déficit des provinces de l'Ontario et de l'Alberta. Sa tentative s'est révélée relativement fructueuse, mais des inquiétudes persistent. Non seulement il a exercé une certaine forme de contrôle sur l'augmentation des taxes et des impôts, mais il a aussi réussi à comprimer les dépenses publiques. Une analyse plus approfondie révèle toutefois que les réformes entreprises par le gouvernement du Parti québécois n'ont pas de fondements administratifs sains et qu'elles ne peuvent assurer la réussite à long terme. Le gouvernement diminue les services aux citoyens, sans modifier la façon de procéder. Au lieu d'adopter des façons novatrices de produire plus par dollar de prélèvement, le gouvernement actuel s'est comporté comme les administrations qui l'ont précédé. D'où la note B–.

Cette absence d'innovation est particulièrement manifeste en matière de soins de santé où on observe une résistance insurmontable à l'impartition, à la sous-traitance et à l'introduction de mécanismes incitatifs semblables à ceux du marché. L'industrie des soins de santé se contente de réduire la durée de séjour des patients à l'hôpital après leur opération, mais les économies ainsi réalisées ne sont pas réinvesties dans la santé comme l'avait promis le gouvernement du Parti québécois. Elles sont réaffectées à la résorption du déficit. En d'autres termes, les citoyens ont à supporter le fardeau d'un système public de santé dont la gestion laisse à désirer, puisqu'ils sont forcés d'accepter des niveaux de service inférieurs. Le gouvernement du Parti québécois s'est servi de l'occasion pour refiler au secteur privé, c'est-à-dire à ceux qui versent des contributions à un régime privé, une fraction importante du coût du nouveau régime public d'assurance-médicaments. 1,2 million de Québécois, qui ne profiteraient pas auparavant d'un régime privé d'assurance-médicaments, font assumer la part du lion par des tiers. Une assurance dont les coûts ne sont pas totalement assumés par l'assuré est la recette infaillible pour la multiplication des abus et des risques à la santé. D'où la note D.

L'absence manifeste d'esprit d'innovation se retrouve aussi en éducation. Plutôt que de favoriser la décentralisation et l'élargissement des choix aux parents, le gouvernement du

Parti québécois a choisi de s'immiscer dans le domaine de la petite enfance. En subventionnant les seules garderies sans but lucratif, il évince les garderies privées du marché. Il maintient le gel des frais de scolarité pour les études post-secondaires et il ne sensibilise pas les étudiants universitaires aux véritables coûts de leur formation. Le financement de l'enseignement universitaire reste toujours une formule régressive en ce que les transferts se font aux dépens des familles à faible revenu et au profit des familles à revenu élevé. Finalement, nous ne pouvons que féliciter le gouvernement du Parti québécois d'avoir résisté aux pressions des syndicats d'enseignants en faveur de l'abandon des épreuves annuelles des élèves de 4^e et de 5^e secondaires. Les résultats des épreuves permettent aux parents de comparer la qualité des différentes écoles. D'où la note C–.

La politique de main-d'œuvre ne cesse de créer du chômage. Le gouvernement a augmenté le salaire minimum, destructeur reconnu d'emplois, en 1997 et en 1998. Il ne fait rien pour atténuer la puissance des monopoles syndicaux. Il impose aux entreprises une taxe sur la formation en cours d'emploi, qui se révèle inutile. Il fait voter une loi sur l'équité salariale dont l'effet ultime sera de comprimer l'emploi du groupe visé. D'où la note F.

Le gouvernement du Parti québécois compense les emplois qu'il a détruits par des programmes de subventions à la création d'emplois et des programmes de formation en cours d'emploi. Il entreprend aussi un ambitieux programme de garantie de prêts aux petites entreprises, mieux connu sous le nom de plan Paillé. La recension analytique de ce genre de programmes indique qu'ils sont au mieux de qualité douteuse. Malheureusement, le gouvernement du Parti québécois ne diffère pas des autres gouvernements provinciaux en cette matière. D'où la note de C– pour la politique industrielle.

Où que l'on regarde, il semble que les mesures gouvernementales soient captives de la vieille tradition québécoise de soutenir des industries non rentables et d'étouffer la concurrence. Le refus du gouvernement du Parti québécois de considérer la réforme d'Hydro-Québec est source de grande déception. Quelques initiatives de privatisation, mineures, laissent un certain espoir de progrès. D'où la note C– pour la politique de privatisation.

L'incapacité du gouvernement du Parti québécois d'alléger le fardeau des réglementations impose à l'économie québécoise une charge supplémentaire que les producteurs ont déjà peine à supporter. C'est là un obstacle à la compétitivité du Québec, qui ne fera que s'amplifier s'il choisit la séparation. Au fait, le gouvernement du Parti québécois poursuit activement une politique de rétrécissement des forces du marché en réglementant le prix du livre et de l'essence, en restreignant indûment l'usage du tabac et en étouffant le commerce de produits agricoles en violation flagrante des traités internationaux et des accords sur le commerce intérieur. D'où la note **D-** pour la politique de réglementation.

Le gouvernement du Parti québécois circonscrit aussi l'efficacité et la concurrence par les décisions imposées aux municipalités. Plutôt que de suivre la tendance nord-américaine en faveur de la décentralisation, le gouvernement actuel ignore la pression des municipalités en faveur d'une plus grande indépendance et il ne cesse de s'immiscer dans leurs opérations. D'où la note **D** pour la politique municipale.

Le gouvernement du Parti québécois oppose une résistance constante aux changements, aussi bien dans la vie politique que dans la vie économique du Québec. Plutôt que d'accorder aux citoyens le droit de proposer une initiative au vote populaire, il se réserve jalousement le droit de formuler les questions sur l'indépendance du Québec. D'où la note **F**.

La note générale que nous attribuons au gouvernement du Parti québécois est **D+**. Malgré les observations, commentaires et critiques sévères que nous avons formulés

sur la performance du Parti québécois, nous sommes conscients qu'il faisait face à des obstacles de taille dans sa recherche d'assainissement des finances publiques. Il a hérité d'une lourde dette, d'un régime fiscal et d'un environnement réglementaire parmi les plus hostiles aux entreprises en Amérique du Nord et il a dû traiter avec des secteurs d'activité fortement syndiqués. Le gouvernement du Parti québécois éprouve aussi des difficultés d'amnésie fiscale. Une partie de la note qui découle de la mauvaise gestion du gouvernement du Québec est assumée par les autres provinces canadiennes par l'effet des paiements de péréquation. Ce contexte atténue les incitations qu'auraient normalement les citoyens québécois d'exiger des réformes en profondeur. Il a entrepris de réformer le régime fiscal et s'est opposé aux demandes déraisonnables des monopoles syndicaux.

La note **D+** suggère que le gouvernement du Parti québécois se comporte comme un funambule. Il peut tout aussi bien réussir l'exploit que manquer dramatiquement son coup. L'assainissement des finances publiques ne fait que commencer et les écueils à surmonter sont encore nombreux avant la réussite à long terme. Le gouvernement du Parti québécois aurait pu obtenir une note voisine de **B** s'il avait témoigné d'une véritable volonté d'innover dans la tâche de fournir des services de meilleure qualité aux citoyens. Il existe bien ici et là de vagues manifestations de bonne volonté, mais aucune initiative de fond de sa part ne justifierait la conclusion que le gouvernement du Parti québécois est engagé dans la bonne voie.



Évaluation de la performance du gouvernement du Parti québécois, 1994-1998



1. Introduction

Cette recherche a pour but d'évaluer la performance du gouvernement du Parti québécois pour la période de 1994 à 1998. Elle s'insère dans le prolongement des autres évaluations que l'institut Fraser a réalisées de quelques gouvernements provinciaux comme l'Ontario (Law *et al.*, 1997) et la Colombie-Britannique (Chera et Mihlar 1998). La démarche analytique s'appuie sur certains critères de performance que nous résumons par une question : le gouvernement sert-il les intérêts de tous les Québécois ? Nous insistons sur l'adjectif indéfini « tous ». La raison d'être d'un gouvernement est de travailler dans l'intérêt de tous, d'intervenir là où les forces d'un marché libre s'avèrent incapables de mener à l'amélioration du bien commun et d'investir dans les ressources communes, comme l'eau, les forêts et les ressources halieutiques.

Il est connu que la plupart des gouvernements des pays industrialisés modernes ont développé au fil des ans des programmes qui favorisent des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Ils représentent non seulement la spoliation des uns en faveur des autres, mais ils entraînent aussi la destruction de ressources économiques. Par exemple, un régime public de soins de santé, qui transfère les revenus des contribuables à des syndicats d'employés bien organisés et puissants ne fait pas que retirer des sommes à l'un pour les remettre à l'autre. À ce transfert s'ajoute la fourniture publique de soins de santé devenue rigide et monopolisée par les intérêts particuliers. Ceux-ci résistent alors à l'innovation et refusent le défi propre aux échanges libres et volontaires entre les consommateurs de soins de santé et les producteurs potentiels qui ont une perspective de ce qu'est une manière efficace de les produire. Ces différentes variétés de rigidité et les mauvaises utilisations des ressources qu'elles génèrent correspondent au concept d'inefficacité économique. L'objectif de ce travail est de les mettre en évidence, d'en expliquer l'origine et d'en dégager les conséquences sur l'allocation des ressources, chaque fois que le gouvernement les favorise.

Les questions que nous nous posons d'une manière méthodique tout au long de cette recherche sont les suivantes :

- (1) Le secteur ou l'activité en question nécessite-t-elle une intervention gouvernementale ?
- (2) L'intervention gouvernementale sert-elle le bien commun ou au moins est-elle conçue pour le servir ?
- (3) Quelles sont les inefficacités économiques produites par la politique gouvernementale ou la politique avancée reconnaît-elle l'existence d'inefficacités économiques et cherche-t-elle à les corriger ?

Ces interrogations constituent les critères de base de l'évaluation de la performance du gouvernement du Parti québécois, au pouvoir depuis le mois de septembre 1994.

Ce document n'est pas une évaluation de la philosophie du Parti québécois. Il s'agit plutôt d'un rapport sur sa performance comme gouvernement de la province de Québec. L'évaluation prend la forme d'une note. Il s'ensuit que chaque politique se voit attribuer un score. Une faible note n'implique pas que le gouvernement doit faire ses valises et retourner à la maison. Des notes faibles envoient un message ou un signal qu'il y a place à l'amélioration. De bons résultats ne veulent pas dire que le gouvernement devrait se regarder avec complaisance. Tout au long de ce document, nous employons des notes pour éclairer et non pour critiquer. L'aide que nous proposons se base sur des principes économiques et elle évite tout parti pris. L'institut Fraser est un organisme de recherche indépendant, apolitique et qui, de surcroît, ne reçoit aucune forme de financement des gouvernements. Son mandat consiste à porter un jugement sur le rôle que le gouvernement, quel qu'il soit, devrait jouer dans une économie de marchés. Ses instruments sont les outils actuels de la science économique.

Présentation et organisation de l'évaluation

Notre recherche comprend neuf parties analytiques qui touchent différents aspects de la politique publique. Chacune

6 • • Communication sur des points cruciaux • • L'institut Fraser

- d'elles se compose des éléments suivants : Nous présentons
 - en premier lieu un bref aperçu de la théorie économique re-
 - lative à l'analyse de la politique en question et du contenu
 - des recherches économiques récentes sur le sujet. Nous pro-
 - cédons ensuite à la description succincte de la politique en
 - vigueur avant l'élection du Parti québécois. Puis, nous décri-
- vons la politique introduite par le gouvernement en place et nous l'évaluons à partir des critères économiques énoncés ci-dessus. Finalement, nous attribuons une note qui reflète notre jugement de la performance du gouvernement du Parti québécois. La dernière partie, qui se veut une brève synthèse, lui donne la note finale.



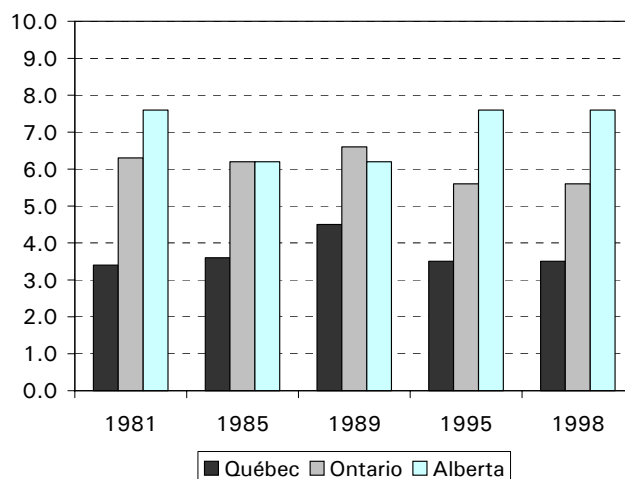
2. Objectifs et défis

Le Parti québécois a succédé à un parti grevé par des programmes économiques qui ont fait de la province de Québec l'un des endroits les plus hostiles au développement économique en Amérique du Nord. Cela constituerait en soi un important défi à tout nouveau parti au pouvoir qui désirerait réformer la manière de faire des affaires. Ce défi est encore tout particulièrement important pour un parti dont l'objectif ultime est de conduire la province de Québec à l'indépendance.

L'intégration économique d'un Québec indépendant à l'économie mondiale exige qu'elle soit souple, flexible et ouverte aux échanges internationaux. Elle implique que la politique gouvernementale impose le moins possible d'inefficacités économiques. La présence de distorsions occasionnera automatiquement une diminution du revenu des Québécois. En raison de sa petite taille relative sur les marchés mondiaux, l'économie québécoise dans son ensemble ne peut affecter les prix mondiaux. S'il se produit une divergence entre les prix québécois et ceux qui ont cours sur le marché mondial, l'écart défavorable se traduirait par une baisse de la demande de produits québécois, ce qui entraînerait à son tour une diminution de la production, une hausse du taux de chômage et finalement, une baisse du niveau de vie.

On obtient une indication générale de la flexibilité générale de l'économie québécoise en utilisant une mesure développée par l'institut Fraser. Le graphique 1, tiré de Armin *et al.* (1998 : 21), montre pour cinq années-repères que les libertés économiques dont jouissent les consommateurs et les producteurs québécois sont parmi les plus restreintes au Canada. L'indice de libertés économiques, dont l'échelle varie de zéro à dix, est une moyenne pondérée des activités gouvernementales suivantes : les dépenses publiques, les recettes fiscales, les interventions relatives au commerce interprovincial et la réglementation du marché du travail. L'indice mesure la flexibilité et la souplesse d'une économie et sa capacité à faire face à toute éventualité. L'indice québécois, calculé périodiquement depuis 1981, se maintient toujours parmi les plus bas¹. Il oscille entre 3,4 et 4,5, alors que ceux de l'Ontario et de l'Alberta varient à des seuils plus élevés, soit entre 5,3 et 6,6 pour la première, soit entre 6,2 et 7,6 pour la seconde. Les

Graphique 1: Comparaison des indices de liberté économique du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta, 1981, 1985, 1989, 1995, 1998



Source : Armin *et al.* (1998). *Provincial Economic Freedom Index* : 23–26.

agents économiques québécois obtiennent, quatre fois sur sept, la neuvième position. Il existe donc des rigidités de toutes sortes qui empêchent l'économie québécoise de s'ajuster à des perturbations, aussi bien internes qu'externes. À titre d'illustration, les taux marginaux d'imposition auxquels sont soumis les particuliers sont beaucoup plus élevés que ceux des travailleurs des provinces canadiennes et des états américains, dont les entreprises sont en concurrence avec celles du Québec. Le même scénario se reproduit au plan des entreprises en matière de charges fiscales sur la masse salariale. Les rigidités qui découlent de la réglementation du marché du travail ne se résolvent que par l'émergence du travail noir. Les querelles interprovinciales font parti de la vie politique québécoise : pensons aux différends sur la mobilité de la main-d'œuvre et sur la politique d'achat, qui ont été réglés récemment et celui de la margarine qui traîne depuis des lustres. Quant aux dépenses gouvernementales, la preuve n'est plus à faire de la nécessité de les réduire, puisque c'est leur financement par des emprunts qui a conduit à la situation pré-

¹ Nous n'avons retenu pour les fins d'exposition que cinq années sur sept et les résultats de 1998 sont préliminaires.

• sente. Bref, ces chiffres devraient sonner l'alarme pour n'importe quel gouvernement, surtout pour celui du Parti québécois s'il désire concrétiser son objectif politique.

• Le gouvernement du Parti québécois se doit de préparer l'économie pour le Grand Soir pour que la transition soit le moins pénible possible et que tout se fasse sans trop de casse. Quoiqu'en disent les intellectuels de service et les chantres de cette idéologie, il se produira inévitablement des coûts de transition qui entraîneront une baisse du niveau de vie des Québécois, si la séparation politique se concrétise. La dissolution de l'ancienne Tchécoslovaquie en deux républiques indépendantes, qui s'est faite pourtant à l'amiable entre deux parties consentantes, en fait la preuve. Même la séparation la plus harmonieuse occasionne ces sortes de coûts.

La contribution du fédéralisme

Que le gouvernement reconnaisse ou non ces défis à son objectif d'une politique économiques saine n'est pas évident. Durant des décennies, la dépendance de l'aide fédérale a caché aux différents gouvernements québécois successifs les coûts de leurs programmes (Migué, 1994a). Pensons, par exemple, à la péréquation par laquelle le gouvernement fédéral verse au Québec en 1994 une somme de 517,92 \$ par personne. Dan Usher (1994 : 23) montre que 54 % des paie-

ments de péréquation reçus par le gouvernement québécois sont des transferts nets des Canadiens des trois provinces riches aux Québécois. Un estimé plus récent de l'institut de recherche C. D. Howe évalue, pour l'année 1997, les paiements de péréquation par personne à 704 \$.

Les paiements de péréquation compensent le gouvernement québécois pour les programmes inefficaces qu'il adopte. Ceux-ci, tout en réduisant ses revenus fiscaux, génèrent un manque à gagner qui se trouve en partie comblé par les paiements de péréquation, puisque la province de Québec se situe alors sous la moyenne canadienne. Deux situations viennent à l'esprit. À la fin des années 1970, les employés de la Société des alcools (SAQ) faisaient grève durant de nombreux mois. Le gouvernement québécois s'est trouvé fortement compensé pour sa piètre performance au chapitre des revenus tirés des bières, boissons et alcools, puisque ces revenus font partie de la formule de péréquation.

L'économiste Thomas Courchene (1978) mentionne que l'émigration de nombreux Québécois de langue anglaise s'est révélée quand même payante pour le gouvernement en ce que la péréquation comblait le manque à gagner que le départ a créé à la composante de l'impôt sur le revenu des particuliers². Dans les deux cas, la péréquation a adouci les conséquences négatives de la politique québécoise amorcée par le gouvernement.

2 « For each additional percentage point that Quebec's share of Canada's population exceeds its share of the income-tax base, federal equalization payments will increase by approximately \$ 75 million. This reduces substantially the cost to the Quebec economy of a wholesale outflow of non-French-speaking Quebecers, assuming that they are in the top half of Quebec's income distribution » Thomas Courchene (1978 :163).



3. La résorption du déficit

Une perspective générale

L'assainissement des finances publiques a été et est une préoccupation majeure du gouvernement du Parti québécois. Cette prise de position s'imposait en raison des circonstances. Ce gouvernement a toutes les raisons du monde de s'inquiéter. La dette doit être éventuellement remboursée. La question qui hante tous les esprits et qui crée de l'incertitude dans l'économie se réfère à la manière dont se fait le remboursement. Les contribuables auront-ils à assumer le fardeau ou le gouvernement essaiera-t-il d'être plus efficace et trouvera-t-il des façons de réduire les coûts sans diminuer les services ? Ce sont les agents économiques qui opèrent actuellement dans l'économie et qui supportent l'incertitude de l'avenir. Chaque investisseur qui fuit présentement la province afin d'éviter la menace des taxes et impôts futurs en ralentit le développement économique. Ces investisseurs ne sont pas seulement de riches propriétaires d'usines, mais aussi chaque citoyen qui est détenteur d'un fonds de retraite quelconque. L'unique manière dont ils peuvent fuir le danger est de placer leur argent à l'extérieur de la province.

Comme le montre le tableau 1, les investisseurs, dont les intentions sont de se lancer en affaires au Québec, doivent considérer que les sommes de richesse provinciale requises pour rembourser la dette exigeront de chaque Québécois et Québécoise de consacrer un peu plus de 28 pour cent de leur revenu annuel à la province.

Tableau 1 : Dette provinciale en pourcentage du produit intérieur brut

	Québec	Ontario
1994/1995	30,84	28,82
1995/1996	29,84	31,21
1996/1997	29,41	30,48
1997/1998	28,57	29,98
1998/1999^p	28,40	30,09
Source : Les discours sur le budget du Québec et de l'Ontario, 1994/1995 à 1998/1999.		

Le tableau indique aussi une baisse relative de la dette en regard du produit intérieur brut (PIB). La province de Québec s'est engagée dans la bonne direction, et comme le tableau le révèle, sa vitesse de croisière est sensiblement la même que celle de son voisin et principal concurrent, l'Ontario. La réduction de la dette est un développement prometteur et elle montre que le gouvernement du Parti québécois a compris l'importance de contenir ce mauvais et dangereux génie.

Que le gouvernement d'une province ait ou non du succès à long terme à maîtriser l'évolution de la dette dépend de la manière qu'il choisit pour en venir à bout. La province devrait-elle réduire ses dépenses, accroître ses taxes et impôts ou adopter une combinaison de ces deux stratégies ? La recherche des économistes Alberto Alesina de l'université Harvard et Roberto Perotti (1995) de l'université Columbia peut nous fournir un indice. Ils ont analysé les stratégies de presque tous les pays de l'OCDE entre 1960 et 1992 et ils se sont demandé quelle avait été une réduction réussie du déficit, en pourcentage de la richesse nationale. Leur définition d'une réussite était à l'effet que trois ans après l'adoption par le gouvernement d'un pays d'une politique fiscale et financière restrictive, son ratio de la dette sur le PIB était au moins de cinq points de pourcentage inférieur à celui qui existait initialement, lorsque le gouvernement s'était attaqué à la diminution du déficit budgétaire. En d'autres mots, les mesures fiscales et financières avaient-elles résisté aux pressions par la suite ? Voici ce qu'ils ont trouvé : les pays qui ont réussi ont presque exclusivement compté sur des réductions des dépenses pour diminuer la dette. Les pays qui ont échoué se sont appuyés presque exclusivement sur des hausses des taxes et des impôts pour réduire la dette. Le tableau 2 donne l'ampleur moyenne, en points de pourcentage du PIB, des diminutions de dépenses et des augmentations de recettes fiscales des pays qui ont eu du succès et ceux qui n'en ont pas eu.

Le tableau 3 comprend deux parties, celle de gauche se réfère aux modifications des dépenses et celle de droite aux variations de recettes fiscales des provinces de Québec et de l'Ontario. Les deux autres colonnes reproduisent les pourcentages respectifs d'un ajustement réussi contenu au tableau 2. Il appert que le gouvernement du Parti québécois se soit

Tableau 2 : Diminution des dépenses et hausse des recettes en points de pourcentage du PIB des pays avec succès et sans succès

	Dépenses	Recettes
Ajustement réussi	-2,19	0,44
Ajustement manqué	-0,49	1,28
Source : Alesina et Perotti (1995 : 226)		

conformé aux normes d'une contraction fiscale et financière réussie pour l'année 1996/1997, puisque sa combinaison de hausses de recettes fiscales et de réduction des dépenses l'a placé au-dessus des normes de l'OCDE pour qu'un ajustement soit considéré comme réussi. Quant aux autres années, la stratégie du gouvernement est à la limite. Il semble que le gouvernement du Parti québécois se déplace sur une trajectoire étroite entre le succès à long terme et l'échec. Ce qui est impressionnant à première vue pourtant, est que si l'on compare la situation québécoise avec celle de l'Ontario, la première se conforme davantage aux normes de réussite des pays de l'OCDE que la seconde. L'explication réside dans le fait que l'Ontario a profité d'une forte croissance économique qui a rempli son fonds consolidé et qui lui a permis de différer l'ensemble de ses réductions de dépenses. Au Québec, le gouvernement n'a pas profité d'une telle occasion et a cherché à diminuer essentiellement ses dépenses par une réduction de l'emploi et des salaires du secteur public, par un déplacement vers les municipalités de certaines responsabilités qui impliquent des dépenses et par une contribution monétaire obligatoire pour réduire son déficit.

Les observations d'Alesina et de Perotti vont beaucoup plus loin. Ils ont constaté que les réductions de dépenses devraient être divisées plus ou moins également entre des réductions de salaires des employés du secteur public et des

diminutions des paiements de transfert. Le gouvernement du Parti québécois n'a pas osé toucher à ces derniers. Il a diminué les salaires. Alesina et Perotti ont constaté que, dans les pays qui ont fait avec succès des efforts afin de réduire le déficit, le ratio des emplois gouvernementaux sur l'emploi total demeure relativement constant ou même qu'il décroît légèrement. Comme le tableau 4 l'indique, la situation québécoise s'inscrit dans ce modèle, du fait que le ratio a chuté de 7,4 % en quatre ans.

Tableau 4 : Pourcentage de l'emploi gouvernemental sur l'emploi total

1994/1995	21,98
1995/1996	21,23
1996/1997	20,99
1997/1998	20,47
Source : Emploi, gains et durée du travail et emploi et salaires et traitements dans le secteur public. Statistique Canada (1998)	

Toutefois, les pourcentages des deux tableaux ne révèlent pas que la baisse relative de l'emploi dans le secteur public et les diminutions salariales des employés du secteur public et para-public québécois découlent de la nécessité pure et simple de réduire les dépenses. Les réductions ne sont pas la résultante de méthodes récemment mises au point, par lesquelles des employés gouvernementaux peuvent augmenter leur production, tout en acceptant moins, mais qu'elles proviennent au contraire d'approches conflictuelles dont l'objectif n'est pas de faire appel à la raison et d'inspirer des sentiments aux employés du gouvernement. Les détails sur la manière de faire sont contenus dans l'encadré 1.

Le critère de réussite fiscale et financière d'Alesina et de Perotti doit être uniquement considéré comme un indica-

Tableau 3 : Changements des programmes de dépenses provinciales et des revenus autonomes en points de pourcentage du PIB

Année	Normes de réussite	Québec	Ontario	Normes de réussite	Québec	Ontario
1994/1995	-2,19	1,97	—	0,44	0,38	—
1995/1996	-2,19	-0,57	0,25	0,44	0,67	0,97
1996/1997	-2,19	-3,96	-0,01	0,44	0,30	0,62
1997/1998	-2,19	-0,57	0,04	0,44	1,06	1,00
1998/1999	-2,19	1,38	0,62	0,44	0,79	0,35
Source : Calculs de l'auteur à partir des budgets provinciaux respectifs.						

Encadré 1 : La contribution des employés du gouvernement

Tout d'abord, le gouvernement du Parti québécois renouvelle les conventions collectives avec les employés du secteur public et para-public avant la tenue du référendum. Il leur accorde des majorations salariales d'environ un milliard. Quelques mois plus tard, le gouvernement du Parti québécois fait face à l'impasse budgétaire. Pour la résoudre, il fait planer la menace d'une réduction unilatérale du coût de la main d'œuvre de 6 %, si tous les syndicats du secteur public et para-public ne parviennent pas à s'entendre à l'amiable avec leur employeur respectif. Les nombreuses tractations qui s'ensuivent conduisent à des méthodes d'ajustement, variables suivant les différentes institutions du secteur public et para-public, mais qui comportent les éléments suivants ou une combinaison de ces éléments : renonciation aux majorations contenues lors du renouvellement des conventions collectives, réductions salariales volontaires, appropriation des surplus actuariels des fonds de régime de retraite, réorganisation des méthodes de travail, diminution de certains avantages sociaux, congés compensatoires et réduction du nombre d'employés par la mise en place des incitations à la retraite anticipée. Dans ce dernier cas, le gouvernement, tout comme les hôpitaux et les commissions scolaires, répartit sur 15 ans les coûts reliés au départ de plus de 30 000 employés du secteur public et para-public.

teur très rudimentaire dans l'évaluation de la pertinence ou non des programmes adoptés par un pays. Leur analyse s'applique aux trois paliers de gouvernement. Leur critère de réussite à long terme ne couvre que trois ans. L'étude très générale d'Alesina et de Perotti n'est pas capable d'approfondir la question plus importante qui est celle-ci : comment se passent les réductions de dépenses ? Il peut être possible qu'un gouvernement diminue les dépenses, mais qu'il laisse une bureaucratie et une structure organisationnelle affaiblie.

Comme nous le ferons remarquer tout au long de cette évaluation, il semble bien que le gouvernement du Parti québécois agisse ainsi. Il réduit les dépenses, mais il ne change pas sa façon de faire les choses. L'approche gouvernementale ne comporte pas de mesures fondées sur les mécanismes d'incitation, comme le prix. Elle ne prévoit pas le recours à l'impartition et à la sous-traitance pour abaisser les coûts de production du secteur public. Quant à la privatisation proprement dite, il n'en est nullement question, puisque le gouvernement du Parti québécois retient comme doctrine que personne ne doit réaliser des profits à même la production de services à la communauté. Il a aussi protégé avec jalousie son droit de diriger et d'édicter des règlements de sa position dominante plutôt que de décentraliser les services gouvernementaux. Les réductions plus modestes de dépenses de l'Ontario seront plus fructueuses en longue période, puisque le gouvernement ontarien essaie de donner aux citoyens plus de services pour chaque dollar de dépenses gouvernementales. Au Québec, le gouvernement du Parti québécois retarde

dans sa recherche de trouver de nouvelles façons de fournir des biens et des services de valeur qui correspondent véritablement aux taxes et impôts versés par les contribuables.

Un dernier commentaire s'impose sur la valeur de la réduction des dépenses publiques. Des critiques craignent que si le gouvernement réduit le niveau des dépenses, les citoyens bénéficiaires ne prennent pas la relève par leurs dépenses. Il en résultera une récession économique. Des recherches récentes sur le sujet suggèrent que cette appréhension n'est nullement fondée. Dans une étude de deux pays européens, qui porte sur les années 1980, les économistes Giavazzi et Pagano (1990) ont trouvé que les pays dont le gouvernement avait introduit une réduction permanente des dépenses gouvernementales ont vu la consommation et le revenu national s'accroître. Selon eux, une diminution des dépenses envoie un message important aux consommateurs : que les taxes et les impôts seront plus faibles dans un proche avenir. Comme ils anticipent cette aubaine, les consommateurs augmentent leurs dépenses. Cela explique peut-être pourquoi dans une recherche effectuée par des économistes du Fonds monétaire international (FMI), Tanzi et Schucknecht (1997 et 1996), ont trouvé que les pays, dont le gouvernement dépense entre 30 % et 35 % du PIB, enregistrent un taux de croissance plus élevé et réalisent une performance supérieure, mesurée sur une gamme variée d'indicateurs sociaux et économiques, que celui de pays qui ont permis au gouvernement de prendre une importance plus grande dans l'économie.

Encadré 2 : Comment différer le jour fatidique

Le gouvernement regroupe les commissions scolaires et procède à des fermetures et à des fusions d'hôpitaux, ainsi qu'à des affectations nouvelles de certaines institutions du réseau des services de santé. Il espère ainsi diminuer leurs coûts d'opération, tout en comptant sur les incitations à la retraite et à l'attrition naturelle pour y parvenir. Cependant, il n'ose pas s'attaquer au contenu des conventions collectives qui prévoit la sécurité d'emploi presque intégrale. En d'autres termes, les réformes qui changeraient le comportement des gens et qui les encourageraient à être plus efficaces sont absentes. Il n'existe aucune initiative majeure de recourir à la sous-traitance ou à l'impartition des services gouvernementaux ou d'encourager les employés gouvernementaux à procéder, par des mesures incitatives, à des modifications de leur manière de faire. Le gouvernement semble aussi refiler ses problèmes aux municipalités. Ainsi, les municipalités doivent verser annuellement une somme forfaitaire de 375 millions pour les trois prochaines années au gouvernement québécois, à titre de contribution à la résorption du déficit.

Le système fiscal

Comme les autres sections de l'évaluation consisteront à analyser en détail les dépenses de plusieurs programmes, nous nous concentrerons dans le reste de cette section sur la politique de taxation du gouvernement du Parti québécois³. Deux thèmes majeurs sont à souligner. Le premier est que nous félicitons le gouvernement du Québec pour la réforme partielle du système fiscal. L'idée derrière la réforme était d'enlever ou de modifier plusieurs déductions équivoques de l'impôt sur le revenu des particuliers, de restreindre la table d'imposition qui ne comportera que trois taux au lieu de cinq, d'éliminer l'impôt sur le revenu des particuliers pour les contribuables à faibles revenus et de diminuer l'impôt sur le revenu des particuliers. Les sommes perdues sont récupérées par une augmentation de la taxe de vente du Québec (TVQ) de un point de pourcentage, soit de 6,5% à 7,5%. Le recours à une plus grande taxation de la consommation simplifie le système fiscal et encouragera les gens à travailler plus fort et à investir davantage. Le gouvernement s'est aussi assuré que cette substitution était neutre en termes de recettes fiscales, c'est-à-dire que les électeurs obtiennent un système fiscal plus efficace sans avoir la sensation d'un fardeau fiscal plus élevé (Budget 1997/1998 : 14). Nous partageons les préoccupations du ministre des Finances lorsqu'il affirme : « En effet, le poids de l'impôt sur le revenu tend à alourdir les coûts de la main-d'œuvre des entreprises. La taxe de vente est beaucoup moins dommageable pour la compétitivité de notre économie, puisqu'elle est soustraite du prix des produits exportés. Elle

est aussi plus respectueuse de la liberté de choix des contribuables qui utilisent leur revenu disponible comme ils l'entendent » (Budget 1997/1998 : 18). On peut se demander dès lors pourquoi il ne profite pas de l'occasion, lors de son prochain budget, pour remplacer l'impôt sur le revenu des particuliers par une taxe générale sur la consommation en raison de ses effets bénéfiques sur les entreprises exportatrices et sur les consommateurs.

En 1998, une fois son système fiscal simplifié, le gouvernement du Québec a décidé d'alléger la fiscalité des petites et des moyennes entreprises en diminuant la taxe sur la masse salariale à partir de juillet 1999 (Budget 1998/1999 : 17-18). C'est une politique pleine de bon sens puisque les taxes sur la masse salariale sont destructrices d'emploi. Pourtant, le gouvernement n'aurait pas dû limiter la réduction des taxes sur la masse salariale aux petites et aux moyennes entreprises, ni attendre l'an prochain. Chaque fois que le système fiscal favorise une forme d'entreprise plutôt qu'une autre, il encourage les personnes à placer leur argent dans certaines entreprises uniquement parce que le régime fiscal les incite à le faire, et non pas en raison des avantages économiques réels. Les réformes fiscales devraient s'appliquer à toutes les firmes et ne devraient pas se concentrer sur des secteurs particuliers. S'il est vrai que le gouvernement du Parti québécois a entrepris quelques bonnes initiatives pour réformer le régime fiscal, il montre encore une propension à favoriser certains secteurs au détriment d'autres. Les modalités prennent la forme de crédit d'impôt pour des dépenses engagées, tels l'exploration minière et les films, de congés fiscaux pour susciter la création

3 Il ne faut pas oublier que le gouvernement a accru les impôts par le moyen du financement du nouveau régime d'assurance-médicaments. Nous en ferons davantage mention lors de l'analyse de la politique des soins de santé.

de nouvelles entreprises et d'exonérations d'impôt et de taxes pour certaines activités. Le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ et la Fondation de la CSN en constituent une variété. Les dépenses fiscales constituent une taxe négative ou une subvention et créent des inefficacités économiques en ce qu'elles favorisent certaines activités au détriment d'autres. Le gouvernement du Québec doit travailler à éliminer ces allègements fiscaux spéciaux dans une perspective qui se révèle neutre en termes de recettes fiscales, c'est-à-dire qui n'a aucun effet sur les finances publiques, afin d'augmenter l'efficacité de son système fiscal.

On doit faire preuve de prudence envers les louanges sur les initiatives qui conduisent à une plus grande efficacité du système fiscal du Québec. Quand on discute d'une telle efficacité, on fait mention de l'efficacité pour tout niveau donné de recettes fiscales levées. Le gouvernement du Parti québécois est en train de tondre la toison d'un mouton, tout en cherchant à minimiser ses bêlements, sans pour cela cesser de tondre le mouton. Il existe une forme différente d'efficacité à laquelle le gouvernement doit également faire attention : C'est l'efficacité d'avoir un niveau général de taxation plus faible. Parmi les niveaux généraux de taxation, la province de Québec se classe au premier rang. Une manière de faire prendre conscience de l'importance de la taxation à laquelle sont soumis les contribuables québécois est le calcul du jour de la libération fiscale : Quand ceux-ci cessent de travailler pour tous les niveaux de gouvernement. Emes et Walker (Fraser Forum, 1998a : 13) indiquent que le jour J de l'année 1998 est le 6 juillet. Il faut rappeler que les Québécois sont les bons derniers depuis 1985. Le tableau 5 donne l'évolution du jour de la

libération fiscale pour toutes les provinces canadiennes pour cinq années. Bref, les coûts supplémentaires qui résultent d'une hausse de la taxation révèlent que l'action gouvernementale coûte cher.

Il est crucial que le gouvernement du Parti québécois agisse pour corriger cette situation. En voici la véritable raison : Les taxes et les impôts qui servent au financement des dépenses publiques sont sources d'inefficacités économiques fort importantes. Dès 1984, des chercheurs québécois estimaient que le prélèvement de un dollar au moyen de l'impôt québécois sur le revenu des particuliers coûtait entre 1,15 \$ et 1,38 \$, selon les valeurs attribuées à l'élasticité de l'offre de travail (Bernard Fortin *et al.*, 1984 : 18). Dahlby (1994) calcule pour la province de Québec que le coût supplémentaire d'une augmentation des revenus fiscaux de un dollar s'établissait à 1,78 \$ en 1986 et à 1,99 \$ en 1993. À titre de comparaison, le coût additionnel le plus bas pour l'année 1986 est de 1,38 \$ et il est observé en Colombie-Britannique et en 1993 à 1,40 \$, cette fois-ci en Alberta. Les inefficacités économiques aussi élevées s'expliquent par les changements de comportement des consommateurs et des producteurs touchés par les taxes et les impôts.

Un lourd fardeau fiscal que les contribuables jugent excessif les incite à réduire leurs échanges et c'est la valeur de 0,99 \$, précédemment mentionnée, qui mesure la baisse d'activités. Voici un aperçu des initiatives qui s'offrent alors aux agents économiques confrontés à un tel dilemme : choix entre la consommation présente et l'épargne, entre le travail et les loisirs, entre différentes formes de rémunérations, de placements, d'investissements, de modes d'organisation et de

Tableau 5 : Le jour J de la libération fiscale

Province/année	1981	1985	1992	1997	1998
Terre-Neuve	18 mai	9 mai	17 mai	26 mai	24 mai
Î.-P.-E.	6 mai	7 juin	20 mai	16 juin	14 juin
N.-É.	11 mai	17 mai	27 mai	9 juin	5 juin
N.-B.	6 mai	2 juin	27 mai	11 juin	9 juin
Québec	7 juin	17 juin	20 juin	7 juillet	6 juillet
Ontario	29 mai	26 mai	13 juin	1 juillet	26 juin
Manitoba	17 mai	5 mai	31 mai	23 juin	22 juin
Sask.	24 mai	17 mai	12 juin	22 juin	2 juillet
Alberta	30 mai	22 mai	7 juin	23 juin	13 juin
C.-B.	9 juin	16 juin	12 juin	29 juin	28 juin
Canada	30 mai	6 juin	13 juin	30 juin	27 juin

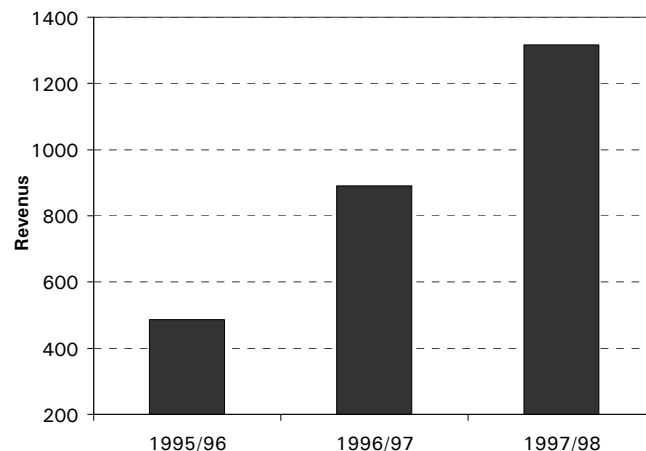
Source : Emes et Walker (*Fraser Forum*, 1998a : 13).

- financement, entre sécurité et risque, entre différentes techniques et lieux de production et entre différents biens de consommation. Il convient aussi d'ajouter, à cette énumération, le coût des activités légales au noir⁴ (travail, troc et autres modalités), les coûts reliés au processus politique, puisque les groupes bien organisés investissent temps et argent pour demander des privilèges fiscaux de toutes sortes afin de réduire le niveau de leurs taxes et de leurs impôts et les coûts d'administration du percepteur et d'acquittement du contribuable.

Le deuxième développement d'importance qui touche le système fiscal québécois est omniprésent et il porte moins sur le gouvernement du Québec comme tel que sur ses efforts d'accroître l'efficacité du système fiscal. Depuis sa prise du pouvoir, le gouvernement du Parti québécois a résolument cherché à éliminer l'évasion fiscale sous toutes ses formes. Il a fait preuve d'un zèle remarquable dans cette répression. Jusqu'à présent, le gouvernement du Parti québécois a lancé une attaque impressionnante. Il a tout d'abord embauché une petite armée de nouveaux percepteurs, 1077 pour l'année 1996/1997 (Ministère du Revenu, 1997 : 21). Le graphique 2, tiré du Budget (1998b : 3), donne les recettes fiscales supplémentaires qu'ont procurées la répression de l'économie souterraine et la lutte contre l'évasion fiscale. En effet, le gouvernement du Parti québécois a pu récupérer en trois ans une somme additionnelle de 2,694 milliards. Un fort pourcentage provient de l'augmentation des activités de vérification comptable du ministère du Revenu. Quant au reste des recettes fiscales, elles découlent des efforts pour enrayer le travail noir dans l'industrie de la construction, le commerce illégal des boissons alcooliques, l'exploitation d'appareils de loteries vidéo illégales et les activités du crime organisé. Les activités de vérification comptable du ministère du Revenu ont doublé; leur contribution aux recettes totales du gouvernement du Québec est passée de 2 % en 1993-1994 à 4 % en 1997-1998.

Il est pleinement sensé de s'attaquer à l'économie souterraine si l'exercice se fait dans une perspective de neutralité fiscale, c'est-à-dire que le gouvernement ne profite pas de l'occasion pour hausser les recettes fiscales. Celui-ci peut alors utiliser les sommes additionnelles ainsi relevées pour réduire le fardeau fiscal de tous les autres contribuables. Il en découle que le fardeau fiscal dans son ensemble est alors supporté plus également par chacun. En plus d'être juste, cette réduction est aussi efficace puisque chaque consommateur et

Graphique 2 : Rendement des mesures prises pour enrayer l'économie souterraine, 1995-1996 à 1997-1998 en millions.



Source : Budget (1998b : 3).

chaque producteur constatent un taux d'imposition plus faible et ils sont donc amenés à consommer ou à investir⁵. Quand la répression de l'économie souterraine n'a aucunement pour objectif de retourner la totalité des sommes perçues aux contribuables, l'économie peut en souffrir. En effet, le gouvernement peut se servir de ces recettes supplémentaires pour différer le jour où il devra procéder aux réformes sur les manières qu'il a de gérer la chose publique. L'économie souterraine se révèle un territoire utile à conquérir pour un gouvernement qui préfère s'appuyer sur la coercition, plutôt que d'entreprendre des réformes intelligentes dans une perspective de neutralité fiscale et de réduction du fardeau fiscal des contribuables et des entreprises.

Évaluation

Ce qui émerge de l'analyse de la résorption du déficit se révèle à la fois encourageant et inquiétant, d'où la note B-. Il est encourageant que le gouvernement du Québec ait cherché à juguler ses déficits et qu'il progresse vers l'objectif du « déficit zéro » avec rapidité. Ce n'est pas un mince exploit du fait que le Québec ne dispose pas de la richesse des ressources naturelles de l'Alberta, ni ne profite des bienfaits d'un taux de

4 Pour en connaître davantage sur les effets excessifs de la fiscalité sur l'offre québécoise de travail, il faut consulter Thomas Lemieux *et al.*, 1994. Dès 1984, Fortin *et al.* (1984) écrivait que le marché noir constituait déjà un problème de taille pour l'économie québécoise.

5 La réduction des taxes et impôts réduit à son tour les incitations à recourir à l'économie souterraine.

croissance semblable à celui de l'économie de l'Ontario. Le gouvernement du Parti québécois a fait des efforts sincères de réduire les dépenses. Le problème fondamental se situe dans la façon de diminuer les dépenses, ce qui constitue la source d'inquiétude. La réduction des dépenses est faite sans tentative significative de dédommager les contribuables pour les services perdus. Dans tous les domaines de la vie économique, on voit des producteurs qui essaient d'en donner toujours plus aux consommateurs, tout en demandant moins. Cette philosophie ne se retrouve pas dans la démarche du gouvernement du Parti québécois. Celui-ci devrait s'inspirer des développements qui émanent de l'Ontario pendant qu'il cherche à modifier ses façons de faire. Ce n'est pas seulement malheureux pour les consommateurs de biens et services pro-

duits par le gouvernement. C'est aussi dangereux pour le gouvernement lui-même. Les modifications de dépenses qui ne sont pas fondées sur des changements importants et profonds de l'administration gouvernementale risquent d'être uniquement temporaires. Déjà, par rapport au budget de l'année 1998-1999, le gouvernement du Parti québécois a dû accroître ses dépenses de plus de 200 millions. C'est une secousse qui peut signaler qu'un plus grand tremblement de terre s'annonce.

Le reste de cette évaluation se concentre sur les grands secteurs des dépenses du gouvernement du Québec, explique la performance du gouvernement et suggère des manières de changer « la fonction de production » des biens et des services proposés par le gouvernement.



4. Concurrence et privatisation

Le Québec est une des provinces canadiennes où l'importance relative des entreprises gouvernementales en regard des entreprises privées est la plus élevée.

Un pays qui veut faire face à la concurrence internationale doit créer un environnement compétitif qui sera à la fois résistant et souple pour préparer les entreprises à surmonter les défis internationaux qui ne cessent de se présenter. Un milieu où les forces de la concurrence sont vives et propices à l'émulation génère des bénéfices pour tous les consommateurs, surtout pour ceux qui appartiennent aux couches les plus pauvres et les plus démunies de la société. Les entreprises sont amenées, dans un tel environnement, à offrir des biens et des services de haute qualité à des prix qui se rapprochent du véritable coût de production. L'expérience québécoise en cette matière ne se révèle pas heureuse, loin de là. Le gouvernement du Parti québécois n'est pas l'unique responsable et ne mérite pas tout le blâme pour la sclérose des forces concurrentielles au Québec au cours des 30 dernières années. Mais, jusqu'à présent, il n'a pas fourni de preuves tangibles de sa sensibilité au problème.

Concurrence

Pour proposer comment un gouvernement devrait s'y prendre pour favoriser la concurrence, on doit se demander ce qu'est la concurrence et ce que sont les bénéfices qu'elle procure. La concurrence n'est pas un objectif recherché en soi, mais elle représente plutôt le moyen d'organiser toute activité, quelle qu'elle soit, afin d'atteindre un but donné. On recherche ainsi la concurrence pour les effets bénéfiques qu'elle entraîne sur le comportement des agents économiques concernés et, par ricochet, sur tous les autres membres de la société. Cette idée dépasse naturellement le cadre des simples activités marchandes et s'applique aussi à tous les aspects de la vie en société. La concurrence constitue un processus dynamique qui assure la réalisation des activités de production aux moindres coûts possibles. Les deux éléments fondamentaux qui rendent possible la concurrence sont l'information et le choix. Les consommateurs qui ont accès à de nombreuses variétés de biens et de services imposent une discipline aux producteurs. Pour que les

consommateurs puissent exercer en toute liberté des choix judicieux, et significatifs, il faut qu'ils soient bien renseignés sur ces derniers. Ainsi, toute politique qui désire accroître la concurrence doit s'évaluer par la question suivante : « Le gouvernement augmente-t-il par ses initiatives l'information et le choix qui existent dans les marchés ? »

Lien entre la privatisation et la concurrence

La concurrence se révèle plus efficace lorsque les droits de propriété sont bien définis. Ces derniers donnent à son détenteur le droit d'utiliser un actif quelconque à bon escient, le droit de gagner des revenus à partir de cet actif, le droit de s'engager dans un contrat (vente, location de toutes sortes) avec des tierces personnes et le droit de le transférer volontairement à n'importe qui. Ainsi, plus les liens sont étroits entre les efforts qu'on met dans une entreprise donnée et les récompenses qu'on en retire, plus on est incité à en prendre bien soin, à prendre des risques jugés acceptables et à trouver la façon la moins coûteuse de la gérer. D'où l'importance que les économistes accordent à la privatisation. Les actionnaires des entreprises privées sont associés directement à la gestion. Comme il n'est pas évident, dans les entreprises publiques, qui en possède vraiment les droits de propriété, on observe des dérapages de toutes sortes. Ce problème est bien connu et a suscité un grand mouvement de privatisation dans le monde. Cependant, il existe une deuxième étape qui s'ajoute pour que les bienfaits de la privatisation soient partagés non seulement entre les actionnaires, mais aussi entre les consommateurs. Il faut que l'entreprise, devenue privée, soit soumise à la concurrence des entreprises tant locales qu'internationales. Autrement, la firme privatisée peut être gérée efficacement, mais elle va se comporter comme un monopole qui maintient ses prix à un niveau artificiellement élevé. Sans concurrence, les bénéfices de la concurrence se restreignent aux producteurs et aux actionnaires de la firme privatisée.

Deux types de privatisation (Johnson et Pazderka, 1995 : 99–100) s'offrent à tout gouvernement et ils diffèrent beaucoup en raison de leurs conséquences sur le bien-être des citoyens. Le premier se présente sous la forme de la vente pure et simple des actifs selon une procédure d'appel d'offres. Le gouvernement cède alors ses droits de propriété et reçoit

Encadré 3 : Les bénéfices de la privatisation

Boardman et Vining (1989) se sont intéressés à ce problème de la mesure de la performance des entreprises publiques. Ils ont analysé un échantillon de 500 entreprises publiques, privées et mixtes (on entend par entreprises mixtes celles dont le gouvernement possède un certain pourcentage du capital-actions). Ils ont uniquement retenu des entreprises publiques dont le but avoué était la maximisation des profits. Après avoir contrôlé tous les facteurs qui pouvaient influencer sur les profits, ils ont constaté que les entreprises privées avaient en moyenne un taux de rendement sur les investissements de 11,6% plus élevé que celui des entreprises publiques. La recherche de Boardman et Vining est importante, parce qu'elle ne s'appuie pas sur des faits anecdotiques à l'appui de l'inefficacité présumée d'entreprises publiques. En d'autres termes, ils montrent la pertinence des droits de propriété et que leur absence crée des inefficacités économiques. Les gestionnaires des entreprises publiques sont encouragés à faire passer leurs intérêts personnels avant ceux de leurs véritables actionnaires, les électeurs.

la somme attendue des nouveaux actionnaires. Toutefois, cette privatisation se révèle incomplète puisque le gouvernement peut dépenser les sommes selon son bon vouloir, faisant fi de la préférence des citoyens, les vrais actionnaires. La seconde variété se nomme « voucher privatisation », c'est-à-dire que le gouvernement distribue les actions aux citoyens qui deviennent les vrais détenteurs des ressources. Ils peuvent les garder ou les échanger contre n'importe quoi. Dans les deux cas, la firme est mieux gérée : dans un cas, le gouvernement collecte les sommes, alors que dans le second, il ne reçoit rien, mais les citoyens s'enrichissent. En s'inspirant d'un slogan très à la mode durant les années 1960, le meilleur moyen d'être maître chez soi, c'est d'être actionnaire individuel d'un petit quelque chose plutôt que d'être propriétaire collectivement d'une grosse machine.

La situation québécoise

Ce qui distingue la province de Québec des principales provinces canadiennes, c'est la prolifération des entreprises publiques, dont plusieurs sont aussi à l'abri de la concurrence. L'indice de la liberté économique de l'institut Fraser (Armin *et al.* : 28) comprend plusieurs composantes dont l'une est l'importance des entreprises publiques dans le produit intérieur brut. Pour toutes les années calculées, 1981, 1985, 1989, 1993 et 1994, les sociétés d'État québécoises représentent plus de 30 % du PIB. À titre de comparaison, le pourcentage de l'Ontario est de 16 % et celui du Québec de 41 % en 1981, de 15 % et de 39 % respectivement en 1989 et de 17 % et de 32 % respectivement en 1994. Ce pourcentage élevé du PIB n'est pas assujéti aux normes d'efficacité et aux contrôles qui s'ensuivent dans le secteur privé.

Comme presque tous les ministères sont responsables, à titre divers, de firmes publiques, une discussion détaillée de

chacune ne serait pas possible dans le présent document. Prenons comme exemple de la performance du gouvernement du Parti québécois l'entreprise publique la plus importante et la plus susceptible d'une privatisation, Hydro-Québec. La société d'État est un monopole naturel dont les principales caractéristiques de fonctionnement sont les suivantes (Bélanger et Bernard, 1994) : a) elle est subventionnée, en ce qu'elle ne paie pas d'impôt sur le revenu des sociétés et qu'elle profite des taux d'intérêt inférieurs en raison de la notation financière de la province de Québec ; b) elle n'est astreinte à aucun taux de rendement prédéterminé, ce qui fait qu'en 1995, le taux de rendement sur l'avoir propre est de 3,3 % alors que le taux d'intérêt moyen de la dette à long terme gravite autour de 9,08 %. Elle est donc sur-capitalisée et sa dette est élevée ; c) son niveau d'emplois et la détermination de la rémunération sont tous les deux supérieurs à ce que permettraient les forces d'un marché concurrentiel, soit un surplus de main-d'œuvre fort appréciable, soit *une rémunération de 21 % supérieure à celle d'entreprises québécoises et canadiennes comparables* durant les années 1980. En 1992, la direction reconnaissait *avoir réduit l'avance salariale de moitié* (Journal des débats, 1992) ; d) elle pratique une politique d'achats préférentiels envers ses fournisseurs québécois, qui les incitent à la collusion (La Reine c. Hélicoptères Abitibi Limitée *et al.* 1997) ; e) elle applique une politique de discrimination des prix à l'égard de ses clients sans avoir à l'afficher ouvertement.

Hydro-Québec subventionne les ménages en ce que la tarification actuelle ne leur fait assumer que 71 % du vrai coût marginal de longue période. Un deuxième groupe d'utilisateurs, plus restreint en nombre : les grandes entreprises industrielles. Ce groupe reçoit aussi des subventions puisque le tarif payé ne représente que 75 % du coût marginal de longue période. Finalement les alumineries et certains producteurs

-
-
-
-
-

de magnésium s'ajoutent à la liste des bénéficiaires de subventions depuis qu'ils se sont implantés au Québec. Ces entreprises énergivores n'assument que 47,5 % du coût marginal de longue période (Bélangier et Bernard, 1991), faveur à laquelle il faut ajouter les coûts de partage de risques qui se chiffrent à 180 millions pour la seule année 1995. Les effets pervers de ces subventions sont évidents. Tout d'abord, il en découle une consommation excessive d'électricité et deuxièmement la domination de l'électricité hydraulique entraîne l'absence de diversification des approvisionnements d'énergie, surtout vers le gaz naturel en ce qui concerne le chauffage des résidences. Les transferts sont nettement mal ciblés, si l'objectif est de promouvoir l'intérêt collectif de tous les Québécois.

En résumé, ces caractéristiques créent une situation où les décisions d'investissement sont généralement prises par les autorités politiques, où le contrôle des coûts ne fait pas partie des priorités et où seule l'activité brute est privilégiée. D'où des avancements de projets et la signature de contrats fondés sur la notion de coûts évités. En raison de prévisions erronées de la demande, le monopole public a jugé préférable d'acheter de l'électricité de petites entreprises, situées près de centres de consommation, que de construire la centrale hydraulique de Grande-Baleine. Cette situation s'est produite au début des années 1990. La commission d'enquête Dorion, nommée par le gouvernement du Parti québécois, n'a pas trouvé d'irrégularités puisque l'attribution des contrats s'est réalisée en conformité avec les responsabilités qui incombent à un ministre des Richesses naturelles. Les coûts évités traduisent ainsi les pertes supportées par Hydro-Québec pour des contrats dont le prix d'achat du kWh auprès d'un producteur privé est plus élevé que le prix de vente obtenu par la société d'État.

Pour satisfaire son appétit vorace à favoriser certains secteurs économiques et à supporter son personnel grassement payé, Hydro-Québec n'a pas versé durant de nombreuses années de dividendes à l'actionnaire, le gouvernement du Québec. De plus, les entreprises commerciales étaient celles qui finançaient le plus les subventions croisées en ce qu'elles assumaient un tarif équivalent à 93,7 % du coût marginal de longue période. L'entreprise publique demande une augmentation des tarifs que lui accorde le gouvernement et celui-ci lui demande en retour certains services de nature politique. C'est ainsi que s'explique la construction du barrage de la Sainte-Marguerite-3 par Hydro-Québec à la demande du gouvernement d'alors, même si le coût du kWh était plus élevé que le prix de vente sur le marché.

C'est une caractéristique distinctive des monopoles gouvernementaux que les clients qui ne possèdent pas de pouvoir politique sont toujours les derniers servis. Hydro-

Québec semble davantage préoccupé par des projets d'envergure à fortes doses de prouesses technologiques et aussi destructeurs de l'environnement. Qu'il nous soit permis de citer l'actuel ministre des Ressources naturelles, responsable de la société d'État, sur l'opposition des citoyens à la construction de la nouvelle ligne Hertel-Des Cantons pour décrire la philosophie partagée par les gestionnaires du monopole public et les politiciens élus : « Ce n'est pas vrai qu'on va permettre à quelques centaines de personnes de s'amuser au détriment de 3,5 millions de leurs concitoyens, même si elles ont effectivement des droits » (Le Soleil, 1998a).

Les initiatives du gouvernement du Parti québécois

Les initiatives du gouvernement à l'égard du monopole naturel d'électricité sont les suivantes : en 1997, il crée un organisme indépendant de réglementation, la Régie de l'énergie, et il demande à Hydro-Québec de devenir plus rentable et de lui verser des dividendes. De plus, lorsque la société d'État fait des investissements qu'elle juge non rentables, comme développer des sources nouvelles d'énergie, par exemple, le gouvernement s'engage à en assumer les frais. D'où les mêmes questions qui nous servent de critère d'évaluation : comment ces actes augmentent-ils l'efficacité de l'entreprise publique et comment servent-ils les intérêts du consommateur ?

La Régie de l'énergie

Le contrôle des coûts était l'une des idées maîtresses sur laquelle reposait la création de la Régie de l'énergie. Quel a été son score ? Jusqu'à la fin du mois d'août, son rôle était encore à définir puisque la société d'État, en obtenant un gel tarifaire, s'était mise à l'abri des investigations de la Régie de l'énergie pour toute la période concernée, soit 1998-2002. De plus, l'entreprise publique avait entrepris, sans attendre les audiences de la Régie, l'allocation des coûts entre les activités de production d'énergie, de transport et de distribution pour satisfaire aux exigences de la régie publique américaine, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC). C'est dans ce contexte que Hydro-Québec crée la firme de transport d'électricité (TransÉnergie) pour acheminer l'électricité à ses clients. Le tarif exigé s'appliquera aussi à tout producteur ou distributeur hors Québec désireux d'utiliser ce réseau de transport. Il en découle que la Régie de l'énergie était à la merci du monopole public à bien des égards, avant même de prendre des décisions pour assurer la protection de l'intérêt collectif.

Encadré 4: Les coûts sont hors de contrôle à Hydro-Québec

Le monopole public de l'électricité apparaît tout au long de ce mandat du Parti québécois comme une entreprise publique qui semble avoir perdu le contrôle de ses coûts. Ses coûts de production demeurent encore élevés puisque le renouvellement de la convention collective de 1997 ne comporte aucune diminution de rémunération, seulement des aménagements pour améliorer la fluidité des opérations et une paix industrielle de cinq ans, et aucune réduction des effectifs à temps plein d'au moins 4 000 personnes comme l'avait estimé le président-directeur général lors de son entrée en fonction. Il ne faut pas négliger le maintien de la politique d'achats préférentiels et tous les coûts échoués (*stranded costs*). Ces derniers sont des coûts irrécupérables et ils se composent a) des programmes d'aide à l'implantation des électrotechnologies et du programme des risques et des bénéfiques, dont le coût est estimé, en 1995, à 180 millions pour les seules ententes des alumineries, b) le coût des contrats basés sur des prévisions erronées de coûts évités, évalués par la Commission Dorion (1997) à 74 millions pour la période 1993-1995 et c) tous le coût des projets actuellement en chantier qui excèdent le barème moyen de rentabilité de tout nouvel investissement, soit 2,87 cents le kWh. Nous trouvons dans cette catégorie la centrale hydraulique de la Sainte-Marguerite-3, dont le coût de revient est de 4,6 cents le kWh. Hydro-Québec (1997) fait aussi mention de la construction d'une future centrale à cycle combiné au gaz naturel dont le coût unitaire du kWh serait environ de 4,2 cents le kWh.

Dans son premier « avis » sur les tarifs d'électricité, la Régie de l'énergie (1998) se conforme à sa loi constitutive et recommande au gouvernement d'entreprendre un examen des coûts de production, de transport et de distribution de l'électricité pour valider la grille actuelle de tarifs. Elle émet une autre recommandation, à savoir que Hydro-Québec établisse une comptabilité séparée et distincte de ses trois activités (La Régie : 24). Elle rejette ainsi la prétention du monopole public que le tarif L est le coût moyen de production, puisqu'il n'a jamais été validé. Celui-ci serait, en réalité, le tarif de base facturé aux grands industriels (La Régie : 33). Elle recommande que la production d'électricité soit réglementée sur la base des coûts (La Régie : 21). La Régie de l'énergie estime que les exportations d'électricité ou l'électricité vendue à un prix inférieur à son coût de production par un contrat particulier soient l'objet d'une comptabilité différente (La Régie : 24). Que le gouvernement accepte ses recommandations ou qu'il adopte la proposition du monopole public, le nouvel organisme de réglementation croit qu'il faudrait revoir la structure tarifaire actuelle pour que les prix donnent un « signal » des vrais coûts de production⁶, « ce qui conduit à une utilisation plus efficace de cette source d'énergie » (Le Devoir, 1998b).

Le gouvernement adopte la bonne attitude en présentant que Hydro-Québec a besoin d'être mis sous une sur-

veillance stricte, mais ses espoirs sont mal fondés s'il croit que la Régie est le surveillant dont il a vraiment besoin. De tels organismes de réglementation à travers le monde ont été soit capturés par les intérêts politiques qu'ils devaient assujettir, soit incapables de connaître suffisamment le fonctionnement interne de l'entreprise pour juger si le coût des entreprises d'électricité était hors de contrôle. Au lieu de cela, le gouvernement aurait dû entreprendre des démarches pour privatiser l'entreprise publique d'électricité et pour la soumettre aux forces de la concurrence. Dans la recherche du coût de production faible, rien n'est plus stimulant que la présence d'un rival qui menace de prendre le marché de son concurrent. Pour apprécier le pouvoir de la concurrence sur le contrôle des prix, on n'a qu'à penser aux rabais stupéfiants que les grandes entreprises d'aviation commerciale offrent à leurs clients sur certaines destinations, quand de nouveaux venus, dont les coûts d'opération sont faibles, menacent leur marché.

Si on tient compte des développements sur le marché américain de l'énergie et des intérêts économiques des Québécois, le gouvernement n'a pas saisi l'urgence de réformer l'entreprise publique la plus importante au Québec, dont la gestion et les pratiques sont aussi source de distorsions sur l'économie. Ce qui est encore plus remarquable, c'est qu'il a en fait fait marche arrière. Plutôt que de privatiser le monopole

6 Il ne faut pas oublier que de nombreux groupes qui ont bien accueilli le premier avis de la Régie parlent de prix équitables.

Encadré 5: La déréglementation américaine

En 1996, l'organisme fédéral de réglementation (FERC) permet aux distributeurs, aussi bien les *public utilities* que les négociants d'électricité, d'entrer en concurrence sur le marché du gros et ce, à certaines conditions. Ces dernières sont, approximativement, les suivantes : 1) l'obtention d'un permis de la régie; 2) l'obligation d'offrir un accès non discriminatoire à leur réseau respectif de transport (réciprocité); 3) les échanges se font sur la base du prix du marché et 4) l'obligation de segmenter l'activité de transport. S'est ajouté par la suite à cette liste un deuxième volet qui en est encore au stade de l'expérimentation, soit l'autorisation accordée par les États d'entrer en concurrence pour desservir les consommateurs, c'est-à-dire le marché du détail.

Pour un bon résumé des expériences étrangères et de la situation américaine, il faut consulter le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, volume 1 : études sectorielles* (1997). Organisation de la coopération et du développement économiques, Paris: 177–266 et Joskow, P. L. (1997). « Restructuring, Competition and Regulatory Reform in the US Electricity Sector » *Journal of Economic Perspectives*, vol 11, été, no 3: 119–138.

public, on le voit essayer d'étendre son empire en accroissant ses sources et ses formes d'approvisionnement. En 1997, Hydro-Québec devient un actionnaire important de l'entreprise Gaz Métropolitain Inc., son principal concurrent sur le marché du chauffage.

Évaluation

Les initiatives du gouvernement du Parti québécois en matière de privatisation ne sont pas complètement négatives. Le gouvernement actuel n'annule pas les privatisations du gouvernement libéral précédent, soit l'usine sidérurgique Sidbec, le centre de ski du Mont Ste-Anne et les entreprises forestières Unibord et Panneaux Chambord. De sa propre initiative, il privatise le chantier maritime MIL Davie en rendant l'opération plus alléchante aux nouveaux propriétaires, vend ses actions dans l'entreprise manufacturière d'autocars Prévost Car et dans l'aluminerie Alumax de Bécancour. Nonobstant ces efforts, il faut noter que toutes ses transactions sont des applications d'une formule de privatisation incomplète, puisque les sommes reçues sont versées à la trésorerie plutôt qu'aux citoyens. Le gouvernement a ainsi raté l'occasion d'associer directement les citoyens dans la gestion de leurs ressources et il a ainsi perdu la sagesse qui se dégage des opinions du peuple.

La note attribuée au gouvernement québécois est un C. Il est vrai que le gouvernement actuel a procédé à des privatisations, ce qui réduit l'importance des sociétés d'État dans l'économie. Toutefois, l'écart observé avec la province de l'Ontario est trop grand, ce qui appellerait des actions de plus grande envergure. Le gouvernement du Parti québécois ne cherche pas l'occasion de se départir du monopole public de l'électricité qui doit devenir plus concurrentiel sur le marché nord-américain de l'énergie. Il s'avère qu'une innovation technologique américaine importante, la centrale à cycle combiné au gaz naturel, peut se révéler moins coûteuse à la longue en raison de sa proximité des centres de consommation que la moyenne de l'ensemble des barrages du producteur québécois. Le monopole public n'est pas en mesure de s'ajuster à ce nouvel environnement à courte et à moyenne durée et les coûts occasionnés par ce retard vont croître avec le temps. Il s'agira : a) de réduire les coûts de production et tout particulièrement la main-d'œuvre et sa rémunération; b) d'abandonner la politique de subventions croisées envers la clientèle; c) d'adhérer à une tarification au coût marginal ou au prix de revient « marginal » et à des tarifs différenciés selon le temps; d) d'écarter la politique d'achats préférentiels et e) d'augmenter le taux de rentabilité en réduisant la capacité excédentaire. La privatisation réglerait tout d'un coup ces difficultés qui semblent insurmontables dans le contexte actuel.



5. La politique des soins de santé

« Le système de santé est [...] devenu un genre de vache sacrée auquel il ne faut pas toucher, et il n'a pas évolué ».

— Claude Castonguay (La Presse 1998).

Dans l'analyse des initiatives du gouvernement à soumettre les dépenses à un contrôle, nous avons mentionné que le gouvernement du Québec avait fait de bons efforts. Mais nous avons aussi qualifié l'énoncé en affirmant que même si le gouvernement a réduit les dépenses, il l'a fait sans donner davantage aux citoyens pour la valeur des taxes et des impôts qu'ils versent au fonds consolidé. En d'autres termes, le gouvernement a diminué les entrées aux différents ministères, mais il n'a pas amélioré les diverses façons de fournir les biens et les services. Ce n'est nulle part plus évident que dans la gestion des soins de santé par le présent gouvernement.

La réduction québécoise des dépenses de soins de santé mérite d'être notée. Le gouvernement conservateur ontarien les a accrues depuis qu'il est au pouvoir. Si le gouvernement du Parti québécois gérait les soins de santé comme une entreprise privée qui se préoccupe des besoins de ses clients au lieu d'être un service qui doit subir des compressions, on observerait une croissance. Alors que l'industrie québécoise des services de soins de santé devrait être en expansion et même

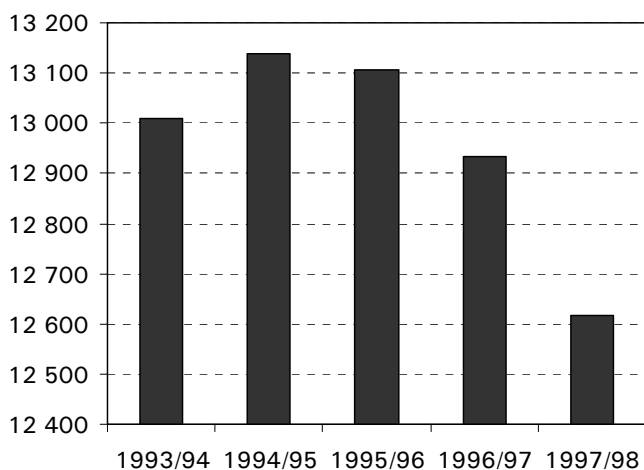
devenir un moteur de la croissance économique, elle constitue, dans les faits, un fardeau pour le gouvernement et un frein pour l'économie. Ce paradoxe apparent découle de la monopolisation gouvernementale, non seulement du financement par le prélèvement d'impôts et de contributions, mais surtout de la production étatique des soins de santé. Les dépenses privées et publiques québécoises, qui augmentent de 14,2 milliards en 1990 à 17,6 milliards en 1996 devraient croître davantage, puisque les démographes prévoient que la population québécoise âgée de 65 ans et plus passera au cours des 20 prochaines années de 12,4 % à 18 %. Rappelons en passant que la proportion publique des dépenses en soin de santé est de 67,8 % en 1997, tandis que le reste, 32,2 %, est assumé par les utilisateurs, soit en déboursés directs soit en cotisations indirectes à des régimes d'assurance privées. La couverture des soins de santé « médicalement nécessaires » ne cesse de décroître. Par ailleurs, si on compare la situation canadienne à celle des pays comme le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, on constate que la part canadienne des dépenses publiques sur le produit national brut est plus élevée que celles des quatre pays qui ont des régimes de soins de santé fort différents et des services généralement comparables, sinon supérieurs (Ramsay *et al.*, 1996 : 126).

Comment le gouvernement du Parti québécois s'est-il pris pour remédier aux inefficacités qui affligent cette industrie, lorsqu'il a décidé de résorber le déficit ? Pour répondre à cette question, nous présentons brièvement les principales caractéristiques de cette industrie. La deuxième partie décrit la structure de production qui était en place lors de l'élection du Parti québécois. Suivent les grandes lignes de la réforme du ministre de la Santé et des Services sociaux dans le sillage de la « politique du déficit zéro ». Notre objectif est toujours le même : la conformité des actions à la recherche de l'intérêt commun, soit le bien-être des consommateurs des soins de santé.

L'industrie de la santé : caractéristiques

L'industrie des services de soins de santé se caractérise par une demande qui reflète des préférences individuelles fort variées. Le style de vie, la propension ou l'aversion à prendre des risques, l'âge et l'attrait du plaisir immédiat au détriment

Graphique 3 : Évolution des dépenses du ministère de la Santé et des services sociaux, de 1993-1994 à 1997-1998 en millions



Source : Le budget du Québec 1998. Annexe tableau 2,16.

-
-
-
-
-

des conséquences futures ou l'inverse impliquent une demande hétérogène. Quant à l'offre même de soins, tous les éléments que sont le diagnostic du médecin traitant, la technologie et les autres facteurs de production qui lui permettent d'y arriver et le traitement qui en découle ne servent qu'à réduire l'incertitude qui affecte tout être humain au long de sa vie. Les forces d'un marché concurrentiel, là où on les laisse s'exprimer, sont aptes à harmoniser des intérêts si divergents. Les incitations qui en découleraient de part et d'autre de l'échange produiraient de nouveaux services de soins de santé, stimuleraient le progrès technologique et feraient augmenter l'espérance de vie des gens. Comme le niveau de vie de la population croît, les consommateurs sont prêts à investir encore plus dans les soins de santé, surtout qu'ils veulent s'assurer d'une qualité de vie sans cesse supérieure. D'où la nécessité de multiplier les aménagements institutionnels pour satisfaire des besoins aux antipodes les uns les autres. En d'autres termes, il ne peut y avoir une seule façon de produire des soins de santé puisque la demande de soins reflète les attitudes variées des consommateurs envers la santé.

Une dernière observation se rapporte à l'insuffisance d'information du consommateur-patient. Il est vrai qu'il possède moins d'information sur le service acheté que celui qui le produit, le médecin. Une certaine dépendance en découle. Ces difficultés particulières se surmontent par des moyens (mécanismes, organisations et institutions) inhérents aux incitations associées aux forces d'un marché concurrentiel. Pensons aux entreprises américaines comme les Health Maintenance Organisations (HMO) qui font la recherche de médecins pour leurs membres et qui garantissent la qualité des services. Les entreprises d'assurance font la même démarche pour leurs clients puisqu'elles procèdent à une sélection des médecins par le traitement de leurs réclamations. Les consommateurs québécois de soins de santé ne peuvent profiter de ces services en raison de l'absence de marché.

Les producteurs

En 1994, la part relative des soins de santé privés et publics dans le produit intérieur brut québécois était de 10,1 % alors que la moyenne canadienne était de 9,7 %. Le financement des soins de santé provient de l'impôt sur le revenu des particuliers et des contributions des entreprises et des individus au Fonds des services de santé. Ce fonds est centralisé et n'est pas lié aux besoins des consommateurs et à leurs caractéristiques particulières. Quant à la structure de production en place, elle se conforme aux directives des lois de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie. Les soins de santé sont produits par une structure publique hiérarchisée dont le

sommet est occupé par le ministère. Au milieu, on trouve les régies régionales de la santé et des services sociaux, unités administratives qui sont les courroies de transmission des programmes décidés initialement en haut. Finalement, on retrouve sur la première ligne les producteurs des soins de santé que sont les cliniques publiques, c'est-à-dire les centres locaux de services communautaires (CLSC), les hôpitaux publics et les diverses variétés de cabinets privés des médecins. Cette hiérarchie n'est en réalité qu'une pseudo-décentralisation, puisque chacune de ces institutions reçoit ses revenus du ministère, l'autorité centrale, et qu'aucune ne peut conserver les fruits de son efficacité. En un mot, il existe peu d'encouragement à l'efficacité. Le personnel des institutions publiques est syndiqué, jouit de la sécurité d'emploi et le niveau de sa rémunération est supérieur à celui d'un marché concurrentiel. Les médecins sont payés à l'acte et sont astreints à un nombre maximum d'actes professionnels au cours de chaque trimestre. Leur rémunération se trouve donc plafonnée. De plus, des contraintes réglementaires limitent leur mobilité sur le territoire. Le comportement gouvernemental envers les médecins découle de sa position de monopsonne, de seul acheteur de leurs services.

Les consommateurs

Comme l'utilisateur de soins de santé ne paie pas directement le vrai coût des services lors de sa consommation, sa mauvaise perception du vrai prix l'incite à surconsommer les soins. Il reporte effectivement le prix de sa prodigalité à une tierce personne, le gouvernement, ce qui revient à dire aux contribuables. La quantité excessive est source d'inefficacités économiques qui croissent à mesure que la perception du vrai prix s'estompe et converge vers zéro. Comme le consommateur est peu incité à se modérer, le gouvernement impose une méthode de rationnement, la gestion par la file d'attente. Le tableau 6 donne, pour quatre années précises, un aperçu du temps d'attente médian que les Québécois, les Ontariens et les Canadiens doivent supporter pour se faire soigner. Outre la durée totale, le tableau comprend ces deux composantes : le temps d'attente pour les services d'un généraliste et celui pour un spécialiste. Ainsi, la durée médiane d'attente pour se faire soigner en passant du médecin généraliste au spécialiste est de 7,3 semaines en 1993 au Québec et de 9,1 en Ontario (Ramsay et Walker, 1997 : 32). La demande n'étant pas réglementée par le prix, la file d'attente élève indirectement le prix intégral en augmentant le temps d'attente du patient tant au cabinet privé qu'à l'hôpital. Il faut comprendre que la file d'attente observée pour les services de santé n'est pas aléatoire comme celle observée dans les restaurants en période de

pointe par exemple. Elle fait partie intégrante de la gestion des cas considérés non urgents. En résumé, la gestion par la file d'attente crée un double problème. Au départ, tous les consommateurs sont mal servis. Ensuite, la sélection s'opère de façon telle que ceux qui ressentent un besoin urgent ne peuvent l'exprimer quand ils veulent se faire traiter. Prenons le cas d'un col bleu qui souffre d'une hernie quelconque et d'un col blanc dont la maladie est moins douloureuse. Le premier, qui éprouve une douleur aiguë, ne peut contribuer financièrement et accélérer la démarche pour recevoir des soins appropriés plus rapidement.

Il existe une autre catégorie de temps d'attente lié au fait que le Canada investit moins que les États-Unis dans les domaines du traitement par technologies avancées. Ainsi, la durée d'attente québécoise en 1994 pour l'accès à un appareil de tomographie par émission de positrons est de 3,4 semaines contre 3,6 semaines en Ontario et, pour un appareil d'imagerie par résonance magnétique, de 5,6 semaines au Québec et de 9,5 semaines en Ontario (Ramsay et Walker, 1997 : 28). Comme le montre le tableau 7, il y a une certaine stabilité dans la durée d'attente à ces technologies. Il faut noter que ces appareils de technologies avancées sont, pour la plupart, payés par des fondations, créées par les grands hôpitaux québécois. Le gouvernement abdique son rôle.

En conclusion, on observe l'engorgement des urgences, parce que les malades vont directement à l'institution capable, à leurs yeux, de les soigner. Une très forte majorité de Québécois ne possèdent pas de médecin de famille. Il existe un ticket modérateur de deux dollars sur les médicaments consommés par les personnes âgées pour leur faire prendre conscience du prix. Cependant, cette politique ne s'étend pas aux personnes qui profitent de la sécurité sociale.

Les initiatives du gouvernement du Parti québécois

Notre analyse suggère que les différentes mesures implantées par le ministre de la Santé et des Services sociaux découlent plus de l'état précaire des finances publiques que du souci de produire des soins de santé plus conformes aux besoins hétérogènes des consommateurs.

La méthode centralisée de gestion

Les mesures adoptées par le gouvernement du Parti québécois sont de nature centralisatrice et bureaucratique, c'est-à-dire émanant du sommet de la pyramide et appliquées aux niveaux inférieurs sous forme de directives et de statistiques à

Tableau 6 : Durée médiane d'attente totale, durée médiane d'attente pour un généraliste et pour un spécialiste, en nombre de semaines, 1993, 1995, 1996, 1997

Durée	Attente totale			Temps entre généraliste et spécialiste			Temps entre spécialiste et traitement		
	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada
1993	7,3	9,1	9,3	2,9	4,3	3,7	4,4	4,9	5,6
1995	8,6	9,9	10,0	3,9	4,7	4,3	4,7	5,2	5,7
1996	9,6	10,3	10,9	4,5	4,7	4,7	5,1	5,6	6,2
1997	12,5	10,2	11,9	5,4	4,8	5,1	7,1	5,4	6,8

Source : Ramsay et Walker (1997 : 20, 30-31) et (1998 : 22-23).

Tableau 7 : Durée médiane d'attente pour l'accès à des technologies avancées, en nombre de semaines, de 1994 à 1997

	Imagerie par résonance magnétique				Tomographie par émission de positrons			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Québec	3,4	3,8	3,5	3,6	5,6	5,6	7,0	8,6
Ontario	3,6	3,6	3,8	3,8	9,5	11,1	11,1	10,6
Canada	3,5	3,7	3,7	4,1	7,7	8,2	8,5	9,6

Source : Ramsay et Walker (1997 : 28) et (1998 : 20).

•
•
•
•
•
•

respecter. Le gouvernement n'a pas su profiter des circonstances pour reconfigurer le régime actuel, en introduisant des mesures incitatives, autant du côté de l'offre que de la demande. Toutes ces initiatives reposent sur la contraction de l'offre à seule fin de respecter les contraintes budgétaires de la « politique de déficit zéro ». Le tableau 6 donne un certain éclairage sur l'impact de ces mesures. Une comparaison des données de 1996 et de 1997 relativement à celles de 1993 montre une augmentation importante du temps d'attente de 31,5 % et de 71,2 %, le nombre de semaines d'attente par les utilisateurs passant successivement de 7,3 à 9,6 et à 12,5 alors qu'en Ontario, il se produit une hausse initiale de 12 % suivie d'une stabilité en 1997, la période d'attente passant de 9,1 à 10,3 et à 10,2 semaines. La croissance observée au Québec se révèle un signe incontestable d'une réduction de la quantité de services de soins de santé et de leur qualité. Cela se réalise dans un contexte où le Québec impose aussi des limites sur le nombre d'opérations comme l'enclouage de la hanche.

On réduit les coûts de production en fermant des hôpitaux, en sabrant dans le nombre de lits de courte durée et dans le personnel hospitalier par l'octroi de primes de départ. Cette manière de faire, toute logique et cartésienne qu'elle soit, est foncièrement arbitraire puisqu'elle s'appuie sur des ratios, des pourcentages, des mesures artificielles qui reflètent des personnes statistiques dont le comportement est la résultante de normes bureaucratiques.

On consolide et on fusionne des hôpitaux, on leur attribue des spécialités, on réaffecte le personnel touché et on oblige les consommateurs aux préférences hétérogènes à s'ajuster à cette vision monolithique de la production, le modèle public. On bouscule les consommateurs en les virant rapidement de l'hôpital. L'objectif visé de la réforme est de diminuer les coûts d'opération. Les opérations chirurgicales d'un jour atteignent près de 50 % de toutes les opérations en 1997 (Le Soleil, 1998b), alors qu'elles ne représentaient que 25 % en 1994 (La Presse, 1994a). On comble ainsi une partie de l'écart qui sépare le Québec des autres provinces canadiennes. D'où une chute abrupte de la durée moyenne des séjours à l'hôpital de 9,7 jours en 1994 à 8,7 jours en 1997. Cette mesure pourrait refléter davantage les préoccupations bureaucratiques que celles des consommateurs qui comptent peu dans le système.

Bloquer le marché

Le gouvernement étend son contrôle sur le marché des médicaments en introduisant, en 1997, un régime public d'assurance-médicaments, qui offre la couverture aux 1,2 million Québécois qui ne jouissaient pas de cette assurance. Bien que

cette initiative publique représente une augmentation effective des taxes et des impôts, nous l'incluons dans l'analyse des soins de santé. Le gouvernement se sert de ce prétexte pour soutirer des revenus supplémentaires du portefeuille des contribuables. Le régime public exige une prime sur ceux qui sont en mesure de payer et il comporte une franchise qui est fonction du revenu du consommateur. La raison d'être de ce régime public est uniquement financière, en ce qu'il découle du fait que le coût des médicaments gratuits aux personnes âgées et aux personnes qui perçoivent de la sécurité sociale ne cessait de grimper. Ce nouveau régime public comporte aussi une facette cachée : tous les régimes privés voient leurs coûts grimper de 5 %, ce qui constitue une subvention implicite des assurés du régime privé au régime public. Cette manœuvre permet au gouvernement de libérer des sommes pour masquer d'autres lacunes. Il obtient ainsi environ 250 millions d'une manière régulière, puisque tous les Québécois, qui ne sont pas couverts par des régimes privés, doivent obligatoirement y adhérer. Malgré tout, le bilan de la première année révèle une sous-estimation du nombre d'adhérents de 400 000 membres et un déficit d'opération de 16 millions. À quand la prochaine hausse de primes ?

Empêcher les initiatives volontaires

Le gouvernement devrait favoriser l'initiative des citoyens qui cherchent d'une manière volontaire et, dans certains cas à leurs propres risques, des façons différentes de produire des soins de santé. Voici quelques expériences, glanées ici et là au cours de la recherche, qui méritent d'être soutenues. Certains hôpitaux de la région de Montréal veulent fermer leur centre de prélèvements et inciter leurs patients à utiliser les services privés (La Presse, 1995b). Un hôpital privé voit le jour dans un hôtel de Laval pour offrir des services de convalescence (La Presse, 1995c). En Mauricie, les habitants de Saint-Étienneles-grès se sont dotés, en mars 1995, d'une coopérative de santé pour compenser l'absence de prestation de services de santé sur leur territoire (Le Devoir, 1996c). En Gaspésie, deux personnes fondent une clinique privée de soins de santé pour répondre aussi bien aux désirs des patients qu'à ceux des médecins (Le Soleil, 1995c).

Ces expériences ne vont pas sans susciter l'opposition d'intérêts particuliers. Une tentative de confier au secteur privé la gestion de la buanderie, de l'alimentation, et de l'entretien ménager des établissements de santé dans la sous-région de Pontiac (La Presse, 1997d) a avorté par suite des efforts soutenus de la CSN (Le Devoir, 1997d). Une expérience plus récente a été le projet de construire, en Montérégie, une super polyclinique privée désireuse d'offrir, entre autres, de la chirurgie d'un

jour et des services de technologies avancées, tel un appareil de résonance magnétique qui n'existe pas encore dans la région. La réaction rapide et brutale de la FTQ, « Notre système de santé est devenu la proie de promoteurs opportunistes » (La Presse, 1998e), et de la CSN (Le Soleil, 1998d), en dit long sur leur souci de préserver le statu quo et de protéger leurs « droits acquis ». Le ministère de la Santé et des Services sociaux réplique à cette dernière initiative privée par la formation d'un groupe de travail sur la question (Le Soleil, 1998e). Récemment, le ministre Rochon parlait de son inquiétude à l'égard des discussions sur la privatisation et des résultats de sondage qui indiquaient que plus de trois Québécois sur quatre favorisaient l'utilisation de services privés en matière de santé si le coût était moindre. Il maintenait que « Le système de santé va rester public, c'est un acquis social important des 40 dernières années » (La Presse 1998, 2 sept. : B12). Ces groupes syndiqués ne veulent pas de comparaison avec un groupe témoin, puisque les utilisateurs risqueraient de déceler leur inefficacité. L'information est dangereuse parce qu'elle conduit à d'autres choix. Selon le slogan publicitaire bien connu, l'essayer, c'est l'adopter.

Évaluation

La note que nous attribuons au gouvernement québécois se base sur les réponses aux deux questions suivantes : dans quelle mesure les changements introduits réduisent-ils les inefficacités et rapprochent-ils le régime des préférences hétérogènes des consommateurs de soins de santé ? En nous fondant sur les indices accumulés ci-dessus, il nous faut reconnaître que « le virage ambulatoire » ne réduit pas les inadéquations, observées au fil des ans, entre les besoins des consommateurs et les services offerts par la production publique. Le gouvernement du Parti québécois les accroît à bien des égards, la dernière contribution étant le nouveau régime public d'assurance-médicaments. Force est d'admettre que les bénéfices du virage ambulatoire sont au mieux douteux. D'où la note **D**. Nous serions tentés d'attribuer un **F**, mais nous devons tenir compte du fait que les provinces adoptent des solutions semblables. La note finale reflète bien la domination des intérêts particuliers sur l'intérêt commun qu'on observe dans cette industrie. Nous terminons cette évaluation en mentionnant les lacunes du régime actuel, les actions qui devraient être favorisées et les réactions aux initiatives innovatrices.

Le nouveau régime public d'assurance-médicaments conduit à des subventions croisées, en ce que les personnes en santé, quelle que soit leur richesse, subventionnent les personnes en santé précaire. La conception même du régime actuel est donc mal faite. Une autre considération porte sur la file d'attente. Comment se fait-il que lorsqu'on consulte un dentiste, on n'a jamais à attendre ? Il en va de même lorsqu'on a recours au service d'un vétérinaire. On n'a jamais vu une file d'attente d'animaux. Doit-on en conclure que les animaux sont mieux traités que les êtres humains malades ?

La proportion des dépenses privées de santé ne cesse d'augmenter. En 1975, elles représentaient 21,2 % des dépenses totales alors que pour l'année 1997, le pourcentage atteint les 32,2 %. Ce transfert de responsabilité découle de la réduction de la couverture des soins dits « médicalement nécessaires ». Pourtant, les taxes et les impôts ne baissent pas, même si le gouvernement laisse le secteur privé prendre le relais. Nouvelle abdication de responsabilité de la part du gouvernement du Parti québécois.

Voici des initiatives particulièrement positives que devrait encourager le gouvernement. L'absence de prix, propre à la méthode actuelle de financement, prive le gouvernement des renseignements essentiels sur ce que veulent les consommateurs aux préférences hétérogènes. Ces derniers ne sont pas non plus en mesure de porter un jugement sur la qualité des services, s'ils changent de producteur de leur choix (médecin ou hôpital) en raison du modèle unique de production des soins de santé qui se présente à eux. L'information et le choix sont les deux mamelles de la concurrence ; l'universalité et la gratuité apparente en sont la négation. D'autre part, les hôpitaux publics sont, dans les faits, l'antithèse d'un aménagement concurrentiel. La concurrence favorise et crée la variété institutionnelle. Dès lors, toutes les formes d'organisme deviennent possibles, de l'hôpital public à la polyclinique, tant privée que publique, jusqu'au cabinet privé du médecin. Le gouvernement aurait pu amorcer des réformes dans cette direction. Il n'existe aucune restriction a priori sur les formes possibles, puisque ces dernières sont uniquement déterminées par les besoins des consommateurs. Par ailleurs, le gouvernement peut financer un service, comme intervenant de dernier recours, sans pour autant se charger directement de sa production. D'où découlerait une décentralisation des pouvoirs de financement, c'est-à-dire la possibilité d'adhérer à des systèmes d'assurance autres que le système public.



6. La politique de main-d'œuvre et d'emploi

De nombreuses analyses du marché du travail révèlent que l'emploi croît plus vite lorsque la concurrence détermine le niveau de rémunération des travailleurs que lorsque ce sont des interventions gouvernementales qui le fixent. Ainsi, deux études américaines, Bennett (1997) et Kendrick (1997), montrent que la croissance de l'emploi dans les secteurs industriels est, en moyenne, de 33 % plus élevée dans les états américains dont le marché du travail n'est pas réglementé que dans les états voisins qui l'assujettissent à des contraintes de toutes sortes. Une autre étude, cette fois-ci de la Nouvelle-Zélande (Kasper, 1997) estime statistiquement que le produit intérieur brut s'est accru de 15 % en trois ans, à la suite de la libéralisation du marché du travail. Or, ce taux de croissance correspond à celui réalisé de 1974 à 1984.

Le marché du travail est le cœur d'une économie forte et performante. C'est dans ce domaine précis que le gouvernement du Parti québécois semble résister le plus fortement au progrès et à l'innovation. Ses programmes créent du chômage et limitent les choix des travailleurs. Il en résulte que les différentes composantes du marché du travail deviennent sclérosées en ce que l'inertie est érigée en système. Pour comprendre en quoi les initiatives du gouvernement du Parti québécois sont source de rigidité, il faut expliquer la dynamique du fonctionnement du marché du travail.

Le marché du travail, comme tout autre marché, se caractérise par une demande et une offre. La première s'exprime par les entreprises à la recherche de main-d'œuvre qu'elles combinent avec d'autres facteurs de production pour produire un bien ou un service donné. La demande de travailleurs est fonction inverse de la rémunération réelle et fonction positive de la contribution des travailleurs à la production, pour un niveau donné de capital et des autres entrées. L'offre de services productifs par les travailleurs est naturellement fonction positive de la rémunération réelle. Il faut bien saisir que les travailleurs font des choix comme des personnes rationnelles. Ils exercent un métier ou ils occupent une fonction donnée qui va leur permettre de se réaliser. Ils ne sont pas des toupies qui nécessitent d'être remontées régulièrement et d'être encadrées. Ainsi, une rémunération plus élevée, qui incite les travailleurs à accroître le nombre d'heures travaillées, s'accompagne d'un sacrifice de leur part,

soit la diminution des heures de loisir. La possibilité subsiste toujours, principalement pour des rémunérations fort élevées, qu'un employé préfère s'abstenir de travailler davantage et profiter plutôt d'heures supplémentaires de loisir. Un marché efficace du travail permet ainsi aux parties de procéder à des ententes où les travailleurs offrent en toute liberté leur capital humain en retour d'une rémunération réelle qui reflète leur productivité. Semblable marché fluide, en diffusant de l'information aux deux parties, coordonne les agents et incite autant les travailleurs à se diriger vers les secteurs qui les revalorisent le plus que les entreprises à faire des choix de méthodes de production moins coûteuses pour rester concurrentielles (Migué, 1994b).

Cependant, ce mécanisme se disloque et perd ses vertus lorsque le gouvernement introduit des mesures comme les normes rigides de santé et de sécurité au travail, le salaire minimum, les préavis de licenciement et l'équité salariale. Les conséquences s'expriment par une augmentation de la rémunération réelle qui se trouve ainsi dissociée de la productivité des travailleurs. Il se crée alors une offre excédentaire de main-d'œuvre par rapport aux besoins des entreprises. Comme le nouvel équilibre atteint n'épuise pas tous les gains à l'échange entre les parties, il se développe des inefficacités économiques qui se propagent longtemps et affectent toute l'économie. En effet, les entreprises remplacent leur main-d'œuvre par de la machinerie, certaines font faillite, le nombre des emplois diminue ou il croît moins vite, le capital humain des travailleurs en chômage se détériore s'ils dépendent trop longtemps de l'assurance-emploi et de la sécurité sociale, le travail noir se développe, les dépenses publiques augmentent en raison des paiements de transferts et les taxes et les impôts montent à leur tour. Cercle vicieux aussi bien pour ceux qui le subissent que pour ceux qui en assument les coûts. Examinons donc les diverses initiatives prises par le gouvernement du Parti québécois pour contrôler et réduire ces rigidités qui contraignent la croissance de l'emploi.

Le salaire minimum

En cette matière comme partout ailleurs dans l'économie québécoise, il existe de fortes tendances à la centralisation du marché du travail. Le corporatisme à l'européenne, qui

regroupe des partenaires aussi disparates que les grandes entreprises, les syndicats de toute allégeance et le gouvernement, n'épargne pas le marché du travail de ses affres. Le salaire minimum constitue un exemple de cette sorte de distorsions. Le salaire minimum élève le prix de la main-d'œuvre au-delà de la productivité des travailleurs les moins qualifiés, les plus jeunes et les moins expérimentés. Quand le prix d'un facteur de production augmente, sa demande diminue parce que les firmes sont amenées à modifier leur façon de faire. Le salaire minimum est ainsi synonyme, au Canada comme aux États-Unis, de chômage chez ceux qui ont besoin d'acquérir l'expérience initiale et de développer des habitudes favorables à l'emploi stable, les jeunes. Il est tout de même intéressant d'observer que les syndicats ouvriers, dont les membres sont directement menacés par la concurrence des ouvriers non syndiqués plus efficaces, sont parmi les plus fervents partisans des hausses du salaire minimum.

Pour évaluer l'effet négatif du salaire minimum sur l'emploi, il faut trouver le lien entre le salaire minimum et la productivité de la main-d'œuvre. Ainsi, le ratio du salaire minimum par rapport au produit intérieur brut provincial par habitant (PIB) fournit un indicateur de l'importance relative du salaire minimum, dans la mesure où le PIB par habitant constitue la mesure approximative de la productivité moyenne. Le tableau 8 montre que cet indice québécois s'accroît jusqu'en 1996, c'est-à-dire que le salaire minimum augmente relativement plus vite que la productivité moyenne québécoise, tandis que celui de l'Ontario diminue légèrement depuis 1994. Les deux autres colonnes du même tableau présentent l'évolution des chômeurs du sous-groupe des jeunes âgés entre 15 et 24 ans. Le nombre de chômeurs demeure relativement stable ou monte légèrement au Québec pendant que celui des jeunes Ontariens diminue jusqu'en 1996. Cette tendance défavorable au Québec est le résultat du ralentissement du taux de croissance du produit intérieur brut québécois (PIB). Or, une telle baisse accroît effectivement le salaire minimum parce qu'il faut maintenant payer plus cher pour produire moins. Le gouvernement ne peut s'en laver les mains. Il aurait dû diminuer le salaire minimum pour faire face au ralentissement économique. Mais il a décrété une hausse du salaire minimum de 10 cents en 1997. En fait, le salaire minimum augmente à nouveau de 10 cents durant l'automne de 1998 pour devenir supérieur à celui de l'Ontario.

Les monopoles syndicaux

Les syndicats constituent une composante vitale et importante de l'économie. Ils sont une forme d'organismes tout comme les entreprises et les associations sans but lucratif. Les

Tableau 8 : Comparaison de la valeur relative du salaire minimum par rapport au produit intérieur brut par habitant du Québec et de l'Ontario, de 1989 à 1997

Année	Québec		Ontario	
	Chômage 15-24	Indice québécois	Chômage 15-24	Indice ontarien
1989	85,9	46,9	89,2	36,7
1993	107,0	52,4	173,2	47,5
1994	99,5	52,3	155,3	48,7
1995	92,9	54,7	142,3	48,4
1996	104,7	56,4	143,3	47,7
1997	107,3	54,9	154,8	45,9

Source : Statistique Canada, *Statistique chronologique sur la population active, 1998*. Catalogue 71-201-XPB p.146 et 167 et Armin *et al.* (1998). *Provincial Economic Freedom Index* : 39.

organismes de ce genre servent leurs membres en découvrant et en mettant sous une forme quelconque les préoccupations et les intérêts des travailleurs et aussi en jouant le rôle d'intermédiaires pour diffuser les idées des travailleurs sur le développement de méthodes efficaces de production. Ces bénéfices prennent tout leur sens dans un milieu concurrentiel où les syndicats doivent convaincre les membres d'adhérer à l'organisme. Quand le gouvernement accorde aux syndicats des pouvoirs de coercition comme la syndicalisation obligatoire et l'obligation qu'ont les entreprises de percevoir les cotisations syndicales, on observe alors les mêmes abus que ceux d'un monopole à l'égard de ses clients.

Les syndicats québécois sont particulièrement bien ancrés et puissants. Le taux québécois de syndicalisation est très élevé, 41,8 % en 1996, surtout si on le compare aux taux américain et canadien qui sont respectivement de 14,9 % et de 33,9 % (Ministère du travail, 1997a). Les lois relatives au travail sont très favorables à la syndicalisation, puisque 71,6 % des requêtes en accréditation syndicale reçues ont été accordées par le Bureau du commissaire général du travail pour la période allant de 1987-1988 à 1996-1997 (Ministère du Travail, 1997b). La syndicalisation est évidemment plus marquée dans le secteur public, 71,8 % en 1996, que dans le milieu des affaires, 29,0 % pour la même année. Toutefois, elle est à la baisse depuis quelques années, étant de l'ordre de 48,5 % en 1991. Cette baisse tendancielle de la syndicalisation est plus lente au Québec que celle observée aux États-Unis et au Canada. Par ailleurs, la syndicalisation est obligatoire dans

- l'industrie de la construction et la mobilité des travailleurs syndiqués y est limitée à un territoire particulier. Par exemple, un menuisier, qui appartient à un syndicat de la région de Québec, ne peut travailler dans une autre région, comme à Montréal, par exemple.

Il y a lieu de croire que ces restrictions exercent un impact négatif sur l'économie. Les expériences étrangères (Mihlar, 1997) en la matière révèlent que la libéralisation du marché du travail par l'élimination des privilèges consentis aux syndicats et celle de l'obligation d'adhérer à un syndicat et la protection des droits individuels de négocier soi-même son propre contrat de travail entraîne une baisse du chômage importante. Par exemple, l'Angleterre a vu son taux de chômage diminuer de 13,5 % en 1984 à 7,4 % en 1996 et la Nouvelle-Zélande de 10,3 % en 1991 à 5,9 % en 1996. Il existe aussi une loi québécoise dite « anti-briseur de grève » qui empêche un employeur de recourir à des travailleurs extérieurs à l'occasion d'une grève. Fait à souligner, la première mesure adoptée par le gouvernement conservateur ontarien a été d'abroger une loi de même nature promulguée par le précédent gouvernement.

L'article 45 du *Code du travail du Québec*, qui protégeait initialement l'accréditation syndicale et la continuité de la convention collective en cas de transfert de droit de propriété, (par exemple une vente), s'est étendu depuis le début des années 1980 aux cas de la sous-traitance ou d'impartition. Une entreprise ne peut se départir d'une activité de production, même si une autre firme, plus spécialisée, est en mesure de le faire à moindre coût. La grande chaîne d'alimentation Métro-Richelieu Inc. s'est vue obligée, en 1997, après une saga judiciaire de cinq ans, de reprendre les chauffeurs de camion, même si les transporteurs spécialisés étaient plus efficaces que ses employés. De plus, la facture s'est révélée très élevée, une vingtaine de millions de dollars. Il est aussi plus difficile au Québec, en raison du préavis de licenciement, et plus coûteux en termes d'indemnités monétaires pour un employeur de congédier des employés, individuellement ou par des mises à pied collectives, que dans les autres provinces canadiennes. Par exemple, une personne congédiée peut porter plainte à la Commission des normes du travail et prétendre que son congédiement est survenu sans cause juste et suffisante. L'employeur doit embaucher un avocat tandis que les frais de la personne licenciée sont assumés par le financement des employeurs. Bref, les entreprises deviennent réticentes à

embaucher du personnel puisqu'il est difficile de congédier un employé pour des motifs valables.

Ces lois empêchent les travailleurs efficaces, mais non syndiqués, d'offrir leurs services aux entreprises. Les mesures protectionnistes concédées par les gouvernements aux syndicats introduisent des rigidités dans le marché du travail, réduisent la croissance de la productivité, diminuent les profits, entraînent moins d'investissements en capital physique et en recherche et développement (R-D) et réduisent la croissance de l'emploi. Hirsch (1997) montre empiriquement que le taux de croissance des entreprises manufacturières et non manufacturières syndiquées canadiennes sont respectivement inférieurs de 3,7 % et de 3,9 % à celui des firmes non syndiquées⁷.

On ne peut parler vraiment d'amorces du gouvernement du Parti québécois pour libéraliser le marché du travail. Cette absence se révèle d'autant plus importante en raison des initiatives du gouvernement ontarien pour infléchir les pouvoirs dont disposent les syndicats pour restreindre la concurrence entre les travailleurs. Les intentions bien établies du gouvernement de l'Ontario de procéder à une réforme de son code du travail se distinguent d'une façon contrastante avec l'immobilisme québécois. À moins que le gouvernement du Parti québécois n'agisse avec diligence, l'économie rassemblera à celle des pays européens dans lesquels la rigidité du marché du travail engendre un taux de chômage largement supérieur à 10 pour cent, alors que l'économie ontarienne se rapproche des caractéristiques de l'économie américaine par des créations d'emplois plus soutenues.

Taxes et subventions

Les taxes québécoises sur la masse salariale sont supérieures, soit de 13,40 % relativement à 11,86 % en Ontario en 1994 (De Matteo et Shannon, 1995). Pour l'année 1998, les taxes sur la masse salariale s'établissent à 14,40 % au Québec, alors que celles de l'Ontario diminuent en raison des exemptions graduelles consenties aux petites firmes lors des budgets de 1996-97 et de 1998-99. Le gouvernement du Parti québécois imite alors l'initiative, lors du budget 1998-99, avec des réductions graduelles de la taxe sur la masse salariale pour les entreprises dont la masse salariale est inférieure à 5 millions. La baisse deviendra effective en 1999 et en 2000. Toute diminution des taxes sur la masse salariale ne peut qu'être la bienvenue. Dans une récente enquête sur le Canada, l'OCDE a montré que les taxes sur la masse salariale détruisaient l'em-

7 Le marché américain du travail se porte bien à des études comparatives en raison des différences lois du travail votées des 50 États de l'Union. Les nombreuses analyses empiriques montrent statistiquement les mêmes conclusions que les quelques recherches canadiennes en la matière (Mihlar, 1997).

ploi. L'initiative du gouvernement du Parti québécois est malvenue en ce qu'elle concentre ses réductions sur les petites et moyennes entreprises. Le gouvernement ne devrait accorder de mesure fiscale spéciale à un secteur d'activité que s'il croit que le marché n'a pas perçu une occasion évidente de profits et d'expansion. Le gouvernement du Parti québécois peut-il vraiment croire qu'il connaît mieux que quiconque les secteurs économiques qui ont besoin de stimulation ? Si les gestionnaires professionnels les plus doués de l'ex-Union soviétique ne pouvaient assurer la croissance du pays en choisissant un secteur à la place d'un autre, pourquoi le gouvernement du Parti québécois croit-il que ses chances sont supérieures ? Nous reviendrons sur ce thème plus loin dans la section sur la politique industrielle.

Du côté des différents programmes de subventions à l'emploi, les uns sont destinés aux prestataires de la sécurité sociale pour leur faciliter l'accès au marché du travail, sans pertes pécuniaires par rapport à leur ancien statut, alors que les autres prévoient des allocations aux entreprises qui créent des emplois (PAIE et APPORT parmi d'autres). Voici une brève liste de ces mesures, extraites des différents budgets : crédits d'impôt pour les stages en entreprise, allègement de la réglementation, congé fiscal du Fonds des services de santé, garantie de prêts par la Société de développement industriel (SDI), subventions à l'exportation, prise en charge des intérêts et des subventions à l'économie sociale.

Les recherches empiriques montrent que les mesures qui subventionnent la création d'emplois n'obtiennent pas le succès anticipé. De deux choses l'une : soit les emplois ainsi créés provoquent la perte d'emplois d'autres travailleurs au service d'entreprises qui ont fait faillite, en conséquence des versements de subvention (Gera, 1988), soit les entreprises auraient probablement investi de toute façon, même sans subvention. De plus, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) révèle que de telles mesures occasionnent des coûts d'inefficacité économique importants :

D'après les évaluations qui ont été faites, la plupart des aides à l'embauche se traduisent par d'importantes pertes sèches, en d'autres termes de nombreux emplois subventionnés auraient été créés de toute façon. Dans bien des cas, ces programmes n'ont permis de créer que près de 20 pour cent d'emplois subventionnés. Ils sont donc beaucoup plus coûteux par rapport à leur effet quantitatif net que les dépenses par travailleur ne le donneraient à penser. (OCDE, 1990 : 51).

Équité salariale

Le débat sur l'équité salariale porte sur deux faits bien précis : a) l'existence d'un écart de rémunération entre les hommes et les femmes qui se rétrécit lentement. Il est de 26 % en 1995; b) les femmes se retrouvent dans des secteurs et des occupations souvent moins bien rémunérés (Migué, 1994b : 46–54). Or, il s'avère que cet écart n'est pas imputable à la discrimination, comme le veut la pensée conventionnelle, mais bien à des différences de productivité marchande. Certaines études statistiques, que nous jugeons de bonne qualité en cette matière, font voir qu'une fois « les salaires normalisés en fonction des différentes caractéristiques, et de l'emploi et du travailleur, l'écart résiduel est faible, sinon inexistant » (Migué, 1994b : 56). Au départ, les tenants de l'équité salariale réclamaient un salaire égal pour un travail égal. Au fil des ans, comme il devenait évident que la politique d'un salaire égal pour un travail égal devenait bien établie, leur argumentation a glissé en faveur *du salaire égal pour un travail équivalent ou de valeur égale*. La déclaration de M. Clément Godbout, président de la Fédération des travailleurs du Québec, lors du jugement d'un tribunal des droits de la personne qui faisait des 200 000 fonctionnaires fédéraux des victimes « d'iniquités salariales », reflète bien l'état de la nouvelle situation : « On vient de dire aux entreprises et à la société que, dans notre pays, l'équité est un droit. Que ce n'est pas normal qu'une secrétaire gagne 20 000 \$ par année quand un camionneur qui n'assume pas plus de responsabilités en gagne 30 000 \$ » (La Presse, 1998f).

Le danger des lois sur l'équité salariale est semblable à celui de la loi sur le salaire minimum. Si le gouvernement commence à fixer les salaires pour les entreprises et que ceux-ci sont trop élevés, les entreprises réduiront l'embauche de cette catégorie de travailleuses visées. Il va s'ensuire du chômage pour ces dernières. Pour empêcher les entreprises d'agir ainsi, le gouvernement devra alors augmenter leur présence sur le marché du travail en mettant en place une politique de quotas. Ces mesures vont éventuellement se répercuter sur quelques-unes des travailleuses, alors que l'intention initiale de la loi était justement de les aider. La meilleure façon de combattre la discrimination, quand elle existe vraiment, est l'introduction de la concurrence.

Plusieurs faits et événements tirés de la vie américaine appuient ces nombreuses intuitions sur la discrimination et sur la concurrence. Durant les années 1950, les industries américaines non réglementées embauchaient deux fois plus d'Américains de religion juive, détenteurs de MBA de Harvard, que les industries soumises à une réglementation. Au baseball et par la suite dans tous les autres sports d'équipe, le régime des agents libres a incité les propriétaires à la concurrence

-
-
-
-
-

pour attirer les meilleurs joueurs. Les enchères ont presque totalement réduit l'écart salarial entre les joueurs blancs et noirs dont les talents étaient semblables. Dans l'industrie bancaire, la diminution de la concurrence a entraîné une baisse de l'emploi des femmes relativement aux hommes. L'expérience américaine suggère que l'équité salariale a accru la rémunération des femmes et qu'elle a réduit le nombre d'emplois disponibles. La perte d'emplois est le côté obscur et désagréable des décisions des tribunaux en matière d'équité salariale, dans leur empressement à rendre justice.

Quant à la loi québécoise sur l'équité salariale qui a été promulguée en 1997, elle est pro-active en ce que sa mise en œuvre se fait même en l'absence de plainte de discrimination. Elle innove par le caractère largement universel du champ d'application. Bref, elle force les entreprises privées à agir immédiatement en exigeant qu'elles combent tout écart salarial injustifié d'ici 2001. L'incertitude pour le secteur privé ne peut que s'amplifier en raison des précédents observés dans le secteur public. Car, une variante de cette philosophie s'applique presque déjà intégralement dans la fonction publique québécoise, puisque certaines conventions collectives des employés du secteur contenaient des clauses à cet effet. Depuis 1993, le gouvernement québécois a versé plus de 2 milliards pour corriger les « dites discriminations salariales ». Les différents syndicats du secteur public affiliés aux trois centrales syndicales se préparent actuellement pour que le gouvernement réduise l'écart salarial entre ses employés masculins et les enseignantes, les infirmières, des employés de soutien des réseaux de la santé et de l'éducation et des professionnelles de la santé. (Le Soleil, 1998f). Ces initiatives des syndicats du secteur public risquent d'occasionner les conséquences négatives suivantes : En majorant la rémunération de certains employés du secteur public, le gouvernement encourage les travailleuses du secteur privé à concourir pour les emplois. Cette démarche hausse les salaires de ce genre d'emploi dans le secteur privé. Comme les rémunérations du secteur public seront plus élevées pour certains types d'emploi, la même erreur se reproduira dans le secteur privé. La seconde conséquence négative est que les programmes gouvernementaux en matière d'équité salariale peuvent pousser les travailleuses du secteur privé à exercer des pressions pour obtenir les mêmes privilèges. Cela découragera les entrepreneurs à lancer une affaire ou à prendre de l'expansion et conduira à une chute de l'emploi (Eyraud, 1993).

La formation de la main-d'œuvre

Le gouvernement du Parti québécois a voté une loi, *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, qui

oblige les entreprises à dépenser un pour cent de leur masse salariale pour la formation de la main-d'œuvre. Les entreprises qui ne voient pas de justification à cette mesure doivent verser la somme non dépensée au Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Ce fonds a perçu 9 millions en 1996 et environ 17 millions en 1997.

Il convient de préciser le contexte général de la formation en cours d'emploi. Tout employé, un apprenti par exemple, assume généralement les coûts de la formation générale qu'il reçoit sous la forme d'une rémunération inférieure parce que son capital humain s'accroît et qu'il peut l'utiliser ultérieurement ailleurs. Quant à la formation spécifique à une entreprise, l'entreprise seule en assume les coûts parce qu'elle seule en profite, l'employé ne pouvant pas l'utiliser à l'extérieur de la firme. Or, les entreprises dont la production requiert une dextérité et une expertise particulières offrent déjà la formation pour répondre à leurs besoins. Kapsalis (1993) montre que les entreprises canadiennes se situent au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, lorsqu'il s'agit de formation de la main-d'œuvre. Les principales conclusions de sa recherche sont les suivantes : a) « employers provide more training to their employees than has been estimated in the past » ; b) « compared to other OECD countries, the new Adult Education and Training Survey (AETS) estimates are fairly high » ; c) « the vast majority of employees do not perceive that they face a serious training accessibility problem » ; d) « Canadian employees benefit from an education system that by any conventional standard is the most accessible in the OECD » et f) « there appears to be no major differences in the accessibility to training by gender, level of education, and other employee characteristic ». D'où la non-pertinence de la loi en vigueur.

La seule justification de cette obligation serait l'existence d'une certaine forme d'économie externe, qui ferait que la formation serait transférable ailleurs lorsque les travailleurs se déplacent au cours de leur vie professionnelle. Cette conclusion reviendrait à dire que l'école publique n'a pas fait ce qu'elle devait faire et que les entreprises doivent prendre le relais. Un indice que les firmes québécoises et canadiennes doivent compenser les lacunes du système d'éducation primaire et secondaire se trouve dans le fort pourcentage d'analphabétisme de la population adulte canadienne (OCDE, 1996 : 100). Par ailleurs, l'insuccès des programmes de formation de la main-d'œuvre découle foncièrement du fait que beaucoup de Québécois ne possèdent pas un ensemble de connaissances acquises et d'habilités nécessaires à devenir opérationnels sur le marché du travail. Plutôt que d'investir comme on le fait actuellement, il faut repenser le

système d'éducation en introduisant de la concurrence pour contrer les effets pervers du monopole public existant (Mihlar et Smith, 1997).

Évaluation

L'évaluation de ces programmes appelle au préalable certaines considérations qui se dégagent de l'analyse précédente. Il est difficile de contester que les nombreuses interventions précédemment mentionnées engendrent des rigidités qui se traduisent par un taux de chômage québécois élevé relativement à celui de l'Ontario et une plus faible création d'emplois. Nombre de ces initiatives sont contradictoires en ce que le gouvernement augmente le salaire minimum et réduit ainsi l'emploi chez les jeunes d'un côté et que de l'autre, il verse des subventions pour favoriser l'emploi de jeunes dont la formation et l'expérience sont déficientes. L'accroissement des taxes sur la masse salariale, qui comportent des plafonds aux contributions des entreprises, les incite, en plus de recourir à de nouvelles technologies, à recourir au surtemps plutôt que d'embaucher des travailleurs supplémentaires : la raison est que le coût à la marge de tout nouvel employé est trop élevé. La dépense obligatoire de 1 % de la masse salariale constitue une autre distorsion dans un marché déjà marqué par des rigidités sans pareilles en Amérique du Nord. De plus, toutes les entreprises québécoises se voient privées des bienfaits de la sous-traitance alors que leurs concurrents d'ailleurs en profitent, abaissent leurs coûts de production et menacent ainsi leur survie. Finalement, la loi sur l'équité salariale qui apparaît comme une des plus contraignantes qui soit, peut être source de coûts considérables pour les entreprises. D'où la question pertinente à poser : le

gouvernement peut-il réellement créer des emplois ou se contente-t-il plutôt de les déplacer d'une entreprise à l'autre, quand il ne les détruit pas simplement ?

La note que peut recevoir le gouvernement du Parti québécois doit découler de ses efforts pour favoriser l'intérêt commun au détriment des intérêts particuliers et pour atténuer les inefficacités économiques des programmes mis en place par les gouvernements précédents. Il obtient F pour sa politique du travail. Nous reconnaissons qu'il a aboli les décrets dans deux secteurs manufacturiers, le verre plat et le bois ouvré, ce qui n'est pas négligeable. De plus, il a résolu le différend sur la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre qui existait depuis 1977 entre le Québec et l'Ontario (Le ministère du Travail, 1997c), bien que des efforts colossaux soient encore nécessaires pour instaurer un vrai marché intérieur libre des principales entraves. Tous les programmes analysés ne dénotent aucun souci d'aller dans le sens de la promotion de l'intérêt collectif. Ils s'emploient plutôt à créer de nouvelles rigidités ou à amplifier les anciennes au profit d'intérêts particuliers. Dans une économie de plus en plus ouverte sur le monde, le marché québécois du travail doit témoigner de souplesse et de capacité d'adaptation aux imprévus que suscite le progrès technologique. Ces impératifs d'un marché du travail performant sont encore plus contraignants pour un gouvernement dont l'objectif ultime est de séparer le Québec de la Confédération canadienne. Dans un contexte où le libre-échange se répand, les programmes doivent converger vers la flexibilité du marché du travail où l'économie québécoise se spécialiserait dans les activités où ses entreprises jouissent d'avantages comparatifs. La recherche de l'excellence à tous les niveaux s'impose, car le coût de toute défaillance s'alourdit à mesure que les frontières s'ouvrent et que l'interdépendance entre les marchés s'accroît.



7. Réflexions sur la réglementation

Dans le budget de 1997, le gouvernement du Parti québécois cite une liste de 60 mesures prises afin de réduire le nombre et l'étendue des irritants de nature réglementaire qui exercent une influence négative sur les entreprises et sur la création d'emplois. Les initiatives laissent entrevoir des allègements de la réglementation de l'industrie des valeurs mobilières, de l'industrie maritime et de nombreux autres secteurs dans lesquels le gouvernement du Québec est intervenu. Bien que ces intentions de diminuer la complexité d'une réglementation spécifique soient louables, un tel objectif demeure tout de même limité. Les questions d'importance fondamentale qui se posent dans une économie sont, soit que certaines réglementations sont nécessaires, soit que le gouvernement devrait s'en débarrasser. Certaines provinces, dont l'Ontario et l'Alberta, se questionnent sérieusement sur la pertinence ou non de la réglementation. Le moindre que l'on puisse dire, c'est que les gouvernements québécois successifs, dont celui-ci, ne se sont pas tués à la tâche.

Le point de vue du monde des affaires

Parmi les frustrations qu'éprouvent les dirigeants d'entreprise et les critiques et revendications qu'ils formulent, les initiatives gouvernementales en matière de réglementation viennent toujours en tête de liste. Par réglementation, nous désignons toute intervention gouvernementale qui a pour effet de contraindre la quantité de production, sa qualité ou son prix. À titre d'exemple, le rapport gouvernemental du Groupe conseil sur l'allègement de la réglementation (Rapport Groupe 1998) fait mention des difficultés qu'éprouve l'entrepreneur qui lance une entreprise et qui proviennent autant de la part des autorités provinciales que municipales (: 30–32). Il s'étend aussi longuement sur les permis, licences et autorisations qu'exigent les ministères qu'il illustre par le cas suivant ; le propriétaire d'un hôtel peut devoir faire cinq démarches obligatoires auprès des autorités, dont trois annuelles, ainsi que deux démarches facultatives, dont une annuelle (: 34). L'obtention de ces permis, qui suppose des formulaires, délais et tarifs, signifie donc des charges administratives et financières importantes pour les entreprises. Les firmes transmettent naturellement ces coûts supplémentaires

aux consommateurs, puisque leurs coûts de production augmentent avec le volume des réglementations qui les affectent.

Définition et coûts de la réglementation

Une distinction s'impose entre la bonne et la mauvaise réglementation. Une bonne réglementation est celle qui se conforme à l'intérêt commun. Un bon exemple en est la décision américaine, adoptée par la suite par le Canada, d'éliminer l'essence au plomb. Les entreprises de raffinage ont subi une hausse de coût et une baisse de leur productivité. En contrepartie, les bénéfices ont pris la forme d'amélioration de l'état de santé des enfants, de baisse de la tension artérielle chez les adultes, de réduction de l'utilisation d'essence contre-indiquée et de réduction des frais d'entretien des véhicules. Comme l'ensemble des bénéfices calculés était supérieur aux coûts, cette politique améliore la productivité de l'économie dans son ensemble. Quant à la mauvaise réglementation, elle sert principalement à redistribuer les revenus en faveur d'intérêts particuliers (Stanbury, 1993). Les offices de mise en marché de certains produits agricoles comme le lait, le fromage, les œufs et la volaille représentent un exemple de réglementation déplorable.

La réglementation se révèle omniprésente dans la vie quotidienne des Québécois. Du berceau à la tombe, personne n'y échappe. Elle nous affecte systématiquement lorsque nous consommons des biens et des services et que nous gagnons notre vie comme employeur ou employé. Tous en assumant, sans même le savoir, un fardeau qui ne cesse de s'alourdir avec le temps. Est-il possible de donner l'heure juste en cette matière, puisque l'économie québécoise est, à n'en pas douter, parmi les plus réglementées ?

Les recherches empiriques montrent qu'il existe deux sortes de coût à la réglementation :

(1) La première catégorie comprend tous les coûts directs des organismes réglementaires qui engagent des frais administratifs pour mettre la réglementation en application et ceux des entreprises privées qui supportent les coûts en vue de s'y conformer ;

(2) Il existe aussi une autre variété de coûts, les coûts indirects ou cachés de la réglementation. En effet, la réglementation entraîne des inefficacités économiques supplémentaires aux entreprises en ce qu'elle modifie leur comportement. Ces firmes ne font que s'adapter aux incitations créées par la réglementation et qui ne sont pas nécessairement conformes aux préoccupations de leurs clients. Par exemple, un règlement qui impose un permis d'opération à l'industrie du taxi réduit le nombre de taxis, le choix des consommateurs et la concurrence, ce qui confère une valeur marchande accrue au détenteur du permis. Une réglementation des taux et des tarifs, comme dans l'industrie de la câblodiffusion, limite le nombre de diffuseurs et crée une rareté artificielle de services. D'où des taux de rendement sur le capital investi supérieurs à ceux qui auraient cours dans un marché concurrentiel. Un règlement peut ne permettre à une entreprise d'offrir un service rentable qu'à la condition qu'elle étende ce service à une clientèle incapable de faire ses frais. La téléphonie traditionnelle était soumise à cette forme de discrimination en ce que les appels interurbains subventionnaient les appels locaux. Ce système favorise la consommation de ceux qui ne revalorisent pas autant le service et il défavorise la consommation des autres en augmentant le prix du service à un niveau supérieur à son coût. Finalement, toutes les formes de réglementation qui augmentent les coûts des entreprises, dont les petites et moyennes entreprises, les découragent et nous privent d'initiatives novatrices.

Armin *et al.* (1998 : 30) donne un aperçu de l'importance des coûts directs engagés par les gouvernements provinciaux pour réglementer les entreprises en relation avec leurs revenus. La mesure employée est le rapport des frais administratifs des gouvernements respectifs aux revenus des firmes. Ce dénominateur s'obtient en soustrayant du PIB les dépenses de consommation des gouvernements. On y constate que le ratio du Québec est toujours supérieur à celui de l'Ontario, et qu'il a crû durant l'année fiscale 1995-1996, alors que celui de la province concurrente a diminué. Les pourcentages respectifs étaient de 31,3 % pour le Québec et de 20,3 % pour l'Ontario en 1980-1981. En 1995-1996, les coûts gouvernementaux de la réglementation des entreprises représentent 37,8 % des revenus des firmes québécoise contre 24,5 % pour l'Ontario.

Applications

Quelles sont les initiatives prises par le gouvernement du Parti québécois au cours de son mandat pour atténuer les rigidités de la réglementation ? Notre intention n'est pas de traiter de l'ensemble des réglementations puisque certaines d'entre elles sont abordées dans des analyses spécifiques. Nous retenons quatre thèmes précis qui peuvent être considérés comme représentatifs : le prix de l'essence, le prix unique du livre, la loi sur le tabac et la réglementation des produits agricoles.

Le prix de l'essence

Il s'est produit, durant l'été 1996, une guerre des prix de l'essence, amorcée par l'entreprise Ultramar dans l'espoir d'accroître sa part de marché dans la province. Sa raffinerie se classe parmi les raffineries les plus efficaces d'Amérique du Nord et elle est en mesure d'étendre ses services de distribution d'essence dans la région métropolitaine de Montréal. De plus, une politique de marketing dynamique lui permettait de se positionner comme la station de service qui vend l'essence la moins chère. Par ailleurs, la part de marché des raffineries québécoises est de 73,6 % ; celle des indépendants autour de 26,4 %⁸ (Le Soleil, 1998g). Les stations-service indépendantes sont plus nombreuses au Québec que partout ailleurs en Amérique du Nord, que la mesure soit le nombre de stations-service par habitant ou par automobile. Dans un tel contexte, le nouvel équilibre sur le marché commandait l'élimination des stations privées les moins performantes. Or, ce n'est pas ce qui s'est produit pour une raison précise : il existe une barrière à la sortie, soit la décontamination des terrains en vertu des lois environnementales québécoises. Dans ce contexte, le petit détaillant indépendant hésitera à se retirer, sachant que les sommes obtenues de la vente de son commerce seront consacrées à la décontamination du sol. Il prolonge sa permanence dans l'industrie pour minimiser ses pertes. Le gouvernement du Parti québécois veut ainsi protéger les petits producteurs qui font face à un coût fixe important à la suite d'une guerre de prix. Cette guerre de prix a amené le gouvernement du Parti québécois à élargir le mandat de la Régie de l'énergie pour lui accorder le pouvoir de déterminer un prix plancher pour l'essence. C'est à la fin du mois d'août de cette année que l'organisme réglementaire tiendra des audiences publiques, entendra les parties et fixera une marge bénéficiaire minimale

8 En 1993, les indépendants détenaient 31 % du marché et les grandes pétrolières 69 %.

- pour les détaillants, qui se traduira éventuellement par l'implantation d'un prix plancher.

Cette réglementation, si elle s'applique, comporte deux problèmes. On détermine politiquement le prix du sol et toute somme complémentaire accroît les profits des petits producteurs. De plus, elle est mal ciblée. Si on veut défrayer le coût de la décontamination du sol, on doit chercher la décontamination qui se fait au plus faible coût, c'est-à-dire encourager les indépendants dont les coûts de décontamination sont les plus bas à quitter le marché⁹. Sinon, on risque d'augmenter le prix de l'essence qui non seulement protège les petits producteurs, mais accroît les profits des grandes raffineries.

Le prix unique du livre

L'industrie de livre profite de nombreuses formes de soutien des gouvernements au cours de l'année fiscale 1996-1997. Le gouvernement québécois ne prélève pas de taxe de vente sur le livre et n'impose pas les droits d'auteur, ce qui représente une dépense fiscale de 26,1 millions. Il accorde aussi des subventions aux maisons d'édition par l'entremise de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) au montant de 8 millions. Les institutions d'enseignement publiques, les clients institutionnels dans le jargon, doivent se procurer leurs livres dans les librairies dites agréées de leur région. Par ailleurs, la contribution du gouvernement fédéral consiste à subventionner les maisons d'édition par l'entremise du ministère du Patrimoine pour des montants estimés à 7 millions, alors que le Conseil des arts verse annuellement des sommes pour promouvoir l'industrie de l'ordre de 7,7 millions. Bref, l'aide gouvernementale totale s'établit à 49 millions pour l'année fiscale 1996-1997 (ministère de la Culture et des Communications 1998a).

La structure du marché de la vente de livres comprend trois formes d'entreprises différentes. Tout d'abord, les librairies indépendantes, éparpillées un peu partout dans la province, s'approvisionnent auprès des entreprises de distribution ou des maisons d'édition. On trouve aussi des firmes intégrées verticalement, des libraires qui sont aussi éditeurs. Ils offrent leurs propres livres en même temps que ceux des autres maisons d'édition. Finalement, on retrouve les innovateurs, les grandes surfaces, qui offrent les best-sellers et les livres utilitaires au grand public. Leur part du marché est en hausse, ici comme partout ailleurs dans les pays occidentaux,

et on sait que la clientèle des grandes surfaces diffère de celle des librairies traditionnelles. Quant au marché de l'édition proprement dite, les maisons d'édition québécoise obtiennent une part de 30 % et les autres maisons, principalement françaises, se partagent les 70 % qui restent.

La demande de livres dépend évidemment de l'attrait que procure la lecture. Sur ce point, bien que le temps consacré à la lecture se soit accru de 1978 à 1991, passant de 7,7 heures/semaine à 9,2 heures/semaine, le taux de lecture des Québécois est plus faible que la moyenne canadienne qui est de 10,1 heures/semaine (ministère de la Culture et des Communications 1998b). Pour expliquer ce qui pourrait apparaître comme un faible nombre d'heures accordé à la lecture, on note le fait que les Québécois possèdent des revenus inférieurs à ceux de la moyenne des Canadiens. Le prix élevé des livres de langue française relativement à ceux de langue anglaise constitue aussi un facteur dissuasif non négligeable. Un autre élément d'explication se trouve dans l'habitude de la lecture qui s'acquiert et se développe dès le plus jeune âge et à l'école. L'habitude qu'il faut cultiver et nourrir permet au lecteur d'accumuler un capital humain qui l'incite à lire toujours plus et donc à demander de nouveaux livres.

Par l'effet de la fermeture de librairies et de la hausse de la part de marché acquise par les grandes surfaces, l'industrie du livre a demandé, lors d'un forum sur l'industrie du livre, que le gouvernement québécois instaure la politique du prix unique telle qu'elle existe en France. Ce prix réglementé, qui serait le même quel que soit le point de vente, permettrait selon ses tenants de rééquilibrer le marché en faveur des librairies au détriment des grandes surfaces. Or, il s'avère que l'expérience française n'a pas seulement empêché l'érosion de la part de marché des libraires, mais que la législation a « permis aux grandes surfaces de réaliser sur le livre un profit plus important que sur d'autres types de biens vendus à rabais » (Le Devoir, 1998f). La raison en est fort simple : les grandes surfaces et les éditeurs en profitent. Leurs avantages relatifs ne changent pas. Cette réglementation se classe dans la catégorie des mauvaises réglementations en ce qu'elle privilégie des intérêts particuliers évidents, le monde de la distribution du livre, de l'édition et des librairies au détriment de la masse des lecteurs. La politique du moindre mal prendrait la forme, en courte période, de subventions aux livres et aux libraires. En longue période, seule la prospérité des Qué-

9 Une bonne stratégie consisterait à employer des droits de décontamination, semblables aux droits de pollution, que toute station-service dont le sol est contaminé devrait détenir. Celle-ci devrait alors faire un choix, décontaminer elle-même ou acheter des droits de décontamination.

bécois assurera la survie de leur langue et indirectement l'achat de livres. Pour réaliser ce noble objectif, le gouvernement du Parti québécois, comme tous les autres partis politiques québécois, doivent s'employer à rendre l'économie concurrentielle et adoucir les rigidités sur tous les marchés, même celui du livre.

La politique sur le tabac

Le gouvernement du Parti québécois se donne pour but dans sa Loi sur le tabac (Éditeur officiel du Québec 1998) de faire diminuer la consommation de cigarettes, malgré le fait que celle-ci est en chute libre, sans aucune intervention gouvernementale, depuis le début des années 1980. À cette fin, il adopte un ensemble de mesures telles que l'interdiction ou la réglementation stricte du tabac dans les lieux de travail et dans les lieux ouverts au public, dont les restaurants. La mesure leur impose, par exemple, la construction d'un fumoir fermé et ventilé et la prohibition des commandites. Or, les recherches (Lemieux *et al.*, 1998) montrent que cette interdiction n'aura vraisemblablement aucun effet sur la consommation de tabac. Cette dernière mesure réglementaire va s'étendre sur quelques années de façon à permettre aux organismes de compétitions sportives et d'activités culturelles de se trouver de nouveaux commanditaires.

Les arguments invoqués en faveur du projet de loi sont que la cigarette entraîne des économies externes pour les non-fumeurs. Autrement dit, la fumée secondaire aurait des conséquences nocives sur la santé des non-fumeurs. Or, la publication récente d'une étude de l'Organisation mondiale de la santé (1998) semble établir scientifiquement que l'exposition à la fumée secondaire ne comporte aucun danger de cancer.

Un autre motif de l'intervention gouvernementale serait que les non-fumeurs subventionneraient les fumeurs, en conséquence du financement public du régime de soins de santé québécois par l'impôt sur le revenu des particuliers. Or, les nombreuses études économiques, dont l'article de Raynauld et Vidal (1992), montrent que ce sont déjà les fumeurs qui subventionnent les non-fumeurs. Les premiers ont une espérance de vie plus courte, ce qui leur fait éviter les coûts de soins de santé futurs et les prive des prestations de retraite publique. La troisième raison derrière l'intervention gouvernementale est la dépendance présumée que créerait le tabac et le manque d'information des futurs fumeurs sur les risques du tabac. Encore une fois, les recherches économétriques montrent que les consommateurs de tabac mesurent l'incidence future de leur décision actuelle (Becker *et al.*, 1994). Il en va du tabac comme de toute autre activité humaine qui crée de la dépendance, le jog-

ging, la musique, le travail. Quant au risque que comporte la consommation de tabac, Viscusi (1992) calcule que les fumeurs le surestiment beaucoup relativement à la vraie probabilité de mourir d'une maladie attribuable au tabac.

Finalement, la prohibition de la commandite se rationalise par des effets potentiels de la publicité sur les jeunes. Il s'avère que les futurs fumeurs ont d'innombrables motifs d'agir comme ils le font et que seuls les parents et les amis exercent une influence déterminante sur la décision des jeunes de fumer ou non. D'où les observations empiriques (Stewart, 1993 et Smee, 1991) que les interdictions de fumer n'ont pas réduit le nombre de fumeurs.

Les fondements analytiques de la politique québécoise ont été puisés dans une évaluation par Crémieux *et al.* (1997). Or, il se trouve que cette évaluation a été discréditée par une contre-évaluation interne du gouvernement et par une évaluation externe réalisée par des professeurs de l'Université du Québec (Lemieux *et al.*, 1998). Malgré tout, le gouvernement a quand même choisi de procéder à sa mise en œuvre. Si la baisse tendancielle de cigarettes persiste, les mesures gouvernementales deviendront, dans moins d'une décennie, non pertinentes. Le gouvernement ne pourra pas pour autant dire mission accomplie, puisqu'il n'aura exercé aucune influence réelle sur le cours des événements. Sa seule réalisation véritable se traduira par l'accroissement du fardeau de certains secteurs de l'économie en faveur d'autres.

La politique s'appuie sur une conception de l'homme qui est au mieux erronée et au pire une construction artificielle, un homme de paille en somme. Les politiciens refusent d'accepter l'évidence que le comportement des fumeurs implique des risques conscients, que ces derniers les ont pesés en ce qu'ils en retirent des bénéfices et qu'ils en acceptent les conséquences futures. Les intérêts particuliers qui se trouvent à profiter de cette réglementation sont les non-fumeurs, devenus majoritaires, et qui obtiennent un environnement sans fumée au détriment de ceux qui apprécient les plaisirs de la cigarette. Ce nouvel environnement, qui se veut sans risques pour tous, néglige de tenir compte du fait qu'il existe des personnes, les fumeurs, qui ont une propension plus marquée au risque et qui en assument consciemment les conséquences futures. Bref, les non-fumeurs obtiennent une faveur sans avoir à en assumer le coût. Il se réalise ainsi un transfert de richesse des fumeurs vers les non-fumeurs dans le sens suivant : les non-fumeurs chassent les fumeurs du marché de la restauration, ce qui réduit la demande totale d'espace de restaurants. Ainsi, le prix des restaurants tombent pour les non-fumeurs devenus majoritaires (Lemieux *et al.* : 50–53).

- C'est un transfert forcé de ressources qui comporte les conséquences habituelles, à savoir ceux qui revalorisent le service subventionnent ceux qui ne le revalorisent pas assez pour se le payer.
-
-
-
-

La réglementation des prix agricoles

C'est le législateur lui-même qui a imposé la constitution d'un monopole professionnel de représentation en vertu de la Loi sur les producteurs agricoles. Tout producteur agricole doit adhérer à l'association professionnelle, l'Union des producteurs agricoles (UPA), s'il veut profiter des divers programmes provinciaux d'aide à l'agriculture. L'UPA forme un groupe de pression puissant, bien structuré et doté de moyens financiers énormes et capable, par exemple, de faire des manifestations bruyantes, tumultueuses et visibles dans les rues de la Vieille Capitale¹⁰. Ce cartel légalisé est aussi sans pitié pour ses dissidents. Il tolère mal les critiques publiques de la part de ses membres. La preuve la plus récente en est le sort et le traitement réservés à l'abattoir Brochu de St-Esprit dans la région de Lanaudière (La Presse, 1997g). La Fédération des producteurs de porc du Québec a poursuivi devant les tribunaux le syndicat local des producteurs de porc qui avait osé s'opposer à son diktat en utilisant les cotisations syndicales obligatoires. En plus de cette réputation, ce groupe d'intérêt possède un poids électoral non négligeable en raison de la concentration régionale des votes.

Un certain nombre de produits agricoles comme le lait, le beurre, le fromage, les œufs et la volaille sont soumis à un régime national de gestion de l'offre. Les producteurs jouissent de mesures protectionnistes très élevées pour ces produits, que l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé à perpétuer lors des derniers accords économiques internationaux de 1994. À titre d'exemple, le tarif sur le beurre s'établissait, en 1995, à 351,4 % du prix mondial et à cela s'ajoutent des contingentements sévères pour parer à toute tentative d'importation (Schmitz, 1997). Le tableau suivant donne un aperçu de la protection que procurent les nouvelles règles du GATT, à savoir la conversion en tarif de toutes les mesures protectionnistes existantes. C'est aussi dans un tel environnement protectionniste que le gouvernement québécois interdit, depuis le milieu des années 1980, la libre circulation de la margarine colorée jaune beurre. Cette dernière doit être colorée de n'importe quelle teinte, sauf de la couleur du beurre.

Tableau 10 : Les tarifs protecteurs des produits agricoles soumis à des plans de gestion de l'offre en pourcentage pour les années 1995 et 2001

Produits	1995	2001
Beurre	351	299
Fromage	289	246
Lait	283	246
Poulet	280	238
Lait en poudre	237	202
Œufs	192	164
Dindes	182	155
Source : Agriculture Canada (1994)		

Il faut dire un mot de la guerre interprovinciale de la margarine de 1997, pour faire ressortir l'importance de la réglementation québécoise en matière de produits agricoles. La situation, aussi bien pour les consommateurs que pour les producteurs, se présente ainsi : Les entreprises canadiennes de transformation alimentaire, dont les produits sont exportés ou en concurrence avec des importations, remplacent graduellement le lait par des substituts comme les oléobeurres et les mélanges de sucre et d'huile de beurre. Parallèlement à cette substitution, il se produit une décroissance continue de la consommation de produits laitiers en raison de leur prix élevé et du vieillissement de la population. Aux yeux des producteurs de lait, il y a péril en la demeure puisque le prix du lait est trop élevé. L'UPA, hostile à la concurrence des substituts, maintient toujours ses pressions sur le gouvernement québécois pour limiter la libre circulation de la margarine colorée jaune beurre, en violation de l'Accord sur le commerce intérieur de 1994. Une entreprise anglo-néerlandaise, Unilever Plc, décide alors de vendre directement sa margarine colorée jaune beurre à une épicerie québécoise d'Alma. Les inspecteurs du ministère de l'Agriculture saisissent alors la margarine jugée non réglementaire en ce qu'elle contrevient au décret gouvernemental. Le contentieux commercial, qui aurait dû se plaider devant un comité de l'Accord sur le commerce intérieur, est reporté à un comité de l'Accord sur le libre-échange nord-américain (ALENA) qui prendra plus de temps à régler le litige. Le gouvernement du Québec achète du temps pour protéger les producteurs au détriment des consommateurs.

¹⁰ La menace d'une manifestation monstre sur la colline parlementaire a amené le gouvernement du Parti québécois à céder à la Fédération des producteurs de porc du Québec. Il a alors décidé de relever la couverture de l'assurance-stabilisation de 9,50 \$ par porc, après avoir accordé de l'aide de tout près de 80 millions, quelques mois auparavant (Le Soleil 1998m).

L'interdiction de la margarine couleur jaune beurre appartient à la classe des mauvaises réglementations. Outre le fait que la province de Québec est la seule juridiction à la prohiber, cette politique protectionniste fait fi de l'intelligence des consommateurs qui sont en mesure de faire la distinction qui s'impose entre le beurre et la margarine colorée jaune beurre. Elle ne sert que des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt commun en brimant le libre choix des consommateurs. Comme le rapporte le Soleil (1997h) : « Beaucoup de députés provenant des milieux ruraux craignent de perdre l'appui des agriculteurs si leur gouvernement persiste dans son intention de permettre aux margariniers de colorer leur produit à la couleur du beurre ». Il convient de rappeler que les producteurs laitiers canadiens, dont la Fédération des producteurs de lait du Québec, s'étaient aussi opposés à huis clos à la légalisation des fromages fins au lait cru. Devant le tollé populaire, l'UPA s'était discrètement ralliée à la légalisation, espérant que ce n'était que partie remise.

Il est paradoxal qu'un gouvernement social-démocrate qui est censé prendre la défense des pauvres et des plus démunis, supporte des mesures qui leur sont si défavorables. Les plus défavorisés consacrent relativement plus à leur budget d'alimentation que les autres Québécois. Il est tout aussi paradoxal que le gouvernement du Parti québécois, qui se targue ouvertement d'être libre-échangiste, soit incapable de régler un différend mineur avec la province voisine qui compte le plus dans ses échanges. Qui plus est, il a refusé d'abroger son règlement comme l'exigeait l'Accord sur le commerce intérieur. Qu'advient-il, si un jour il y a indépendance et que l'économie québécoise doive accepter la réciprocité avec ses voisins ?

Évaluation

L'analyse des quatre réglementations ne laisse d'autre choix que de donner la note **D**. Nous ne lui attribuons pas une note plus faible en ce que nous reconnaissons que ce gou-

vernement a résisté à des pressions extrêmes de groupes fortement branchés et qui manipulent les médias avec brio, et qu'il a fait certains efforts pour alléger des réglementations existantes. Il a aussi su modérer les demandes les plus interventionnistes. Le cas du tabac en est un bon exemple. Dans l'éventualité où le ministère de la Culture n'appliquerait pas sa politique et que l'imbroglio sur la margarine se résolve, la note pourrait être reconsidérée. La province de Québec reste toujours au sommet de la liste des provinces canadiennes en ce qui concerne l'intervention gouvernementale. Les initiatives de réglementation auront des répercussions sur la compétitivité de l'économie québécoise, qui se caractérise par sa petitesse relative et qui devient de plus en plus ouverte et soumise à une concurrence sans cesse plus vive. Cette attitude du gouvernement est pour le moins suspecte pour un parti politique qui se veut ouvert au monde. Que se passera-t-il lorsqu'il aura retiré le Québec de la Confédération ? Le passage d'un environnement réglementé à un régime concurrentiel sera douloureux pour tous les groupes actuellement favorisés. Une gestion saine et efficace des finances publiques exigerait donc une période de transition qui doit commencer le plus tôt possible pour que les électeurs puissent distinguer les bienfaits du futur régime politique. L'information et le choix sont les deux fondements de toute décision éclairée.

Le gouvernement du Parti québécois devrait entreprendre une révision complète de sa législation dans la perspective proposée par Stanbury (1993). Celui-ci avance essentiellement l'idée que toutes les réglementations devraient être soumises à une étude avantages-coûts. Une option encore supérieure serait l'adoption d'un « budget réglementaire » annuel, qui établirait le bilan courant des avantages et des coûts sociaux de la structure réglementaire en place. L'exercice de soupeser les bénéfices et les inconvénients permettrait de découvrir si elles sont simplement un moyen déguisé de redistribuer les revenus ou si elles représentent une tentative sérieuse par le gouvernement de servir les intérêts de tous.



8. Réflexions sur la politique d'éducation

Le gouvernement du Parti québécois a exprimé avec grand intérêt la nécessité de stimuler les entreprises novatrices qui conçoivent et produisent des biens et des services de haute valeur ajoutée. Un de ces services dont la valeur ajoutée est parmi les plus élevées, et qui n'est pas mentionné par le gouvernement, est l'éducation. L'industrie québécoise de l'éducation est peut-être l'une des composantes économiques la moins innovatrice. C'est aussi un segment de l'économie où le gouvernement du Parti québécois pourrait faire une immense différence puisqu'il se trouve être le principal producteur. Malheureusement, en éducation comme pour les soins de santé, le gouvernement du Parti québécois a choisi de réagir en se fiant à ses vieux réflexes pour diriger le tout de sa position dominante. Il a ignoré les leçons dégagées des expériences étrangères et il n'a pas été porté à innover.

Pour porter un jugement sur les programmes mis de l'avant par ce gouvernement, il est nécessaire de présenter un aperçu de la théorie économique de l'éducation. L'éducation est un marché où le choix et l'information ont un rôle primordial. Comme dans toute autre activité humaine, il apparaît que la concurrence est le seul mécanisme apte à produire la variété et la qualité de services compatibles avec les préférences des parents. Il n'y a pas de modèle unique et « scientifique » d'éduquer les enfants, ni donc une seule sorte d'école. Habituellement, les parents veulent offrir à leurs enfants les moyens de s'épanouir et d'améliorer leurs chances dans la vie. Leur choix d'une école se fait généralement en fonction de son aptitude à répondre aux besoins de l'élève. D'où de la nécessité de diversifier les institutions d'enseignement pour satisfaire à ces préférences hétérogènes. Les écoles soucieuses d'offrir ces services vont devoir concevoir de nouveaux programmes, rechercher un fonctionnement efficace pour le réaliser et développer sans cesse de nouvelles méthodes pédagogiques en vue d'améliorer les modes d'apprentissage. L'émulation qui en découle permet alors aux écoles de mieux répondre aux exigences de leur clientèle. Comme la concurrence est un processus d'expérimentation, les échecs comme les succès deviennent rapidement connus. Dans le premier cas, les autres institutions d'enseignement ne répéteront pas la même erreur. En d'autres termes, ce n'est pas une génération entière d'enfants qui s'en trouvera vic-

time. Dans la seconde hypothèse, l'imitation se fera rapidement parce qu'elle s'accompagnera de hausse de clientèle et de revenus.

Le marché de l'éducation possède une particularité qui lui est propre. Celui qui investit dans sa future formation peut ne pas être le seul à en tirer des bénéfices. Cette observation est tout particulièrement vraie aux niveaux élémentaire et secondaire. L'enseignement comporte une composante générale dont le contenu peut générer des *économies externes* qui se répercutent au-delà de l'élève. Il n'obtient pas la totalité des bénéfices de son investissement en capital humain général, puisqu'une tierce partie peut en profiter (Friedman, 1955). Ainsi, une société où le niveau de scolarité et l'alphabétisation est élevé peut compter des citoyens plus respectueux des lois et jouir d'un environnement plus sécuritaire.

L'existence de bénéfices qui ne profitent pas uniquement à l'élève peut justifier une certaine forme de financement de la part de l'État. Cependant, aucun argument économique digne de considération ne peut être invoqué pour que le gouvernement produise aussi les services d'éducation. Dans l'analyse de ce thème, il est important de considérer dans l'évaluation, non seulement le système d'éducation, mais aussi son état général : quelquefois on peut trouver un rôle au gouvernement pour le financement d'un service. Il n'existe pas de justification saine, soit en théorie, soit dans les faits, pour que le gouvernement devienne en plus le producteur de ces services.

De nombreux groupes d'intérêt ont dévoyé le régime de financement public. Ils s'en sont servis pour promouvoir la production monopolistique de l'enseignement par le gouvernement. Les syndicats d'enseignants et de professeurs d'université forment au Québec des groupes de pression puissants qui ont obtenu des salaires non concurrentiels et des conditions de travail sans pareil, qui ont fait obstacle à l'innovation par certains de leurs membres les plus dynamiques. La résistance à l'innovation sert à protéger certains membres du corps enseignant et de l'administration des esprits les plus actifs de leur milieu. Il s'opère ainsi un transfert caché de revenus des personnes actives vers celles qui sont oisives. C'est du collectivisme forcé comme on observait dans les pays socialistes de l'ex-Union soviétique. À bien des égards, la forte

Encadré 6 : Bénéfices de l'éducation

Les bénéfices totaux de l'éducation se composent de bénéfices privés et de bénéfices sociaux. Le revenu élevé de la population et les exigences actuellement requises par le marché du travail impliquent que la plupart des parents considèrent ces années comme fondamentales pour leurs enfants et à ce titre, équivalentes à de la formation spécifique. En d'autres termes, la rentabilité « privée » est déterminante pour les parents si bien que la presque totalité des parents sont prêts à en assumer le prix (Migué et Marceau, 1989 : 81–82). Vaillancourt (1992) estime la rentabilité privée de l'enseignement secondaire à 19,5 % pour les hommes et à 35,6 % pour les femmes, alors que la rentabilité sociale respective s'établit à 5,4 % et à 8,6 %. Ce qui reste de bénéfices sociaux tombent à presque rien lorsqu'il s'agit d'enseignement post-secondaire. La formation acquise n'est plus générale, mais bien spécifique, et dans ce cas, les bénéfices ne vont qu'à celui qui fait l'investissement. Quoi qu'en dise la pensée reçue, personne d'autres ne profite des fruits d'un investissement spécifique. Le rendement de l'éducation collégiale et universitaire prend la forme de revenus supplémentaires futurs qui dépendent des conditions du marché de l'emploi visé. Il s'ensuit que le marché de l'éducation se divise réellement en deux composantes : la formation générale et la formation spécifique. Dans le premier cas, il peut exister différents moyens pour tenir compte des bénéfices sociaux qui, nous l'avons vu, sont de plus en plus négligeables. Le financement gouvernemental peut se recommander selon certaines modalités, mais il ne peut servir que de contribution d'appoint, lié aux bénéfices sociaux réellement observés. Dans le second cas, la dynamique est différente. L'étudiant-investisseur peut lui-même voir à obtenir des fonds nécessaires. Le financement gouvernemental ou la garantie publique devient dès lors une intervention de dernier ressort.

centralisation qui caractérise le système scolaire québécois ne se différencie guère de l'organisation économique qui avait cours dans les pays de l'Est avant la chute du mur de Berlin. L'encadrement homogénéise la manière de produire le service, de sorte que l'autonomie est presque totalement bannie des écoles publiques et fortement limitée dans les écoles privées. Il en résulte que ce qui devrait être un secteur croissant de l'économie devient source de ralentissement. Les contribuables, mais surtout les jeunes, en paient le prix.

Description de la situation québécoise au primaire et au secondaire

L'environnement du système d'éducation québécois se caractérise par la prédominance de l'école publique, financée par les contribuables et constituée en quasi-monopole par le gouvernement. En 1995, les écoles publiques du primaire et du secondaire accueillent 90,6 % de la population québécoise et les écoles privées, 9,4 %¹¹. La clientèle du secteur public est à la baisse depuis 1982 de 4,3 %, et celle du secteur privé à la hausse de 21 %. Le financement du secteur public provient,

pour l'année 1992, des subventions du gouvernement (85,8 %), des taxes scolaires (10 %) et de différentes autres sources (4,2 %). Quant aux revenus du secteur privé, ils se composent, pour la même année, en subventions publiques (3,6 %), en contributions des parents (27,1 %) et autres sources (20,3 %). La subvention par élève est de 5 455 \$ pour le secteur public et de 2 788 \$ pour le secteur privé. Le secteur privé ne reçoit que 49,5 % de son financement de la subvention publique. Pour l'année 1992, le revenu total par élève allant à l'école publique s'établit à 6 434 \$ et celui dont les parents choisissent le secteur privé à 5 401 \$. Bref, le coût par élève d'une école privée est inférieur à celui de l'école publique de 20 %. La progression du secteur privé se poursuit, malgré la différence de prix entre les deux réseaux d'enseignement (Marceau et Couture, 1996 : 4–5). La qualité telle que révélée par le choix des parents s'améliore.

Le gouvernement intervient aussi dans les régimes pédagogiques et dans les programmes scolaires et toutes les institutions d'enseignement, publiques comme privées, décrochent les mêmes diplômes (Marceau, 1997 : 7–11). Bien que ces programmes de base soient tout à fait identiques à ceux du secteur public, les écoles privées se différencient par leurs

11 L'ensemble des données factuelles de ce paragraphe est tiré de Marceau et Couture (1996).

- projets éducatifs particuliers qui se traduisent généralement par des ajouts de cours et des activités différentes. Pressées par la performance supérieure des écoles privées, certaines commissions scolaires, fortement concurrencées sur leur territoire par des écoles privées, ont développé, au niveau secondaire, des écoles internationales, des écoles pour les plus doués et des écoles à forte concentration arts et sciences, qui s'inspirent fortement des écoles privées. Les conventions collectives contraignantes, négociées au niveau provincial, fixent les règles de comportement de tous les acteurs du réseau et finalement le monopole local de la commission scolaire sur la clientèle du secteur public complète la situation générale d'avant la réforme de 1997. Easton (1989) montre pour la période de 1960-1961 à 1982-1983 que le coût par élève qui étudie dans une école publique canadienne est passé, en dollars constants de 1981, de 900 \$ à 3 015 \$. La hausse n'a eu aucun effet sur la quantité et sur la qualité de l'éducation reçue par les élèves du primaire et du secondaire. La plupart des sommes injectées ont servi à accroître la rémunération du personnel enseignant au sens large du terme. On ne peut s'attendre à autre chose d'un monopole public qui n'a pas d'actionnaires ultimes pour cueillir les profits et dont le groupe d'intérêt le plus puissant se compose de ses travailleurs.

Performance des élèves des deux réseaux scolaires

Quant à l'évaluation de la performance de l'école privée en regard de l'école publique, elle peut se faire par la comparaison des épreuves que subissent annuellement les élèves de 4^e et de 5^e secondaires. Depuis 1994, les résultats aux épreuves sont publiés par école publique plutôt que par commission scolaire. Les parents connaissent les écoles qui sont performantes et celles qui ne le sont pas, au grand déplaisir des administrateurs scolaires et des syndicats d'enseignement qui fustigent annuellement les résultats en invoquant tous les arguments stéréotypés. Le tableau 11, tiré de Marceau et Couture, (1996 : 39), présente les résultats pour juin 1994. La moyenne des résultats à l'ensemble des épreuves est de 70,4 % pour les élèves des écoles publiques et de 78,5 % pour ceux des écoles privées. L'écart type, mesure de la variabilité par rapport à la moyenne, est de 3,05 pour les élèves du secteur public et de 4,25 pour ceux qui étudient dans une école privée. Autrement dit, les résultats sont plus concentrés et donc plus homogènes dans le secteur public que dans le secteur privé où il existe une plus grande diversité institutionnelle découlant du choix des parents. Jusqu'à tout récemment, la province de Québec était l'une des seules provinces à publier les résultats d'épreuves

pour tous les élèves. La formule fait maintenant tache d'huile puisque d'autres provinces canadiennes rendent maintenant leurs résultats publics.

Tableau 11 : Résultats pour l'ensemble des épreuves uniques de juin 1994

	Écoles publiques	Écoles privées
Moyenne pondérée	70,35	78,47
Écart-type	3,05	4,25
Médiane	70,6	79,1
Nombre d'épreuves	238 755	49 395
Source : Marceau et Couture (1996 : 39).		

La réforme scolaire de 1997

La réforme en question a été précédée des États généraux sur l'éducation où « les différents groupes d'intérêts de la société québécoise ont souqué pour orienter une nécessaire réforme de l'éducation » (Le Soleil, 1997i). Le gouvernement s'est inspiré à des degrés divers de leurs recommandations pour atteindre un « consensus », selon l'expression consacrée. Les gestes faits par le gouvernement actuel, qui trouvent leur expression dans la *Loi sur l'instruction publique de 1997*, s'inspirent-ils du souci d'améliorer la performance des écoles primaires et secondaires ?

La petite enfance

C'est par un décret (Gazette officielle du Québec, 1997) que le gouvernement du Parti québécois présente le programme pédagogique de la petite enfance. La maternelle à temps plein devient accessible à tous les enfants de cinq ans. Elle n'est pas obligatoire, mais dès sa mise en place, plus de 95 % de la clientèle potentielle l'utilisent. Les termes de l'alternative sont simples pour les parents : elle est gratuite tandis que le substitut privé est la garderie au prix du marché. Par ailleurs, la garderie pour les enfants de trois et de quatre ans devient « largement subventionnée » en ce que les parents ne versent que cinq dollars par jour, tandis que le gouvernement absorbe la différence pour couvrir les frais d'opération. En raison de ce prix dérisoire, il se produit une course aux places disponibles et il existe déjà une longue file d'attente. Toutefois, comme les subventions vont aux seules garderies sans but lucratif (publiques), les garderies privées sont appelées à disparaître graduellement.

Un régime public d'éducation qui fait preuve d'une performance aussi peu reluisante que celle observée au niveau primaire et secondaire a-t-il acquis le droit d'étendre son influence encore plus loin dans l'éducation des enfants ? Question très difficile à résoudre parce que les parents n'ont pas pu exprimer leur choix, faute de consultations. Cette politique de services éducatifs et de garde à l'enfance constitue un nouvel exemple d'intrusion supplémentaire du gouvernement dans les affaires familiales. Les Spartiates retireraient les garçons à leur famille pour les mettre au service de l'État. Ils faisaient fausse route, mais ils avaient au moins du style et du panache. Les analystes modernes qui inspirent une politique semblable sur la petite enfance ont plus le souci d'augmenter la taille de leur marché que celui de produire une éducation de qualité. Un gouvernement respectueux de la famille aurait conçu un plan facultatif afin que les parents puissent avoir des bourses pour envoyer leurs enfants à l'école ou à la garderie de leur choix.

Dans le contexte actuel, le monopole public de l'éducation grossit au détriment de la diversité nécessaire, tout en permettant à la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) d'ajouter 2 400 nouveaux syndiqués à son monopole de la représentation des enseignants des niveaux élémentaire et secondaire (Le Soleil, 1997j). De plus, le gouvernement circonscrit la liberté de choix en ce qu'il n'offre qu'une seule vraie modalité, les garderies à but non lucratif, subventionnées par les contribuables. Les employés seront rapidement syndiqués, soit par la CSN, soit par la CEQ dont le programme est d'exiger que s'applique la nouvelle *Loi sur l'équité salariale*. Leur argument, répété ad nauseam, est que « la majorité des éducatrices de garderie possèdent une formation spécialisée ou universitaire et sont payées moins cher que le concierge d'une école » (Le Devoir, 1997g). Abstraction faite de l'insulte au concierge, ce commentaire témoigne d'une ignorance de la manière dont les marchés de la main-d'œuvre fonctionnent. Les gardiennes spécialisées ou qui ont une formation universitaire sont des professionnelles du savoir. Elles ont tout le loisir de se faire valoir dans différents milieux et différents emplois. Il ne manque pas de concurrence pour leur service. Clamer qu'elles sont sous-payées, c'est affirmer que ces travailleuses ignorent bêtement les occasions qu'elles ont de se réaliser. C'est aussi nier ou méconnaître que le métier d'éducatrice de garderie comporte des bénéfices non monétaires. Bref, de fonder son jugement sur le statut des éducatrices de garderie par leur seul traitement monétaire demeure incomplet. Qui sont ces juges pour mettre indirectement en cause leur intelligence ?

Les commissions scolaires

Les commissions scolaires, grâce à des fusions, réduisent leur nombre de 156 à 70 en 1998. Le gouvernement cherche ainsi à minimiser les coûts d'opération et à profiter de certaines économies administratives de l'ordre de 100 millions sur quatre ans. L'intention est louable, mais fait fi des observations empiriques universelles qui démontrent que les économies d'échelle sont un mirage. Le fusionnisme diminue aussi la possibilité pour les citoyens de « voter avec les jambes », parce que l'agrandissement du territoire de chaque nouveau monopole local oppose un obstacle supplémentaire à la mobilité des parents. De leur côté, les commissions scolaires procèdent à une réduction temporaire de leur masse salariale. Pourtant le mode de production de services d'éducation n'a pas changé d'un iota, puisqu'elles doivent combler les retraites anticipées par de nouvelles recrues. On parle de 12 400 nouveaux enseignants (Le Soleil, 1998k). Certaines d'entre elles achètent du temps en majorant leurs taxes scolaires jusqu'au plafond autorisé par le ministère de l'Éducation, car le gouvernement québécois n'a pas touché aux conventions collectives des enseignants ni à celle des cadres scolaires. Or, ce sont ces mêmes conventions collectives qui poussent le coût de l'éducation à la hausse et qui diminuent la concurrence.

Les écoles privées

Un mot sur les écoles privées. Dans sa stratégie du déficit zéro, le gouvernement comprime les subventions gouvernementales aux écoles privées, ce qui entraîne la fermeture d'un certain nombre d'entre elles en raison des frais accrus que doivent assumer les parents. Les parents ne sont pas insensibles au coût supplémentaire d'un enfant à l'école privée. Ceux-ci portent le même fardeau fiscal que les parents qui envoient leurs enfants à l'école publique, mais ils ne reçoivent que la moitié de la subvention scolaire. On donne le nom de double taxation à cette pratique. Celle-ci constitue une barrière à la concurrence qui favorise les écoles publiques.

La pédagogie

Les autres changements sont surtout de nature pédagogique. L'intention est de renouveler le curriculum des études primaires et secondaires en mettant l'accent sur les matières essentielles. Toutefois, le scepticisme est de mise en ce qu'on profite de l'occasion pour abandonner l'évaluation par des examens dits objectifs pour la remplacer par des épreuves composées de questions ouvertes, (Rapport Groupe 1997 : 95), corrigées localement, et qui permettraient de *redonner son importance au jugement de l'enseignant* (Rapport Groupe 1997 : 101). De là découle la recommandation de ce groupe mandaté



- par le gouvernement du Parti québécois de ne plus utiliser les résultats de ces nouvelles épreuves uniques pour établir des indicateurs de rendement des écoles et des commissions scolaires, au nom du caractère incomparable des résultats (Rapport Groupe 1997 : 102). Jusqu'à présent, le gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur la recommandation. La suppression des tests communs serait non seulement un moyen d'éliminer la comparaison entre les différentes écoles, mais elle étoufferait aussi les demandes d'amélioration qui s'ensuivent. Le gouvernement parle aussi d'accorder plus d'autonomie aux écoles en leur confiant des responsabilités qui sont du ressort de la commission scolaire. Quant au nouveau rôle des parents dans la gouvernance de l'école qui se trouve dans la nouvelle loi, contentons-nous de rappeler qu'il ne peut remplacer le libre choix de l'école et que, de toute façon, les parents ne peuvent être majoritaires au conseil d'établissement.

Les parents québécois ne sont pas dupes. Ils ne croient pas à la démocratie scolaire telle qu'on l'a vécue. Ils savent aussi que les décisions viennent d'en haut, qu'elles sont inspirées par les groupes d'intérêt et qu'ils sont peu consultés, eux les premiers et principaux intéressés. L'indice éloquent de cet état de chose est que les Québécois de langue française ne se sentent pas associés à ce processus comme en témoigne leur faible taux de participation aux élections scolaires de juin 1998. Le taux a été de moitié inférieur à celui de leurs concitoyens de langue anglaise.

Les innovations en matière d'éducation

Tout au long de ce processus de renouvellement de l'école québécoise amorcé par le gouvernement du Parti québécois, on a peu fait état au Québec des nombreuses innovations qui ont cours dans le monde de l'enseignement primaire et secondaire en dehors de la Belle province (Marceau *et al.*, 1996). La caractéristique principale de ces initiatives est d'élargir les choix des parents par la multiplication des institutions. Les conséquences en seront la création d'un climat de concurrence qui sera lui-même propice au développement des élèves. La nouvelle philosophie qui se répand se fonde *sur le financement du choix de l'école plutôt que sur le financement de l'école elle-même*. La principale innovation institutionnelle réside dans l'avènement de la *charter school*, école publique qui se distingue des traditionnelles par les caractéristiques suivantes : elle jouit d'un fort degré d'autonomie du ministère ou de la commission scolaire ; elle est totalement déréglementée et a son propre conseil d'administration ; le renouvellement de sa charte dépend d'une évaluation régulière de la performance des élèves.

Parmi les autres formules favorables au choix des parents, on retrouve les mécanismes qui incitent d'une manière ou d'une autre les offrants à se soucier de leur clientèle : le choix de l'école par les parents à l'intérieur et à l'extérieur de la commission scolaire, l'accès à des écoles spécialisées ou alternatives, les *vouchers* ou les bons d'études encaissables aussi bien à l'école publique qu'à l'école privée et l'autonomie locale des écoles et des commissions scolaires. Au total, ces modalités suscitent la concurrence, en diffusant de l'information aux parents et en leur facilitant la comparaison des écoles et de leur projet éducatif. La publication par Marceau *et al.* (1996) de la monographie intitulée « Le choix en éducation : levier de qualité et d'efficacité » n'a guère suscité d'intérêt au Québec. Ce n'est pas surprenant. L'école primaire et secondaire est sous le contrôle d'un formidable monopole. Les consommateurs ont de la difficulté à demander des innovations puisqu'ils ne connaissent rien d'autre. Le monopole crée l'ignorance et la perpétue en bloquant l'innovation.

Des occasions en or se présentent ainsi au gouvernement. Il pourrait réaliser des améliorations mesurables de l'éducation de ses citoyens en se débarrassant de son monopole public. Nous ne proposons pas que le gouvernement se retire du financement public puisqu'il n'est pas au cœur du problème. Celui-ci réside dans le fait que le système québécois d'éducation fonctionne selon les mêmes sortes de règlements et dans l'absence d'incitations qui se retrouvaient dans les pays communistes d'antan. Comme l'exprimait Milton Friedman, l'éducation publique est le dernier bastion du socialisme.

L'enseignement collégial et universitaire

Le gouvernement du Parti québécois répond aux demandes des familles riches qui font subventionner l'éducation de leurs enfants par les familles pauvres. Avant d'analyser les problèmes actuels, un certain nombre de faits doivent être rappelés qui éclairent la situation actuelle du financement universitaire québécois. Tout d'abord, les étudiants n'assument pas plus de 20 à 25 % de leur éducation : les contribuables portent le reste du fardeau. De plus, il découle des gains privés élevés à la formation universitaire. Vaillancourt (1995) calcule que le taux de rendement de l'éducation universitaire, soit un baccalauréat, est de 14,0 % pour un homme et de 13,7 % pour une femme. Toutefois, Constantatos et West (1991) font remarquer que le taux de rendement diminue si on prend en considération le fardeau excédentaire de la taxation. Dans le cas d'un diplôme de premier cycle, les deux auteurs calculent un taux de rendement de 6 % à 10 %, selon

l'importance du coût social de la taxation. Le rendement de l'éducation se traduit donc par une hausse de la rémunération et par une baisse de la probabilité de devenir chômeur. Une étude de l'OCDE (1997 : 101) indique que le taux de chômage des Canadiens qui n'ont complété que le premier cycle du secondaire est de 14,3 % en 1994 et de 5,2 % pour ceux qui ont un diplôme universitaire. Le graphique 4 donne un aperçu de l'évolution de l'emploi selon le niveau d'éducation. Les emplois sont à la hausse pour tous ceux qui ont fait des études collégiales et qui n'ont pas complété un diplôme de premier cycle et ceux qui détiennent un diplôme universitaire. Les autres catégories, les élèves dont la scolarité correspond à l'obtention d'un diplôme de secondaire ou qui ont décroché avant la fin du secondaire, ont enregistré, soit une stagnation, soit une baisse du niveau d'emplois.

Ces nombres confirment les gains privés de l'éducation post-secondaire et l'absence d'un motif qui s'appuie sur l'intérêt public pour le financement public. L'intérêt commun dicte que le principe de l'utilisateur-payeur doit servir de fondement à toute politique responsable. Ce principe repose sur le fait que l'utilisateur est amené à peser les avantages et les coûts des ressources en cause. Il sert donc à conserver les ressources et surtout à les faire croître dans le temps. Mais ce principe n'est pas directement opérationnel quand il s'agit du financement universitaire.

Toutefois, les étudiants ne sont pas les seuls à blâmer pour le mauvais fonctionnement que l'on observe dans ce milieu. Le financement des universités se fait dans l'arène politique. C'est en général un canal imparfait pour exprimer les préférences des consommateurs et pour sanctionner rapide-

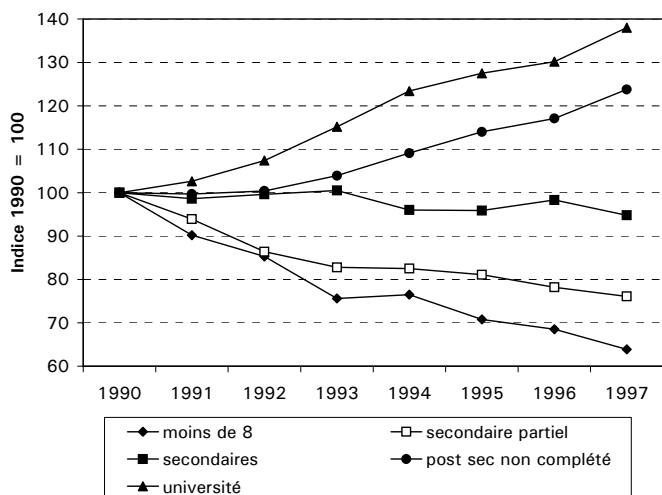
ment les mauvaises performances des étudiants qui sont sources de gaspillage de ressources rares et coûteuses. L'inertie du système de financement sert souvent de coussin au profit des administrateurs universitaires. Un gouvernement, plus soucieux du bien commun que du bien-être de ces administrateurs et des syndicats, chercherait à sensibiliser les universités aux préoccupations de leur clientèle. Cet instrument, il existe. Il prend la forme de privatisation et de concurrence et il ne repose pas sur le maintien des subventions garanties.

Le financement

Le gouvernement du Parti québécois n'a pas modifié la méthode de financement des établissements post-secondaires, puisqu'il maintient le gel des frais de scolarité et que la taxe à l'échec imposée aux collégiens n'a pas pu résister aux menaces des associations étudiantes. La méthode actuelle de financement redistribue l'argent des pauvres vers les riches (Horry et Walker 1994 : 154). En 1990, 68,4 % des étudiants canadiens des universités ont des parents dotés de revenus supérieurs à la moyenne canadienne. Il ne fait pas de doute que le système favorise les étudiants riches, puisque Lemelin (1992) donne la preuve que le système de financement public est fortement régressif. Le tableau 12, extrait de Lemelin (1992 : 183) présente pour, l'année 1982, la répartition en pourcentage des bénéficiaires et des coûts du financement public de l'éducation universitaire selon l'importance relative des revenus des parents, divisés en six classes. Les résultats, condensés par le ratio du pourcentage des coûts aux bénéficiaires totaux, pour chaque classe de revenus, révèlent que le financement public est régressif dès que le revenu parental dépasse 23 000 \$. Cela signifie que les familles, dont le revenu des parents était en 1982 inférieur à 23 000 \$, voyaient une part plus importante de leurs taxes et impôts servir au financement de l'éducation post-secondaire que les services retirés de l'enseignement post-secondaire. Cette perversité ne cesse de s'élargir au Québec relativement à l'Ontario, puisque le gouvernement actuel persiste à ne pas vouloir augmenter les frais de scolarité, alors que la province voisine permet aux universités de les majorer.

Quant au financement des universités, il prend toujours la forme de subventions générales qui sont habituellement calculées sur le nombre d'étudiants, les filières et les cycles d'études. Dans les faits, elles contribuent, selon Lemelin (1998), à la réalisation de toutes les missions de l'université : enseignement, recherche et service à la collectivité. L'université dispose alors d'une marge de manœuvre qui lui permet de privilégier la scolarisation, la qualité de la formation et la composition des activités de l'université. Comme l'écrit Lemelin

Graphique 4 : Évolution de l'emploi selon l'éducation



Source : Statistique Canada, *Direction des études analytiques*, 1998

• **Tableau 12 : Répartition en pourcentage des coûts et des bénéfices du financement public de l'éducation universitaire selon l'importance relative des revenus (en milliers) des parents en 1982**

Revenus	< 14	14-23	23-34	34-45	45-56	> 56
Coûts %	30,0	21,2	22,2	13,3	6,7	6,6
Bénéfices %	15,1	18,0	22,5	15,5	12,1	16,7
Ratio	1,99	1,18	0,99	0,86	0,55	0,40

Source : Lemelin (1992 : 183).

• **Tableau 13 : Provenance directe des fonds servant au financement de l'université, Québec, Ontario et Canada, 1970 et 1989, en pourcentage**

	Gouvernement fédéral	Gouvernement provincial	Droits de scolarité	Autre
Québec				
1970	12,2	53,8	12,0	21,9
1989	14,1	72,3	5,5	8,1
Ontario				
1989	13,8	60,2	14,3	11,7
Canada				
1989	15,8	63,8	10,8	9,6

Source : Lemelin, (1998). L'Économiste et l'éducation : 433.

(1998 : 581) : « L'aide est la plupart du temps fongible et son utilisation par le bénéficiaire indéterminée ». Cette forme d'aide diminue les incitations de l'université à innover en trouvant de nouvelles façons de satisfaire sa clientèle étudiante. Le financement actuel incite les universités à se diversifier, à créer de nouveaux programmes, plutôt qu'à favoriser le nombre de diplômés et leur qualité. Les établissements tardent ainsi à se spécialiser, à abandonner les programmes relativement moins rentables en termes d'enseignement et de recherches et à développer des créneaux qui offrent de meilleures perspectives d'avenir à leur clientèle. Ce phénomène se trouve amplifié au Québec relativement à l'Ontario en raison de l'importance des fonds publics et des faibles droits de scolarité. Le tableau 13, tiré de Lemelin (1998 : 433), compare l'évolution québécoise du financement dans le temps et la situation du Québec avec celle de l'Ontario et du Canada pour une seule année, 1989. Entre 1970 et 1989, les subventions provinciales sont passées de 53,8 % à 72,3 % et le pourcentage de la contribution des étudiants de 12,0 % à 5,5 %. La comparaison avec l'Ontario fait prendre conscience du rôle de plus en plus grand du gouvernement québécois dans le financement universitaire, 72,3 % relativement à 60,2 % pour l'Ontario, et indirectement de ses priorités. Comme le dit le proverbe écossais : « He who pays the piper calls the tune ».

Les subventions générales doivent disparaître et doivent être remplacées par un mécanisme incitatif, la contribution financière des étudiants. Ceux-ci, en votant avec leurs dollars, vont inciter l'université à se préoccuper d'eux ; sans quoi, elle risquerait de perdre sa clientèle.

Évaluation

La note qu'il convient d'attribuer à la politique du gouvernement actuel est un C-. Le gouvernement du Parti québécois continue de proposer le modèle unique de production scolaire, l'école publique, et les parents n'ont pas le choix d'envoyer leurs enfants à l'école publique qu'ils préfèrent. Le financement est centralisé, les conditions de travail sont négociées à l'échelle provinciale pour l'ensemble des commissions scolaires ; c'est toujours le ministère de l'Éducation qui définit les programmes, les met à jour pour en déléguer la gestion aux commissions scolaires ; celles-ci à leur tour les appliquent aux écoles. On parle d'autonomie locale, mais elle n'existe que sur papier. De plus, la réforme entreprise par le gouvernement du Parti québécois ne s'inspire pas de l'expérience des autres provinces, en particulier de l'Alberta qui implante la *charter school*. Par ailleurs, le maintien du statu quo aux niveaux collé-

gial et universitaire retarde l'adoption de nouveaux comportements, aussi bien des étudiants que des universités. La vérité des prix est absente. Les choix qui se font ne conduisent pas à la meilleure allocation des ressources.

Avant l'insertion de l'État dans le régime, le marché de la garderie était concurrentiel en ce que les garderies privées et les autres en milieu familial offraient aux parents des services adaptés à leurs attentes. Les parents exerçaient leur libre choix selon leurs préférences et leur revenu. De nombreuses petites entreprises privées avaient vu le jour sans aucune aide gouvernementale, contrairement aux garderies sans but lucratif qui reçoivent une allocation de démarrage et par la suite une aide financière substantielle pour combler la différence entre le coût unitaire et la contribution parentale de cinq dollars. La garderie sans but lucratif devient, sous le gouvernement du Parti québécois, la seule manière d'offrir le service, privant ainsi les parents d'une diversité institutionnelle qui reflète leurs préférences hétérogènes. L'uniformité privera aussi les parents d'information puisqu'ils ne pourront plus faire de « magasinage » pour détecter ce qui convient le mieux à leur enfant. La stratégie gouvernementale entraîne non seulement un transfert de ressources vers le secteur public, mais elle risque aussi de créer des manières de penser

unidimensionnelles, acceptables à la vision officielle. Un modèle unique d'enseigner limite le marché des idées et des opinions. Le régime tendra éventuellement vers une démocratie édulcorée et terne, irrespectueuse de diversité.

Le fondement de la note C- plutôt que F repose sur l'initiative prise par le gouvernement de maintenir la divulgation des résultats des épreuves annuelles des élèves de 4^e et de 5^e secondaires. La pratique pourrait bien être menacée, si on en croit les efforts de ceux qui ont fait des représentations au groupe de travail sur la réforme du curriculum. Le gouvernement a résisté et doit résister à ces pressions de calculateurs, qui vont à l'encontre de l'intérêt collectif. La politique d'une maternelle publique à temps plein offrait l'occasion d'introduire de la concurrence dans le milieu scolaire. Il faut déplorer le refus de la diversité institutionnelle qui aurait suscité l'esprit d'entreprise du côté des écoles et l'adaptation du service aux volontés des parents. Tout entrepreneur, public ou privé, aurait pu alors proposer un projet éducatif. S'il y avait eu preneur, l'initiative serait devenue florissante. Sinon, l'exploitant aurait à se réajuster ou se retirer. Cette dynamique puissante fleurissait dans les garderies privées et elle avait porté fruit. On lui a préféré l'homogénéité de la garderie publique, le monopole.



9. Réflexions sur les dépenses électorales et le référendum

Un examen des programmes du gouvernement du Parti québécois qui touchent les élections révèle que celui-ci exprime une hostilité à l'égard de deux expressions, liberté et spontanéité de la volonté populaire. Il faut bien avouer qu'il ne se distingue pas des gouvernements précédents qui ont tout fait pour limiter la participation populaire. Les politiciens tiennent toujours à servir d'intermédiaires entre les citoyens et ils sont hésitants à permettre le recours à la démocratie directe.

Reconnaissons que les restrictions imposées aux dépenses des partis politiques à l'occasion des élections ne visaient qu'à contraindre la liberté des citoyens en prévision de l'événement déterminant de leur vie, le référendum. En effet, les deux référendums sur la sécession du Québec de la Confédération canadienne se sont tenus dans le cadre de la *Loi sur la consultation populaire* qui s'avère très restrictive à bien des égards. Pour nous en tenir à l'essentiel, rappelons qu'elle interdit à une personne morale (entreprises, syndicats, etc.) de contribuer à la caisse d'un candidat ou d'un parti et que la contribution totale d'un électeur ne peut dépasser 3 000 \$ par an. Une tierce partie ne peut pas intervenir dans le débat. La loi limite aussi le droit des citoyens de s'exprimer et elle réserve ainsi le débat référendaire à l'élite politique.

Les limites effectives

Il y a deux façons pour le gouvernement de limiter la participation des citoyens. La première réserve au seul gouvernement l'initiative de proposer la question qui devient l'objet du vote populaire. Il devient alors impossible de susciter des initiatives populaires où les citoyens proposeraient au premier tour leur version de la question. Les citoyens choisiraient alors une question sur laquelle ils voteraient au deuxième tour. Cette procédure retirerait au parti gouvernemental le contrôle de l'ordre du jour (agenda) et elle remettrait entre les mains des citoyens une part de la gouverne politique. L'approche actuelle confère aux politiciens le pouvoir de bloquer le dialogue entre les citoyens. Les politiciens élargissent ainsi

leur rôle en ce qu'ils deviennent les intermédiaires indispensables. Cette procédure implique que le gouvernement sait mieux que les citoyens quels sont les enjeux véritables du séparatisme. C'est une attitude qu'on qualifierait au mieux de paternaliste.

Deuxièmement, le gouvernement canalise par cette loi toutes les dépenses permises à deux comités placés sous le contrôle des deux principaux partis. La *Loi sur la consultation populaire* stipule que les politiciens élus à l'Assemblée nationale sont les seuls habilités à former les comités nationaux du « OUI » et du « NON ». Ils sont aussi les seuls à pouvoir distribuer les subventions publiques aux citoyens qui adhèrent eux-mêmes à ces comités parapluies. Le citoyen ou le groupe de citoyens qui désirerait ardemment engager des sommes pour faire de la publicité en faveur de positions comme « Peut-être », « Abstenez-vous », « L'enjeu ne nous intéresse pas » ou encore « Il faut rédiger la question différemment » se voit interdit de s'exprimer. La Cour suprême a jugé en 1997 que cette restriction enfrenait les libertés d'expression et d'association tout en reconnaissant le droit au gouvernement québécois de restreindre cette liberté. C'est à son invitation que le gouvernement du Parti québécois a réécrit la loi pour limiter les dépenses des tierces parties dont les préoccupations les situent à l'extérieur des comités-parapluie. Ces tiers n'ont pas le droit de ne pas se conformer aux vues des membres des deux comités (Laroche, 1997). Le projet de loi 450 définit rigoureusement la réglementation qui s'applique à l'intervenant particulier de même que les dépenses que son statut l'autorise à engager. Le gouvernement du Parti québécois profite de l'occasion pour étendre cette réglementation aux villes. Il s'ensuit que la liberté d'expression en prendra pour son rhume lors de référendums locaux.

Les conséquences

Ce contexte réglementaire a conduit à des situations plutôt bizarres lors du référendum de 1995. Les entreprises aériennes Air Canada et Canadien, ainsi que le transporteur fer-

roviaire Via Rail ont transporté à Montréal des milliers de Canadiens, à des tarifs réduits, qui voulaient participer au grand rassemblement du comité du « Non ». Cette expression de volonté populaire spontanée sans précédent dans les années récentes a fait rager les politiciens québécois du comité du « Oui ». Le Directeur général des élections a alors déclaré, tel un juge dans *Le Procès* de Kafka, que les compagnies de transport avaient commis une infraction en finançant un discours électoral qui sortait des limites fixées par la loi québécoise aux dépenses électorales en ces termes : « seuls les agents officiels des comités nationaux ont le droit d'autoriser et d'effectuer de telles dépenses » (Le Devoir, 1995h).

Cette peur des citoyens francs-tireurs explique que les politiciens de tous les pays et de toutes les tendances idéologiques serrent les rangs quand il s'agit de restreindre les groupes indépendants. Au Québec, on justifie chacun de ces assauts contre la liberté de parole en invoquant le prétexte de la préservation « du caractère juste et équitable » des élections. Ce qu'on craint en fait, c'est que des groupes de citoyens sans grands moyens, mais avec des idées intéressantes et peut-être originales, aient trop à dire. La stratégie consiste alors à restreindre les dépenses et à réserver l'initiative aux comités du « Oui » et du « Non », qui émanent de l'Assemblée législative. Le contenu et la conduite des débats peuvent se faire tranquillement avec l'aide des subventions « équitables ».

Évaluation

Le gouvernement du Parti québécois se voit attribuer une note de F en cette matière. Un gouvernement qui se veut populiste se révèle par ses actions, réactionnaire. Loin de faire la promotion de la démocratie directe qui reflète le mieux les préférences des électeurs, il craint de faire confiance à leur intelligence. La démocratie, faut-il le rappeler, existe pour servir les intérêts des citoyens et ce sont les seuls sur le marché politique dont les intérêts n'aillent pas à l'encontre de ce principe fondamental. Il est possible qu'ils soient mal informés, mais c'est leur intérêt qui est en cause. En somme, les électeurs sont les seuls à ne pas être en conflit d'intérêts. En cela, ils se distinguent des politiciens carriéristes et des groupes de pression à la recherche de faveurs. Sans le réaliser, les politiciens reprennent à leur compte cette phrase prononcée par Lénine en 1920 dans une harangue à la foule de Moscou : « Pourquoi un homme devrait-il être autorisé à acheter une imprimerie et à disséminer des opinions pernicieuses destinées à embarrasser le gouvernement ? » La province de Québec impose à ses citoyens des restrictions irritantes à leur liberté d'expression et d'association lors d'élections ou de consultations populaires, tant au niveau provincial que municipal. Il n'y a pas lieu de se réjouir d'être une société distincte à ce chapitre.



10. Réflexions sur les municipalités et sur la décentralisation

Les mesures prises par le gouvernement du Parti québécois pour ce qui est des municipalités sont sclérosées et figées dans le temps. Elles semblent éloignées des préoccupations des citoyens. Le gouvernement ne s'inspire pas des changements et des innovations qui se produisent aux États-Unis et en Ontario. Pour saisir la distance qui sépare le Québec de l'Ontario, son principal compétiteur en termes d'attraction, nous décrivons les perspectives de changement qui émanent de la *Révolution du sens commun* du gouvernement Harris.

Le gouvernement conservateur a décidé, en s'inspirant des innovations américaines en ce qui concerne la revitalisation des gouvernements municipaux, de favoriser l'autonomie des municipalités par une réorganisation des responsabilités tant du gouvernement provincial que des autorités locales¹². La raison de cette décentralisation se trouve dans la conception suivante du rôle d'une municipalité¹³ : les cités et villes sont aux citoyens ce que les entreprises sont aux consommateurs. Comme elles sont source de choix et d'information, leur présence et leur diversité créent de la concurrence dont les effets se révèlent bénéfiques aux citoyens. Les différentes villes offrent aux citoyens une gamme de biens et de services locaux conformes à leurs préférences. Les citoyens exercent ainsi leur libre choix « en votant avec les jambes ». Ils optent pour une ville donnée plutôt qu'une autre, dans la mesure où la première comble mieux leurs besoins relativement aux taxes versées pour en assurer le financement. Les citoyens ont des préférences hétérogènes et ils vont chercher à se regrouper selon leurs affinités. La grandeur d'une ville ou d'une municipalité n'est donc pas uniquement fonction des économies d'échelle des services publics locaux, comme la sécurité publique, le service de la protection des incendies, mais aussi de la demande des citoyens.

Les initiatives du gouvernement ontarien

Les transformations amorcées par le gouvernement de l'Ontario sont, grosso modo, les suivantes¹⁴ : a) réduction des paiements de transfert aux municipalités ; b) baisse de la taxe foncière affectée à l'éducation de 50 % sur toutes les propriétés résidentielles et c) détermination d'une taxe provinciale sur la propriété pour financer partiellement l'éducation à l'échelle de la province. En contrepartie, le gouvernement conservateur accorde plus de pouvoirs aux municipalités et il leur permet de prélever des tarifs ou des droits d'utilisation sur tous les services municipaux.

Ces changements favorisent la vraie décentralisation en ce que les villes prélèvent des revenus qui découlent directement de la consommation des services municipaux et qu'elles engagent des dépenses qui répondent aux préférences de leurs citoyens. Elles sont plus indépendantes en ce qu'elles produisent des biens et des services qui sont réellement demandés et qu'elles réagissent aux incitations locales plutôt qu'à celles suscitées par des subventions provinciales. Les politiciens municipaux ont tout le loisir d'entreprendre ce que veulent les citoyens et ceux-ci répliquent en exprimant leur satisfaction ou en se déplaçant vers une autre ville en cas d'un désaccord profond. La décentralisation engendre des choix pour les citoyens et leur diffuse de l'information, ce qui améliore la démocratie municipale. De telles mesures sont bénéfiques aux citoyens, puisqu'ils obtiennent les biens et les services municipaux qu'ils désirent à un prix qu'ils consentent à payer.

Le gouvernement du Parti québécois parle d'enclencher une démarche décentralisatrice, mais les résultats sont loin d'approcher les réalisations ontariennes. Les seuls

12 Le gouvernement Harris s'est joliment empêtré dans la fusion forcée du grand Toronto. Il faut souhaiter que le nouveau conseil municipal décentralise le plus possible les services publics au niveau du quartier pour minimiser le nombre de pots cassés.

13 Le lecteur qui désire en savoir davantage sur cette conception peut consulter Palda (1998).

14 Tous les renseignements sur les initiatives ontariennes proviennent des documents publics du site web du ministère des Affaires municipales et du Logement.

thèmes effectivement abordés touchent la fusion entre certaines petites villes et paroisses rurales. Il n'a jamais été question d'accorder de nouvelles responsabilités aux municipalités, ni de leur donner le pouvoir de percevoir des droits d'utilisation pour couvrir les coûts des services municipaux. Pour pallier cet état de chose, puisque le gouvernement en est encore à l'analyse de la situation, il a créé La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale qui doit faire rapport au mois de mars 1999. Or, le cœur de la réforme Harris repose sur la capacité que possèdent les villes ontariennes de prélever de tels droits. Les citoyens deviennent alors sensibles aux vrais coûts des services municipaux qu'ils utilisent. Il s'ensuit qu'ils s'engageront davantage dans la gestion des villes. Le manque d'engagement se mesure par le taux de participation aux élections municipales, qui ne dépasse pas 40 %. Comme ils prennent conscience de l'importance des coûts, ils seront plus vigilants et ils demanderont graduellement des mesures qui réduiront les coûts. Parmi les moyens à la disposition de chaque ville, on retrouve la soustraction, l'impartition, le partage de services entre municipalités, la privatisation et la concurrence entre les villes qui propage de l'information autant sur les succès que les insuccès des expériences des villes. Cox et Love (1995) estiment qu'ils peuvent faire chuter le coût des services municipaux de 30 %. La ville d'Indianapolis, qui a soumis environ 80 activités municipales à la concurrence sous toutes ses formes, a réduit, depuis 1991, ses coûts d'opérations de 25 % par année (Goldsmith, 1998).

Nouvelles responsabilités

En vertu de la nouvelle loi ontarienne (1997a), les gouvernements locaux peuvent exercer des pouvoirs généraux, alors que l'ancienne loi leur imposait des règles et des normes détaillées. Les municipalités ont des pouvoirs de personnes physiques (signer des contrats) et ceux d'une administration publique (perception de taxes). Elles possèdent des domaines de compétence au nombre de 13. Semblable assignation fait partie des éléments nécessaires à toute administration municipale qui veut devenir indépendante. Bien entendu, les pouvoirs municipaux sont assujettis par la loi à certaines limites comme la compatibilité de leurs lois avec celles des niveaux de gouvernement supérieur et sont subordonnés à des contraintes comme l'impossibilité de déclarer faillite. Comme le gouvernement provincial se révèle moins spécifique sur la façon dont les municipalités gèrent leurs affaires, de nouvelles dispositions législatives, principalement des mécanismes de contrôle, deviennent plus exigeantes en ce qui concerne le budget, la vérification financière et les rapports

administratifs. En d'autres termes, l'implantation de ces instruments constitue la meilleure garantie que la conduite financière des municipalités sera conforme à celle attendue. Les municipalités deviennent des entités autonomes qui assument des responsabilités et qui sont uniquement redevables à leurs citoyens. La décentralisation, qui s'ensuit, incite alors les contribuables municipaux à se prendre en charge et à veiller au grain, puisqu'ils vont payer les pots cassés de leur administration.

Nouveaux pouvoirs

La nouvelle *Loi sur les municipalités* (1997b) confère aussi aux municipalités le pouvoir de fixer des droits à l'égard de **tout** service municipal ou de **toute** activité municipale. Les pouvoirs municipaux ne peuvent être utilisés pour imposer une capitation (poll tax), un impôt sur le revenu des particuliers, une taxe de vente ou toute autre forme de taxe à la consommation. Les frais d'utilisation doivent aussi correspondre aux frais engagés par la municipalité pour offrir le service ou l'activité, ce qui amènera les municipalités à innover en développant des aménagements susceptibles de minimiser les coûts de production. Le ministère des Affaires municipales et du Logement supprime les barrières aux fusions volontaires et crée une commission publique qui va se prononcer lorsque des difficultés apparaissent dans la formation de nouvelles entités. Les fusions volontaires permettent aux agents sur le terrain d'expérimenter de nouvelles façons de faire dans leur recherche de la minimisation des coûts des services locaux relativement à ceux que permet le système actuel. Finalement, le ministère accorde des subventions d'une année aux nouvelles municipalités pour les aider à couvrir les coûts de transition. Le gouvernement entend introduire des mesures législatives pour promouvoir la démocratie municipale directe.

Bref, les municipalités deviennent plus efficaces, autonomes et responsables. Les économies proviennent de la réduction des formalités administratives, de la marge de liberté supplémentaire obtenue du gouvernement provincial et des possibilités d'amorcer des méthodes de production plus efficaces pour satisfaire les besoins locaux. Comme les autorités municipales peuvent difficilement recourir au gouvernement provincial pour résoudre un problème local et que les interventions provinciales dans les affaires municipales sont fortement délimitées, il devient plus facile aux contribuables de demander au conseil municipal de rendre des comptes. La décentralisation prend tout son sens, puisque les municipalités contrôlent les sources de revenu et qu'elles entreprennent les dépenses dans l'unique souci de combler les préférences de leurs citoyens.

• Les initiatives du gouvernement du Parti québécois

La situation québécoise tranche sur la précédente par son immobilisme et par l'absence de débats sur le sens véritable de la démocratie municipale. La principale initiative du gouvernement du Parti québécois a été d'exiger la participation des municipalités à la réduction du déficit. Plutôt que de réduire ses subventions de toutes sortes aux municipalités, lesquelles s'élevaient en 1996 à 813 millions, (Finances des organismes municipaux, 1998 : 12), il les a menacées d'une loi spéciale, dans l'éventualité de leur non-participation.

Le gouvernement aurait pu faire d'une pierre deux coups en introduisant des mesures décentralisatrices dont voici un bref aperçu. Le gouvernement du Parti québécois aurait d'abord réduit les subventions aux municipalités. Puis, il aurait diminué les taxes provinciales dans la même proportion et leur aurait transféré le pouvoir de taxation dans la même proportion aussi. Cette démarche, adoptée par le gouvernement de l'Ontario, aurait respecté l'authenticité d'une véritable décentralisation.

Un autre instrument, dans le prolongement de la même philosophie, consisterait à remettre entre les mains des élus municipaux la détermination de la rémunération de leurs employés plutôt que de recourir comme actuellement, lors de désaccords, à des arbitres dont les critères de décision sont étrangers à la dynamique interne de la ville concernée. Une modification à la *Loi des cités et villes* suffirait à remédier à cette anomalie. Les élus municipaux s'appuieraient alors sur la volonté de payer des contribuables, puisque leur avenir politique serait en cause. Les hausses excessives de rémunération accordées aux employés municipaux ne se reproduiraient plus. La démocratie municipale est celle qui se révèle la plus proche des citoyens et elle demeure la seule qui puisse satisfaire leurs préférences. S'il se produit des abus que les citoyens ne peuvent alors supporter, les citoyens mécontents sanctionnent les politiciens locaux « en votant avec les jambes ».

Les oppositions à la décentralisation spontanée

Le gouvernement du Parti québécois tolère difficilement, comme les autres gouvernements précédents, que des municipalités puissent d'elles-mêmes faire des gestes décentralisateurs de partages de services publics. Il existe de nombreuses façons d'offrir des services municipaux qui n'exigent pas le regroupement forcé de villes ou l'imposition d'un producteur monopole dans une région donnée. Les villes peuvent se faire concurrence pour attirer des citoyens sur leur territoire respectif, ce qui ne les empêche pas, selon leur taille, leur locali-

sation et leur spécificité, de coopérer au partage de certains services publics. Nous énumérons quelques-unes de ces modalités innovatrices développées au fil des ans. Certaines petites municipalités se sont regroupées pour s'offrir des services régionaux de protection publique lorsque cette solution leur convenait mieux, aussi bien en termes de qualité de service que de coûts, plutôt que de recourir aux services de la Sûreté du Québec. Devant la possibilité que cette situation se propage dans tout le territoire, le ministère des Affaires municipales a introduit en 1997 un moratoire sur cette modalité décentralisatrice, ce qui a forcé les autres municipalités, désireuses d'imiter cette expérience, à choisir les services provinciaux de sécurité publique. Le même ministère devrait au contraire favoriser de tels aménagements institutionnels spontanés qui sont respectueux des préoccupations locales et qui génèrent de l'information sur les coûts de production et la qualité des services offerts. Ceux-ci permettent alors aux citoyens de comparer et de porter un jugement sur leur efficacité relative.

D'autres petites villes de banlieue préfèrent faire des appels d'offre auprès des municipalités avoisinantes et partager les services de la protection publique et les services de protection des incendies plutôt que de produire elles-mêmes les services. C'est le cas de la ville de Cap-Rouge, située en banlieue de Ste-Foy, qui a recours, depuis 1976, à certains services municipaux de Ste-Foy. Lors du dernier appel d'offre, ses contribuables ont profité de la concurrence entre deux fournisseurs, les villes de Ste-Foy et de Québec, pour obtenir les mêmes services à un coût annuel inférieur de presque 200 000 \$ pour une période de cinq ans. Finalement, certaines choisissent, sur une base volontaire et moyennant une capitation à leurs citoyens, de profiter des services de la Sûreté du Québec. L'autonomie municipale suscite l'innovation et la diversité des façons de faire qui permettent de satisfaire les besoins des citoyens. Ceux-ci sont à la recherche de l'environnement qui reflète le mieux leurs préférences et qui leur fournit le meilleur rapport qualité-prix en ce qui concerne les services municipaux.

Initiatives décentralisatrices potentielles

Voici d'autres idées qui mériteraient d'être considérées et qui pourraient proliférer, si le contexte ne les défavorisait pas. Au total, ces suggestions illustrent ce que pourrait faire une ville québécoise sous un régime ontarien, mais qu'on observe rarement sous le régime actuel. Les aménagements institutionnels nouveaux pourraient s'étendre à une plus grande échelle avec des entreprises privées, alors qu'ils se limitent présentement au transport en commun pour des villes de banlieue, à

la collecte des déchets et aux services de loisir. Considérons rapidement le cas des services de transport en commun dont le coût en termes d'impôt foncier est élevé relativement aux prestations de service. Les contribuables, desservis par une société de transport en commun, assument une grande partie des frais d'opération puisque les usagers ne paient pas le véritable coût de leur déplacement. Un autre élément dissuasif pour une ville qui veut adhérer à une société de transport en commun est qu'elle ne peut s'en dissocier, une fois membre. Devant cette situation, de nombreuses petites villes de banlieue de la région de Québec et de Montréal signent des contrats avec des transporteurs privés d'autocars pour un service de base, le transport de certains de leurs citoyens aux heures de pointe du matin et de l'après-midi. Cette stratégie se révèle, dans les circonstances, plus compatible avec les intérêts des contribuables, usagers comme non-usagers, que l'adhésion à une société de transport en commun dont les employés sont syndiqués et peu soucieux d'offrir un service de qualité en l'absence de concurrence. Dans un contexte où les villes québécoises seraient autonomes et responsables devant leurs citoyens, comme en Ontario, celles-ci chercheraient des façons de faire qui rapprocheraient le plus possible les coûts du transport en commun de la disponibilité à payer des usagers et des contribuables. Toutes les éventualités seraient considérées, puisqu'il serait de l'intérêt des politiciens locaux de se conformer aux préférences de leurs administrés. Les villes seraient alors en mesure de se soustraire à l'emprise des syndicats dont les pressions indues se traduisent par des rémunérations supérieures à ce que permettraient les forces d'un marché concurrentiel.

Un autre exemple vient aussi à l'esprit de tout analyste social : la privatisation avortée de la gestion de l'eau à Montréal. Devant les difficultés financières de la ville de Montréal, le maire a suggéré de privatiser les réseaux d'aqueduc et d'égout. En mettant entre les mains de l'entreprise privée la gestion de ses réseaux, Montréal s'assurait que les citoyens prendraient conscience du vrai coût de l'utilisation de l'eau et qu'ils en feraient un usage plus conforme à leur disponibilité à payer. Après de nombreuses tergiversations de par et d'autre, le gouvernement du Parti québécois a interdit à la ville de Montréal la vente ou la concession de la gestion de ses réseaux d'aqueduc et d'égout à des entreprises privées¹⁵. Parmi les adversaires de la privatisation, ce sont les syndicats qui se sont le plus opposés à la privatisation en faisant planer la menace que les consommateurs d'eau auraient à payer le

vrai prix de la ressource, car les citoyens de Montréal ne paient pas individuellement leur consommation d'eau, en l'absence de compteur à leur domicile. Le financement de l'ensemble des services municipaux par une seule source, l'impôt foncier, fait qu'aucun citoyen ne connaît ni ne perçoit le coût réel de sa consommation d'eau. Comme la vraie valeur de la consommation de l'eau est ainsi cachée, tous les citoyens en abusent puisqu'ils ne font que réagir aux incitations qui les entourent. On observe alors une situation familière et commune à toute ressource dont la propriété est commune, soit la détérioration progressive. Cette situation est en tout point semblable à celle observée avec la forêt publique et les ressources halieutiques.

Évaluation

Le gouvernement du Parti québécois n'appuie pas ses initiatives politiques sur les effets bénéfiques que susciterait la concurrence entre les municipalités pour satisfaire les préférences hétérogènes des citoyens. Le refus de la concurrence qui soutend les programmes à l'origine des fusions et des regroupements de services, imposés du haut de la pyramide, implique un prix élevé que les Québécois vont devoir payer, si la tendance centralisatrice se poursuit. Non seulement les citoyens du Québec n'auront pas les institutions municipales désirées, mais les collectivités en place continueront d'être source d'inefficacités économiques. Un tel contexte ne peut qu'engendrer des effets pervers qui exigeront à leur tour de nouvelles initiatives du gouvernement provincial. Les structures imposées ne correspondent pas à la volonté des citoyens, puisque les principaux intéressés ne sont pas consultés. D'où une note **D**, fondée sur le fait que le Québec ne suit pas les tendances décentralisatrices de l'Ontario et que les aménagements actuels ne servent qu'à promouvoir des intérêts particuliers, plutôt qu'à améliorer le bien commun.

Il est donc paradoxal que le Parti québécois souhaite se séparer de la Confédération canadienne, en arguant que le gouvernement fédéral centralise à l'excès et qu'il ne permet pas aux provinces d'agir en conformité avec les préférences hétérogènes de leurs électeurs. La sécession s'impose, selon ses dires, puisque la diversité n'y est pas actuellement possible. Il ne vient jamais à l'esprit de ces politiciens que le même raisonnement se transpose à l'intérieur de la province. Les Québécois veulent vivre dans une ville qui reflète leurs

15 La ville d'Indianapolis a donné à contrat la gestion de son réseau d'aqueduc et elle a économisé 44 % ou 250 millions pour la durée du contrat (Goldsmith, 1998 : 8).

- préférences. Ils souhaitent aussi que les taxes municipales et les frais exigés pour les services locaux correspondent le plus possible aux vrais coûts des services municipaux offerts et que le gouvernement provincial ne bouscule pas les priorités locales au moyen de subventions. D'un côté, le gouvernement du Parti québécois recherche l'éclatement de la Confédération au nom de la décentralisation impossible à réaliser et de la tendance à l'uniformité qui prévaut et de l'autre, le même
- parti politique impose la centralisation à ses propres citoyens sous le prétexte que les Québécois voudraient vivre dans des villes qui se ressemblent toutes. Ceux-ci ne sont jamais consultés lorsqu'il s'agit de modifier les règles de la démocratie municipale. Le droit à la différence n'existe pas à ce palier de gouvernement. La polémique séparatiste ne serait-elle que le moyen de garder le pouvoir ? Qui sait. Poser la question, c'est un peu y répondre.



11. Réflexions sur la politique industrielle

La politique industrielle représente une tentative gouvernementale pour amener les marchés à investir avec sagesse. Pour ce faire, le gouvernement subventionne directement les entreprises ou leur concède des réductions fiscales, devient partenaire en affaires, soit par des garanties de prêts soit quelquefois en devenant directement propriétaire ou administrateur d'entreprises. La politique industrielle jouit d'assises intellectuelles fragiles dont les justifications requièrent des formes d'intervention gouvernementale des plus modérées. Malheureusement, les gouvernements de ce monde ont exagéré cet appui et se sont servis de la politique industrielle comme prétexte pour intervenir dans l'économie. Le gouvernement du Parti québécois n'est pas différent des autres à cet égard. Il utilise la politique industrielle comme un moyen actif d'intervention pour résoudre des problèmes qui pourraient autrement se régler si le gouvernement cessait ses interventions et s'il se retirait purement et simplement de l'économie.

Les arguments invoqués par les gouvernements québécois successifs ont évolué au cours des années ; ils ont servi à justifier les interventions dans la sidérurgie, dans les chantiers navals, dans les mines d'amiante, dans l'aviation commerciale et dans les textiles par l'entreprise Tricofil. Un indicateur approximatif et incomplet de l'ampleur d'une politique industrielle pourrait se fonder sur l'importance des entreprises publiques dans l'économie québécoise. Armin *et al.* (1998 : 30) suggère comme mesure de cette importance le ratio du passif total et de la valeur nette des entreprises publiques sur le produit intérieur brut. La comparaison avec l'Ontario fait prendre conscience de l'intrusion du gouvernement québécois dans le marché. En 1981, le pourcentage québécois était de 41 % et celui de l'Ontario de 16 %. En 1994, les pourcentages respectifs étaient de 32 pour la Belle province, baisse appréciable, et de 17 pour la province voisine. Cette forme d'intervention repose sur la prémisse implicite que le gouvernement est plus perspicace que le marché, c'est-à-dire que le gouvernement possède l'expertise pour arriver à ses fins, qu'il dispose de l'information pertinente et qu'il est en mesure d'agir en temps opportun, avec perspicacité et savoir-faire. Le gouvernement peut choisir les solutions gagnantes sans faire d'erreurs. Cette tradition corporatiste, connue sous le vocable de Québec Inc. durant les années 1980, s'appuie

sur une logique cartésienne qui ferait l'adéquation entre les intérêts des protagonistes de l'intervention gouvernementale et ceux des citoyens.

Le rôle de l'entrepreneur

L'approche précédemment décrite ignore que les profits constituent la rémunération d'un facteur de production qui organise la production et qui en assume les risques, c'est-à-dire l'entrepreneur. Celui-ci doit constamment faire ses expériences dans un monde où l'information est coûteuse pour découvrir et pour produire les biens et les services qui possèdent des caractéristiques valorisées par les consommateurs. Ainsi, le rôle de l'entrepreneur consiste à engager des ressources d'aujourd'hui, à les combiner en changeant leurs propriétés physiques ou leur localisation dans l'espace, en vue de réaliser une valeur plus grande que leur coût total. En termes imagés, le rôle de l'entrepreneur consiste à faire voyager les ressources dans le temps et dans l'espace vers d'autres agents dont il anticipe les besoins. S'il saisit la bonne occasion d'affaires, que l'information nécessaire à sa prise de décision s'est révélée suffisante et que son calcul des risques s'est trouvé juste, il encaisse ses profits, jouit du succès présent et continue sur sa poussée. Si la situation contraire se produit, mauvaise occasion, déficience au niveau de l'information et piètre évaluation des risques, il ferme alors boutique et dépose son bilan. Il ne persiste pas dans ses errements, puisque sa fortune, sa crédibilité et sa carrière sont en cause. La succession de gains et de pertes font que les entrepreneurs en connaissent plus que le gouvernement : comme dans n'importe quel domaine d'activités, il faut développer une courbe d'apprentissage. Les recettes toutes faites, comme la pensée magique, n'existent que dans le rêve. Quant au gouvernement, il manque d'information pertinente sur le terrain. Il ne développe pas d'expertise selon une courbe normale d'apprentissage. Il prend ses décisions à partir de considérations politiques, c'est-à-dire qu'il favorise les entrepreneurs qui savent faire un bon plaidoyer devant un ministre ou un administrateur d'État plutôt que de favoriser les entrepreneurs qui savent satisfaire les besoins des consommateurs.

L'octroi de subventions à des entreprises incite les entreprises à entrer dans la course aux privilèges. Or, les chercheurs de privilèges sont plus intéressés à se partager le gâteau qu'à le

- produire et à le faire croître. Bref, plutôt que de former des entrepreneurs et de développer l'initiative privée, ces mesures entraînent l'effet contraire. Le gouvernement forme des entrepreneurs dont les principales caractéristiques, l'expertise et l'initiative, résident dans le décrochage de fonds publics.

Pour une économie qui veut s'affranchir et concurrencer les partenaires du monde entier, le développement de compétences à quémander des fonds publics ne constitue pas une garantie de succès. L'instinct de conservation exige plutôt, dans une petite économie ouverte sur le monde, une capacité de satisfaire les besoins des consommateurs. Les talents qu'un entrepreneur doit posséder pour faire face aux difficultés et pour les surmonter ne se développent pas d'une manière spontanée. Ils ne s'acquièrent et ne se cultivent que dans un environnement propice à la concurrence, tourné vers les consommateurs plutôt que vers les cadres supérieurs et les politiciens qui sèment leurs subventions à tout vent.

Programmes québécois traditionnels

Les stratégies adoptées par les gouvernements québécois successifs pour placer la province de Québec dans le peloton des pays industrialisés, ont mené à des interventions destinées à attirer des entreprises étrangères sur le sol québécois et à favoriser le développement de firmes locales. Voici une énumération partielle des principaux programmes institués par les gouvernements successifs pour mettre en place leur politique industrielle : a) la nationalisation de firmes et la création d'entreprises publiques ; b) l'implantation d'une politique d'achats préférentiels pour les entreprises situées sur le territoire ; c) la participation gouvernementale au capital-actions de nouvelles entreprises ; d) le partage de risques avec des firmes énergivores ; e) le versement de subventions à des activités particulières ; f) l'octroi de dépenses fiscales pour favoriser la capitalisation des firmes et des activités jugées névralgiques et g) le crédit d'impôt à la recherche et au développement (R-D) basés sur les salaires.

Grossman (1990) analyse dans une recherche méthodique les imperfections supposées du marché du capital. Il en déduit que l'hypothèse est sans fondements et que le gouvernement ne peut posséder, même dans les meilleures circonstances, autant d'information que les firmes prêteuses du marché du capital. Ses recommandations générales sont les suivantes : en premier lieu, il faut prendre avec un grain de sel les allégations d'inefficacité du marché du capital. « Les pouvoirs publics doivent donc faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'ils cherchent à compenser certaines imperfections apparentes des marchés des capitaux » (Grossman 1990 : 126) ; deuxièmement, les subventions aux entreprises

de haute technologie impliquent l'analyse individuelle de chaque situation, puisque les arguments invoqués ne peuvent se généraliser : « Ces arguments ne sont pas d'application générale, et on ne peut pas considérer que les conditions nécessaires aux bons choix soient satisfaites dans la majorité des cas concernant les entreprises de haute technologie » (Grossman 1990, : 130). Finalement, comme les recherches empiriques montrent que le coût économique du système fiscal québécois est très élevé, la prudence est de mise en matière de subvention. « On est donc conduit à penser que qu'il convient de faire preuve de prudence dans l'octroi de subventions » (Grossman 1990 : 131).

Les initiatives gouvernementales

Considérons maintenant les programmes institués par le gouvernement du Parti québécois au cours de son présent mandat. Nous ne retenons que quatre programmes qui sont représentatifs du contenu de sa politique industrielle : le plan Paillé, l'aide fiscale à la recherche et au développement (R-D), le chantier maritime de Lauzon et les fonds ouvriers de capital de risque.

Plan Paillé

Dès la prise du pouvoir, le nouveau gouvernement abandonne la stratégie « des grappes industrielles » adoptée par le précédent gouvernement libéral dont l'objectif était de favoriser, par la concertation, la formation d'alliances stratégiques entre des entreprises d'un même secteur ; environ 15 secteurs étaient privilégiés. Le nouveau gouvernement lui substitue le plan Paillé dont le rôle est de subventionner le capital nécessaire au démarrage d'entreprises. La mise de fonds public viserait à suppléer aux déficiences qui retiendraient actuellement les petits entrepreneurs de lancer une affaire. Le gouvernement investit alors 300 millions pour le démarrage d'entreprises qui, aux dires du gouvernement, créeraient 50 000 emplois en trois ans. Tout entrepreneur doté d'un projet prometteur peut alors obtenir un prêt garanti de 50 000 \$ des institutions financières participantes qui approuvent le plan d'affaires. La Société de développement industriel (SDI) en garantit 90 % et elle assume les réclamations dans les cas de rappels de prêts. Selon le ministre qui a conçu la nouvelle politique industrielle, le programme d'investissements en démarrage d'entreprises représente le meilleur moyen « de mieux cibler les créneaux où le Québec a plus de chances de réussir » (Le Devoir, 1994i).

Ce nouveau plan se vend comme des petits pains et les entrepreneurs riches d'idées novatrices multiplient les de-

mandes. Après sept mois, le gouvernement annonce que « le bilan s'élève à 33 000 emplois et à 600 millions d'investissements dans 6 300 nouvelles entreprises » (Le Soleil, 1995). Le gouvernement ajoute alors un second volet à son programme, en y introduisant des restrictions au niveau des garanties pour diminuer la demande de fonds public. Au bout d'une année complète, les autorités politiques clament, devant ce succès inespéré, que « plus de 9 300 entreprises ont bénéficié d'un prêt garanti par la SDI pour un total de près de 355 millions en garanties approuvées. Ces démarrages d'entreprises ont généré 853 millions d'investissements dans l'économie québécoise et devraient se traduire par la création de 48 500 emplois » (La Presse, 1995h).

Évaluation du plan Paillé

La seule évaluation existante de la politique industrielle provient du Vérificateur général du Québec (1997). Il remet les pendules à l'heure en affirmant « qu'il est fort improbable que les 54 000 emplois prévus d'après les demandes de financement relatives au programme deviennent réalité [...] et [...] que le nombre d'emplois prévus à long terme serait plutôt d'environ 19 000 après huit ans » (: 139). Ce chiffre représente une valeur nette qui résulte de la prise en considération des fermetures actuelles d'entreprises, de celles qui se produiront au cours des prochaines années et du déplacement d'emplois suscité par les subventions. Et pourtant, il n'est pas exagéré d'affirmer que les calculs du Vérificateur général surestiment les emplois créés par le plan Paillé, puisque de nombreuses firmes, bénéficiaires de subventions de ce genre, auraient créé les mêmes emplois sans subvention. Les expériences des provinces maritimes, qui ont développé des programmes semblables dans le passé, laissent clairement supposer que le nombre d'emplois créés pourrait atteindre, non pas 19 000, mais un nombre inférieur qui se situerait entre 50 % à 70 % des emplois mentionnés¹⁶.

Le Vérificateur général invoque deux raisons pour le taux élevé d'échecs des entreprises participant au programme : la première est que le plan Paillé était ouvert à toutes les petites firmes, alors qu'il ne devait pas l'être (: 137) et la seconde « qu'une institution financière peut autoriser un prêt comportant un risque de défaut élevé en étant peu sélective dans l'analyse du dossier si le risque de perte est faible en raison de l'importance des garanties » (: 141). Comme la garantie gouvernementale assure aux institutions financières des pertes connues et limitées, celles-ci sont dissuadées d'acquiescer

l'information nécessaire sur la validité financière des plans d'affaires soumis par les candidats. D'où la conclusion du Vérificateur que « plus la portion du prêt garanti par le gouvernement par rapport au financement total est importante, plus le taux d'échec est élevé » (: 142). Ainsi, le plan Paillé amène les institutions financières à laisser de côté l'expertise économique et la faculté analytique qu'elles utilisent couramment pour distinguer les bons investissements des mauvais. Une économie n'a jamais progressé ou ne s'est jamais enrichie en imposant des œillères aux spécialistes dont le rôle est de gérer et d'assumer les risques. Il y a quelques années, on a imposé des œillères de ce genre à des institutions financières américaines et il en est résulté une perte estimée à 160 milliards « savings and loans ». Compte tenu des échecs aussi retentissants observés de l'autre côté de la frontière canadienne, il n'existe aucune excuse pour le gouvernement du Parti québécois de poursuivre le plan Paillé.

Recherche et développement et fiscalité

Il existe une pratique bien établie des gouvernements québécois de consentir aux entreprises qui font de la recherche et du développement, des subventions et des crédits d'impôt fondés sur un pourcentage des salaires versés aux employés. Le gouvernement du Parti québécois persiste dans cette tradition au point que le Québec « est certainement l'endroit au monde où l'aide fiscale à la R-D est la plus élevée » (Lebeau, 1996). De nombreuses études empiriques mesurent la rentabilité pour l'économie d'une recherche en R-D en utilisant le ratio des bénéfices sur les coûts. Une valeur égale ou supérieure à l'unité indique que l'aide fiscale est rentable pour la société, tandis qu'une valeur inférieure à l'unité exprime l'absence de rentabilité. La mesure empirique la plus répandue se définit comme le rapport des bénéfices d'un dollar investi en recherche sur les coûts après les taxes et les impôts de la recherche. La valeur québécoise calculée s'établit à 0,691 et elle se révèle la plus faible au Canada. Ce chiffre signifie que le dollar investi en R-D ne rapporte que 0,691 \$ en bénéfices après impôt aux deux paliers de gouvernement. De plus, selon Dagenais *et al.* (1996) « le transfert fiscal représente environ 75 % du coût de soutien à la recherche pour le gouvernement » pour des dépenses en R-D qui se seraient faites de toute façon¹⁷. Le rendement de la recherche en R-D est faible du fait que les ressources utilisées par les entreprises participantes, c'est-à-dire tous les véritables coûts, sont plus élevées que la valeur des biens et des services produits, c'est-à-dire leurs bénéfices.

16 Selon l'étude de l'OCDE (1990 : 51), « Dans bien des cas, ces programmes n'ont permis de créer que près de 20 pour cent d'emplois subventionnés ». Or 20 % de 56 000 emplois prévus donnent 11 200 emplois.

La biotechnologie est l'une des activités qui profite le plus des largesses québécoises puisque la province se classe au 10^e rang en Amérique du Nord. Les investisseurs invoquent, pour justifier leurs investissements au Québec, l'abondance de capital de risque affecté à ce secteur, les crédits d'impôt à la R-D et la solide infrastructure de recherche que seraient les centres de recherche et les universités (La Presse, 1997i). L'industrie du multimédia a récemment profité de ces privilèges (Le Devoir, 1998j). Le gouvernement du Parti québécois continue de subventionner la recherche et le développement, bien que l'analyse des avantages et des coûts révèle que le jeu n'en vaut pas la chandelle.

Le chantier maritime des Industries Davie Inc.

Le gouvernement du Parti québécois a fait preuve de discernement envers le chantier maritime de Lauzon. Il a hérité d'un borbier entretenu et soutenu par les gouvernements précédents. Après que les gouvernements fédéral et provincial ont jeté plus d'un milliard dans le gouffre sans fond du chantier depuis 1987, dont au moins 400 millions par le gouvernement québécois aussi bien libéral que du Parti québécois, le gouvernement actuel a finalement vendu le chantier pour un dollar symbolique et s'est engagé à injecter 55 millions pour effacer les dettes, dépolluer le site et contribuer aux investissements. Selon les dires du ministre de l'Industrie du temps, « le choix de l'équipe Marengère était le meilleur pour assurer un rayonnement international de la MIL Davie et protéger le millier d'emplois » (Le Devoir, 1998k). Dix-sept mois plus tard, le syndicat des employés et le conglomerat propriétaire demandent une garantie d'emprunt d'un demi-milliard pour sauver le chantier. Le gouvernement a refusé d'acquiescer « parce que le risque est trop grand pour les contribuables » (Le Devoir, 1998l).

Les décisions prises par les différents gouvernements québécois étaient fondées sur des considérations politiques, c'est-à-dire sur la survie du chantier pour protéger des emplois. Un entrepreneur aurait rapidement mis fin à l'hémorragie en déposant son bilan en raison de l'impossibilité de concurrencer efficacement les producteurs asiatiques. Le cas illustre la différence d'horizon entre les politiciens, dont les préoccupations sont à court terme : la durée de leur mandat, et qui sont prêts à investir des fonds excessifs pour favoriser leur réélection et les entrepreneurs d'autre part qui ajoutent à leurs investissements lorsqu'ils réalisent des profits et qui

déposent le bilan ou changent d'industrie lorsqu'ils prennent conscience de l'impossibilité de concurrencer efficacement les autres entreprises.

La décision du présent gouvernement de refuser de l'aide supplémentaire mérite admiration. Le déclin de certaines activités économiques constitue un phénomène naturel du processus de développement économique. Si les gouvernements avaient essayé de freiner la restructuration des fermes à la fin du XIX^e siècle, la majorité d'entre nous serions encore à cultiver la terre et à en récolter le produit avec une faux. Les gouvernements doivent accepter que des entreprises périssent pour ainsi libérer les talents en faveur d'autres secteurs qui en ont un plus grand besoin. Le déplacement de ressources humaines d'un secteur à l'autre prend du temps et entraîne des mécanismes d'ajustement. La meilleure façon de faciliter l'ajustement n'est pas de le freiner, mais plutôt de créer un marché du travail qui minimise les obstacles à la création de nouveaux emplois. Une politique industrielle judicieuse cherche à faciliter ces ajustements par le fonctionnement d'un marché du travail flexible. À cet égard, la performance du gouvernement du Parti québécois en matière de flexibilité du marché du travail laisse grandement à désirer. Cependant, il a au moins reconnu, dans le cas du chantier maritime, qu'il était temps d'en finir avec cette hémorragie.

Le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec

Le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FSTQ) constitue un instrument central de la politique industrielle du gouvernement du Parti québécois, si on le compare au gouvernement précédent. Il fait partie des dépenses fiscales introduites au cours de la période 1976-1983 par le précédent gouvernement du Parti québécois pour favoriser la capitalisation des entreprises québécoises. On prétendait, à l'époque, que l'existence d'imperfections du marché du capital empêchait les Québécois de lancer une affaire. Actif depuis 1984, le fonds ouvrier d'investissement en capital de risque, jouit d'un monopole de droit jusqu'en 1996. Il devient admissible à des crédits d'impôt provincial et fédéral qui représentent 40 % du montant investi jusqu'à concurrence d'un crédit total de 1 000 \$ par an. S'ajoute aussi un crédit supplémentaire s'il est déposé dans le régime d'épargne-retraite de l'investisseur. Le placement de ses fonds est limité au Québec. Loin d'aider la société québécoise, cette formule conduit à son appauvrissement. Le gou-

17 Dagenais *et al.* (1) mentionnent que le coût net après avantages fiscaux d'un dollar de R-D pour les grandes entreprises en 1995 est de 0,364 relativement à 0,401 pour l'Ontario. Pour les petites firmes, les chiffres correspondants sont respectivement de 0,279 et de 0,427.

Encadré 7 : La structure de l'aide

Lorsque le Parti québécois prend le pouvoir, il enlève aussitôt le plafond qui limitait la somme annuelle que pouvait lever le fonds ouvrier* en l'autorisant à recueillir jusqu'à concurrence de 300 millions. Le gouvernement du Parti québécois exige que le Fonds de la FTQ se charge « de la mise sur pied des fonds régionaux d'investissement que M. Parizeau avait promis durant la campagne électorale » (Le Devoir, 1994m). Le gouvernement subventionne partiellement leurs opérations. En 1995, il permet à la Confédération des syndicats nationaux (CSN) d'implanter son propre fonds de capital de risque, Fondation. L'année suivante, le gouvernement du Parti québécois réduit le crédit d'impôt de 20 % à 15 % que peut réclamer tout investisseur québécois à un fonds ouvrier et il abaisse la somme annuelle permise de 5 000 \$ à 3 500 \$ et à 525 \$ le montant maximal annuel de ce crédit d'impôt. Au début de septembre 1998**, le gouvernement du Québec ramène le montant maximal du crédit à 750 \$, de sorte qu'un particulier pourra encore investir 5 000 \$ pour l'année fiscale 1998.

* En 1993, le gouvernement libéral l'avait assujéti à un plafond de 97 millions.

** Ministère des finances. *Communiqués*. 18 septembre 1998, Québec.

vernement camoufle à l'investisseur la vraie faiblesse de son investissement. Le seul argument qui puisse justifier un tel programme serait qu'il existe des millions de débouchés québécois, à des taux de rendement fantastiques, que, pour des motifs inconnus, les investisseurs privés ignoreraient. Ce point de vue trouve peu d'appui dans les cercles économiques sérieux.

Évaluation externe

Une étude de Suret (1994 : 153–156) montre que le coût total de la dépense fiscale, aussi bien sa composante fiscale sous forme de réductions d'impôt consenties par les deux paliers de gouvernement que la composante économique, c'est-à-dire le coût excédentaire de la dépense fiscale, s'élève à près de 600 millions pour la période 1986-1992. Autrement dit, chaque dollar supplémentaire de capitalisation au fonds de capital de risque coûte 3,37 \$ à la société, dont 3,24 \$ aux deux ministères du Revenu. Quant au volet création d'emplois dont les dirigeants font état pour rationaliser le faible taux de rendement, une étude économétrique (Vaillancourt *et al.*, 1997 : 651–654) indique, pour la période 1970-1992, que les investissements du fonds ouvrier n'ont pas eu d'incidence significative sur la création d'emplois. Selon les mêmes auteurs, l'entreprise bénéficiaire des investissements maintient ses emplois, mais l'impact se révèle nul au niveau du secteur ou de l'industrie en raison des déplacements d'emploi entre les entreprises.

Suret (1994 : 144) conclut que « l'intervention n'est pas nécessaire, car le Québec ne souffre pas d'un déficit en ce qui concerne l'offre de capital-risque ». Sur la base d'un sondage auprès d'entreprises, Suret ajoute que les entre-

prises ne demandent pas de tels programmes, mais réclament plutôt que le gouvernement réduise ses initiatives sur le marché du travail et diminue la fiscalité en général. On conclut que le gouvernement du Parti québécois suscite des inefficacités économiques relativement à l'Ontario, en privilégiant cette modalité qui coûte cher aux contribuables québécois. Vaillancourt *et al.* (1997 : 637) affirme en effet qu'il n'existe pas à proprement dit de fonds de capital de risque de travailleurs en Ontario dans la mesure où ceux qui sont en opération sont étroitement liés à des sociétés privées de capital de risque.

Évaluation

Les coûts supportés par les contribuables qui financent la politique industrielle par leurs impôts alourdis sont supérieurs aux bénéfices, difficiles à déceler. Qui plus est, le gouvernement actuel se révèle incapable d'évaluer le résultat des subventions consenties à ses différents programmes. Par exemple, le Vérificateur général (1997 : 139) écrit que « ni la SDI ni le MICST [ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie] n'ont mesuré le nombre d'emplois réellement créés par les entreprises qui ont bénéficié du programme. Par conséquent, il est impossible de savoir si les prévisions à ce sujet se sont concrétisées ». Comme le suggère K. Palda (1994 : 104), on pourrait mesurer l'impact de l'aide à la R-D en dénombrant « les brevets obtenus par les entreprises bénéficiant de subventions, l'amélioration de la productivité ou simplement en dénombrant les innovations

- comme on l'a fait aux États-Unis ». Comme le veut la pratique
- gouvernementale universelle, le gouvernement du Parti qué-
- bécois estime que les sommes effectivement dépensées font
- la preuve que le programme a bien fonctionné.
-

La seule note qu'il convient d'attribuer est C-. Nous n'attribuons pas un D, parce que les autres provinces canadiennes adoptent un comportement semblable et que le gouvernement du Parti québécois a au moins résisté à la tentation de sauver le chantier naval et qu'il a comprimé les dépenses fiscales des deux fonds ouvriers de capital de risque. Malheureusement, la diminution n'a été que temporaire. Nous jugeons troublant que le gouvernement du Parti québécois, semblable en cela à tous les gouvernements dont les programmes ont été passés au crible dans les revues scientifiques, se soucie peu d'élaborer des mesures de l'efficacité de ses in-

terventions. Comme il ne diffère pas des autres administrations en matière de politique industrielle, il est naturel de remettre en cause l'originalité de sa démarche. Il ferait donc la promotion d'intérêts particuliers en prétendant connaître mieux qu'eux ce qui est bon pour les citoyens, sans jamais les consulter d'ailleurs. L'option à retenir pour le gouvernement du Parti québécois serait d'offrir aux entreprises ce dont elles ont besoin pour prospérer : un climat de certitude en matière de fiscalité en général, un faible niveau de taxation, de subventions et de réglementations. Ces solutions ne sont pas séduisantes, elles ne donnent pas au gouvernement le sentiment d'être en charge. Il reste que les États-Unis, qui n'ont pas de politique industrielle, comptent le plus grand nombre de centres de recherche de haute technologie (Silicon Valley, Minnesota et le triangle de recherche du sud).



12. Remarques finales

La première conclusion de notre évaluation est que le gouvernement du Parti québécois a voulu transposer au Québec la politique de résorption du déficit des provinces de l'Ontario et de l'Alberta. Sa tentative s'est révélée relativement fructueuse, mais des inquiétudes persistent. Non seulement il a exercé une certaine forme de contrôle sur l'augmentation des taxes et des impôts, mais il a aussi réussi à comprimer les dépenses publiques. Une analyse plus approfondie révèle toutefois que les réformes entreprises par le gouvernement du Parti québécois n'ont pas de fondements administratifs sains et qu'elles ne peuvent assurer la réussite à long terme. Le gouvernement diminue les services aux citoyens, sans modifier la façon de procéder. Au lieu d'adopter des façons novatrices de produire plus par dollar de prélèvement, le gouvernement actuel s'est comporté comme les administrations qui l'ont précédé. D'où la note **B-**.

Cette absence d'innovation est particulièrement manifeste en matière de soins de santé où on observe une résistance insurmontable à l'impartition, à la sous-traitance et à l'introduction de mécanismes incitatifs semblables à ceux du marché. L'industrie des soins de santé se contente de réduire la durée de séjour des patients à l'hôpital après leur opération, mais les économies ainsi réalisées ne sont pas réinvesties dans la santé comme l'avait promis le gouvernement du Parti québécois. Elles sont réaffectées à la résorption du déficit. En d'autres termes, les citoyens ont à supporter le fardeau d'un système public de santé, dont la gestion laisse à désirer puisqu'ils sont forcés d'accepter des niveaux de service inférieurs. Le gouvernement du Parti québécois s'est servi de l'occasion pour refiler au secteur privé, c'est-à-dire à ceux qui versent des contributions à un régime privé, une fraction importante du coût du nouveau régime public d'assurance-médicaments. 1,2 million de Québécois qui ne profitaient pas auparavant d'un régime privé d'assurance-médicaments font assumer la part du lion par des tiers. Une assurance dont les coûts ne sont pas totalement assumés par l'assuré est la recette infaillible pour la multiplication des abus et des risques à la santé. D'où la note **D**.

L'absence manifeste d'esprit d'innovation se retrouve aussi en éducation. Plutôt que de favoriser la décentralisation et l'élargissement des choix aux parents, le gouvernement du

Parti québécois a choisi de s'immiscer dans le domaine de la petite enfance. En subventionnant les seules garderies sans but lucratif, il évince les garderies privées du marché. Il maintient le gel des frais de scolarité pour les études post-secondaires et il ne sensibilise pas les étudiants universitaires aux véritables coûts de leur formation. Le financement de l'enseignement universitaire reste toujours une formule régressive en ce que les transferts se font aux dépens des familles à faible revenu et au profit des familles à revenu élevé. Finalement, nous ne pouvons que féliciter le gouvernement du Parti québécois d'avoir résisté aux pressions des syndicats d'enseignants en faveur de l'abandon des épreuves annuelles des élèves de 4^e et de 5^e secondaires. Le résultat des épreuves permettent aux parents de comparer la qualité des différentes écoles. D'où la note **C-**.

La politique de main-d'œuvre ne cesse de créer du chômage. Le gouvernement a augmenté le salaire minimum, destructeur reconnu d'emplois, en 1997 et 1998. Il ne fait rien pour atténuer la puissance des monopoles syndicaux. Il impose aux entreprises une taxe sur la formation en cours d'emploi, qui se révèle inutile. Il fait promulguer une loi sur l'équité salariale dont l'effet ultime sera de comprimer l'emploi du groupe visé. D'où la note **F**.

Le gouvernement du Parti québécois compense les emplois qu'il a détruits par des programmes de subventions à la création d'emplois et des programmes de formation en cours d'emploi. Il entreprend aussi un ambitieux programme de garantie de prêts aux petites entreprises, mieux connu sous le nom du plan Paillé. La recension analytique de ce genre de programme indique qu'ils sont au mieux de qualité douteuse. Malheureusement, le gouvernement du Parti québécois ne diffère pas des autres gouvernements provinciaux en cette matière. D'où la note de **C-** pour la politique industrielle.

Où que l'on tourne le regard, il semble que les programmes gouvernementaux soient captifs de la vieille tradition québécoise de soutenir des industries non rentables et d'étouffer la concurrence. Le refus du gouvernement du Parti québécois de considérer la réforme d'Hydro-Québec est source de grande déception. Quelques initiatives de privatisation, mineures, laissent quelque espoir de progrès. D'où la note **C-** pour la politique de privatisation.

• L'incapacité du gouvernement du Parti québécois d'alléger le fardeau des réglementations impose à l'économie québécoise une charge supplémentaire que les producteurs ont déjà peine à supporter. C'est là un obstacle à la compétitivité du Québec, qui ne fera que s'amplifier, s'il choisit la séparation. Au fait, le gouvernement du Parti québécois poursuit activement une politique de rétrécissement des forces du marché en réglementant le prix du livre et de l'essence, en restreignant indûment l'usage du tabac et en étouffant le commerce de produits agricoles en violation flagrante des traités internationaux et des accords sur le commerce intérieur. D'où la note D- pour la politique de réglementation.

Le gouvernement du Parti québécois circonscrit aussi l'efficacité et la concurrence par les politiques qu'il applique aux municipalités. Plutôt que de suivre la tendance nord-américaine forte en faveur de la décentralisation, le gouvernement actuel ignore les pressions des municipalités en faveur d'une plus grande indépendance et il ne cesse de s'immiscer dans leurs opérations. D'où la note D pour la politique municipale.

Le gouvernement du Parti québécois oppose une résistance constante aux changements aussi bien dans la vie politique que dans la vie économique du Québec. Plutôt que d'accorder aux citoyens le droit de proposer une initiative au vote populaire, il se réserve jalousement le droit de formuler les questions sur l'indépendance du Québec. D'où la note F.

La note générale que nous attribuons au gouvernement du Parti québécois est D+. Malgré les observations, commentaires et critiques sévères que nous avons formulés

sur la performance du Parti québécois, nous sommes conscients qu'il faisait face à des obstacles de taille dans sa recherche d'assainissement des finances publiques. Il a hérité d'une lourde dette, d'un régime fiscal et d'un environnement réglementaire parmi les plus hostiles aux entreprises en Amérique du Nord et il a dû traiter avec des secteurs d'activité fortement syndiqués. Le gouvernement du Parti québécois éprouve aussi des difficultés d'amnésie fiscale. Une partie de la note qui découle de la mauvaise gestion du gouvernement du Québec est assumée par les autres provinces canadiennes par l'effet des paiements de péréquation. Ce contexte atténue les incitations qu'auraient normalement les citoyens québécois d'exiger des réformes en profondeur. Il a entrepris de réformer le régime fiscal et s'est opposé aux demandes déraisonnables des monopoles syndicaux.

La note D+ suggère que le gouvernement du Parti québécois se comporte comme un funambule qui marche sur une corde raide. Il peut tout aussi bien réussir l'exploit que manquer dramatiquement son coup. L'assainissement des finances publiques ne fait que commencer et les écueils à surmonter sont encore nombreux avant la réussite à long terme. Le gouvernement du Parti québécois aurait pu obtenir une note voisine de B s'il avait témoigné d'une véritable volonté d'innover dans la tâche de fournir des services de meilleure qualité aux citoyens. Il existe bien ici et là de vagues manifestations de bonne volonté, mais aucune initiative de fond de sa part ne justifierait la conclusion que le gouvernement du Parti québécois est engagé dans la bonne voie.



Bibliographie

- Agriculture Canada (1994). *Retombées de l'Accord Général au GATT sur l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire canadienne*. 24 juin.
- Alesina, Alberto et Roberto Perotti (1995). Fiscal expansion and adjustments in OECD Countries. *Economic Policy*, vol. 10 : 207–247.
- Alexander, Jared et Joel Emes (1998). *Canadian Government Debt, A Guide to the Indebtedness of Canada and the Provinces*. Critical Issues Bulletin. Vancouver : Fraser Institute.
- Armin, Fazil, Dexter Samida et Michael Walker (1998). *Provincial Economic Freedom Index*. Critical Issues Bulletin. Vancouver : The Fraser Institute.
- Assemblée nationale, Journal des débats (1992). *Étude de la proposition tarifaire d'Hydro-Québec pour l'année 1992*. Mercredi, 11 mars, no 103 : CET-4984-4985.
- Assemblée nationale, Journal des débats (1997). *Rapport final de la Commission de l'économie et du travail*. Juin : 13.
- Becker, Gary, Michael Grossman et Kevin M. Murphy (1994). An Empirical Analysis of Cigarette Addiction. *American Economic Review*, vol. 84, n° 3, juin : 396–418.
- Becker, Gary et Kevin M. Murphy (1988). A Theory of Rational Addiction. *Journal of Political Economy*, vol. 96, n° 4, août : 675–700.
- Bélanger, Gérard et J.-T. Bernard (1994). La tarification de l'électricité au Québec. *L'État interventionniste*. sous la direction de F. Palda : 169–191. Vancouver : The Fraser Institute
- Bélanger, Gérard et J.-T. Bernard (1991). Aluminium ou exportation : de l'usage de l'électricité au Québec. *Analyse de politiques/Canadian Public Policy*, vol. 17, n° 2, juin : 197–204.
- Bennett, James T. (1997). Right-to-Work Laws : Evidence from the United States. *Unions and Right-to-Work Laws*. sous la direction de F. Mihlar : 71–89. Vancouver : The Fraser Institute.
- Boardman, Anthony et Aidan R. Vining (1989). Ownership and Performance in Competitive Environments : A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises. *Journal of Law and Economics*, vol. 32, avril : 3–33.
- Chera, Satinder et Fazil Mihlar (1998). *The Government of British Columbia, 1991–1998: An Assessment of Performance and a Blueprint for Economic Recovery*. Critical Issues Bulletin. Vancouver : The Fraser Institute.
- Constantatos, Christos et Edwin G. West (1991). Measuring Returns from Education : Some Neglected Factors. *Analyse de politiques/Canadian Public Policy*, vol. 17, n° 2, juin : 127–138.
- Courchene, Thomas (1978). Avenues of Adjustment : The Transfer System and Regional Disparities, dans *Canadian Confederation at the Crossroads*. Vancouver : The Fraser Institute.
- Cour suprême du Canada (1997). *R. Libman, le Parti Égalité c. Le procureur général du Québec*. 9 octobre. N° 24960. Ottawa.
- Crémieux, Pierre-Yves, Pierre Fortin, Pierre Ouellette, Frédéric Lavoie et Yvan St-Pierre (1997). *Projet de loi sur le tabac proposé par le Ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec. Étude d'impact*. Gouvernement du Québec. Québec.
- Dagenais, Marcel, Pierre Mohnen et Pierre Therrien (1996). *L'efficacité des mesures d'aide fiscale à la R-D des entreprises du Canada et du Québec*. Secrétariat du conseil de la science et de la technologie. Octobre : 21. Montréal.
- Dahlby, Bev (1994). The Distortionary Effect of Rising Taxes. dans *Deficit Reduction. What Pain, What Gain ?* sous la direction de W. B. P. Robson et W. M. Scarth : 43-72. C. D. Howe Institute. Toronto.
- De Matteo, Livio et Michael Shannon (1995). Payroll Taxation in Canada : An Overview. *Canadian Business Economics*, vol. 3 : 5-22.
- Le Devoir* (1998b). (28 août) : A4.
- Le Devoir* (1996c). (4 juillet) : A7.
- Le Devoir* (1997d). (30 décembre) : B2.
- Le Devoir* (1998f). (7 février) : D2.
- Le Devoir* (1997g). (6 septembre) : A1.
- Le Devoir* (1994i). (29 novembre) : A4.
- Le Devoir* (1995h). (26 octobre) : A6.
- Le Devoir* (1998j). (26 mars) : B2.
- Le Devoir* (1998k). (4 septembre) : A10.
- Le Devoir* (1998l). (3 septembre) : A1.
- Le Devoir* (1994m). (5 novembre) : A7.
- Easterly, William (1993). How Much Do Distortions Affect Growth ? *Journal of Monetary Economics*, vol 32 : 187–212.

- Easton, Stephen T. (1988). *Education in Canada : An Analysis of Elementary, Secondary, and Vocational Schooling*. Vancouver : The Fraser Institute.
- Éditeur officiel du Québec (1998). *Loi sur le tabac*. Chapitre 33. Deuxième session, Trente-cinquième législature. Québec.
- Éditeur officiel du Québec (1998a). *Projet de loi no 450. Loi modifiant la Loi électorale, la loi sur la consultation populaire et d'autres dispositions législatives*. Deuxième session, Trente-cinquième législature. Québec.
- Éditeur officiel du Québec (1997). *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives*. Chapitre 96. Deuxième session, Trente-cinquième législature. Québec.
- Emes, Joel (1997). The Government of Alberta Tops Provinces and States in Fiscal Performance Index. *Fraser Forum*, mars : 5–11. Vancouver : The Fraser Institute.
- Emes, Joel et Michael Walker (1998). At Last, an Earlier Tax Freedom Day in 1998 ! *Fraser Forum*, juillet : 10–15. Vancouver : The Fraser Institute.
- Eyraud, Francois. (1993). Equal Pay and the Value of Work in Industrialized Countries. *International Labour Review*, vol. 132 : 33–48.
- Fortin, Bernard, Henri-Paul Rousseau et Pierre Fortin (1984). *Évaluation économique des options du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*. Groupe de recherche en politique économique, Département d'économie, Université Laval.
- Friedman, Milton (1955). The Role of Government in Education : 123–153. *Economics and the Public Interest*. sous la direction de R. Solow. Rutgers University Press, N. J.
- Gazette officielle du Québec (1997). *Décret 741–97*, 4 juin : 3351–3352. Partie 2. 129^e année, no 23. Québec.
- Gera, Surendra (1988). *Creating Jobs in the Private Sector : Evidence from the Canadian Employment Tax Credit*. Ottawa : Conseil économique du Canada. Ottawa.
- Giavazzi, Francesco and Marco Pagano (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary ? Tales of Two Small European Countries. *NBER Macroeconomics Annual*. New York.
- Goldsmith, Stephen (1998). Smaller Government Prescriptions for Big City Problems. *Fraser Forum*, septembre : 6–15. Vancouver : The Fraser Institute.
- Gouvernement du Québec, Ministère des finances (1998). *Discours sur le budget 1998-1999*. Québec.
- Gouvernement du Québec, Ministère des finances (1998a). *Discours sur le budget 1998-1999. Favoriser l'intégrité du régime fiscal*. Annexe. Québec.
- Gouvernement du Québec, Ministère des finances (1997). *Discours sur le budget 1997-1998*. Québec.
- Gouvernement du Québec, Ministère des finances (1996). *Discours sur le budget 1996-1997*. Québec.
- Gouvernement du Québec, Ministère des finances (1995). *Discours sur le budget 1995-1996*. Québec.
- Gouvernement du Québec, Ministère des finances (1994). *Discours sur le budget 1994-1995*. Québec.
- Gouvernement du Québec (1997). *Commission d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec auprès de producteurs privés*. Rapport Dorion. Québec. 535 pages.
- Gouvernement du Québec (1998). *Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire*. Rapport Groupe 1998. Québec.
- Gouvernement du Québec (1997). *Rapport du Groupe de travail sur la réforme du curriculum. Réaffirmer l'école*. Rapport Groupe 1997. Québec. 151 pages
- Grossman, Gene (1990). La promotion des nouvelles activités industrielles : analyses et observations récentes. *Revue économique de l'OCDE*, vol. 14 : 94–139. Organisation de la coopération et du développement économiques. Paris.
- Hirsch, Barry T. (1997). Unionization and Economic Performance : Evidence on Productivity, Profits, Investment and Growth : 35–70. *Unions and Right-to-Work Laws: The Global Evidence of Their Impact on Employment*. sous la direction de F. Mihlar. Vancouver : The Fraser Institute.
- Horry Isabella et Michael Walker (1994). *Government Spending Facts 2*. Vancouver : The Fraser Institute.
- Hydro-Québec (1997). *Plan stratégique 1998-2002*. Montréal.
- Johnson, Lewis D. et Bohumir Pazderka, (1995). *It's No Gamble : The Economic and Social Benefits of Stock Markets*. Vancouver : The Fraser Institute.
- Joskow, Paul L. (1997). Restructuring, Competition and Regulatory Reform in the US Electricity Sector. *Journal of Economic Perspectives*, vol 11, été, n° 3 : 119–138.
- Kapsalis, Constantine (1993). Employee Training in Canada : Reassessing the Evidence. *Canadian Business Economics*, vol. 1, été : 3–11.
- Kasper, Wolfgang (1997). Free to Work : The Liberalization of The New Zealand's Labour Markets. *Unions and Right-to-Work Laws: The Global Evidence of Their Impact on Employment*. sous la direction de F. Mihlar : 149–213. Vancouver : The Fraser Institute.
- Kendrick David (1997). Economic Development and the Right to Work. *Unions and Right-to-Work Laws: The Global Evidence of Their Impact on Employment*. sous la direction de F. Mihlar : 91–103. Vancouver : The Fraser Institute.
- Laroche, Christian (1997). *Serviteurs de l'État et bien public*. Mémoire de maîtrise. École nationale d'administration publique. Montréal.
- Law, Marc T., Howard I. Markowitz et Fazil Mihlar (1997). *The Harris Government, A Mid-term Review*. Critical Issues Bulletin. Vancouver : The Fraser Institute.

- Lebeau, Daniel (1996). *Les mesures d'aide fiscale à la R-D et les entreprises québécoises*. Secrétariat du conseil de la science et de la technologie. Octobre : 15. Montréal.
- Lemelin, Clément (1998). *L'Économiste et l'éducation*. Presses de l'Université du Québec. Sillery.
- Lemelin, Clément (1992). Short-Term Redistributive Effects of Public Financing of University Education in Québec. *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. 18, juin : 176–188.
- Lemieux, Pierre, Jean-Luc Migué et Filip Palda (1998). *Évaluation économique de l'Étude d'impact sur le projet de loi sur le tabac proposé par le Ministre de la Santé et des services sociaux du Québec*. Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la santé.
- Lemieux, Thomas, Bernard Fortin et Pierre Fréchette (1994). The Effects of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy. *American Economic Review*, vol 84, mars : 231–254.
- Loi sur la consultation populaire. *L. R. Q., chapitre C-64.1*.
- Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre. *L. R. Q., chapitre D-7.1*.
- Marceau, Richard (1997). *Réforme de l'éducation au Québec : rôle des parents et autonomie de l'école*. conférence présentée au congrès de l'International Association of Schools and Institutes of Administration. Québec.
- Marceau, Richard et Stéphane Couture (1996). Conséquences du choix de l'école au Québec. dans *Le choix en éducation ; levier de qualité et d'efficacité*. Montréal.
- Marceau, Richard, Jean-Luc Migué et Nathalie Couture (1996). Le financement du choix de l'école. dans *Le choix en éducation ; levier de qualité et d'efficacité*. Montréal.
- Migué, Jean-Luc (1994a). The Balkanization of the Canadian Economy : A Legacy of Federal Policies. *Provincial Trade Barriers*. sous la direction de F. Palda : 107–130. Vancouver : The Fraser Institute.
- Migué, Jean-Luc (1994b). *Une société sclérosée*. L'Étincelle éditeur. Montréal.
- Migué, Jean-Luc et Richard Marceau (1989). *Le monopole public de l'éducation*. Presses de l'Université du Québec. Sillery.
- Mihlar, Fazil (1997). *Unions and Right-to-Work Laws : The Global Evidence of Their Impact on Employment*. Vancouver : The Fraser Institute.
- Mihlar, Fazil et M. Danielle Smith (1997). *Government-Sponsored Training Programs : Failure in the United States, Lessons for Canada*. Critical Issues Bulletin. Vancouver : The Fraser Institute.
- Ministère des Affaires municipales (1998). *Finances des organismes municipaux : 12*. Les publications du Québec. Québec.
- Ministère des Affaires municipales et du Logement (1997a). *Finances municipales*. Source : le site web. Ontario.
- Ministère des Affaires municipales et du Logement (1997b). *Pouvoirs municipaux*. Source : le site web. Ontario.
- Ministère de la Culture et des Communications (1998a). *Le temps de lire, un art de vivre*. Projet de politique de la lecture et du livre : 46. Québec.
- Ministère de la Culture et des Communications (1998b). *Le temps de lire, un art de vivre*. État de la situation de la lecture et du livre : 6. Québec.
- Ministère des finances. *Communiqués*. 18 septembre 1998, Québec.
- Ministère du Travail (1997a). La présence syndicale au Québec en 1996. *Le marché du Travail*. Janvier-février : 97–99.
- Ministère du Travail (1997b). Les accréditations syndicales. *Rapports annuels de 1987-1988 à 1996-1997*. Québec.
- Ministère du Travail (1997c). La mobilité de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction : le cas du Québec et de l'Ontario, un débat inachevé [. . .] *Le marché du Travail*. Octobre : 6–9 et 67–74 et novembre : 9–10 et 92–100.
- Ministère du Revenu (1997). *Rapport annuel 1996-1997*. Les Publications du Québec : Québec.
- Organisation de la coopération et du développement économiques (1997). *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, volume 1 : études sectorielles*. Paris : 177–266.
- Organisation de la coopération et du développement économiques (1990). *Le marché du travail : quelles politiques pour les années 90 ?* Paris : 51.
- Organisation de la coopération et du développement économiques (1996). *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*. Paris : 100.
- Organisation mondiale de la santé (1998). *Biennial Report 1996-1997*. Genève, Agence internationale de la recherche sur le cancer.
- Palda, Filip. (1998) : *Home on the Urban Range : An Idea for Reforming the City*. Vancouver : The Fraser Institute
- Palda, Kristian (1994). Un regard critique sur la politique de l'innovation technologique au Québec. *L'État interventionniste*. sous la direction de F. Palda : 81–111. Vancouver : The Fraser Institute.
- Poschmann, Finn (1998). Where the Money Goes : The Distribution of Taxes and Benefits in Canada. *The Transfer Papers*. Toronto : C.D. Howe Institute. Toronto.
- La Presse* (1998). (30 septembre) : A18.
- La Presse* (1994a). (22 septembre) : A12.
- La Presse* (1995b). (29 janvier) : A1.
- La Presse* (1995c). (16 août) : A3
- La Presse* (1997d). (22 septembre) : A7.
- La Presse* (1998e). (9 juillet) : A6.
- La Presse* (1998f). (31 juillet) : 1C.

- La Presse (1997g). (24 février) : A1, A2, A13.
- La Presse (1995h). (1 décembre) : C4.
- La Presse (1997i). (12 mars) : D9.
- Ramsay, Cynthia, William McArthur et Michael A. Walker (1996). *Healthy Incentives : Canadian Health Reform in an International Context*. Vancouver : The Fraser Institute.
- Ramsay, Cynthia et Michael A. Walker (1997). *Waiting Your Turn : Hospital Waiting Lists in Canada*. 7^{ième} édition. Critical Issues Bulletin. Vancouver : The Fraser Institute.
- Raynauld, André et Jean-Pierre Vidal (1992). Smokers' Burden on Society : Myth and Reality in Canada. *Canadian Public Policy/ Analyse de politiques*, vol.18, n° 3 : 310–317.
- La Régie de l'énergie (1998). *Proposition de tarifs d'Hydro-Québec*. A-09-1, R-3398-98, 11 août. Site web
- La Reine c. Hélicoptères Abitibi Limitée et al. (1997). *Jugement N° 200-01-003510-959*. Cour supérieure, District de Québec, 8 septembre, 13 pages.
- Schmitz, Andrew. (1997). Supply Management and GATT : The Role of Rent Seeking. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 43 : 581–586.
- Le Soleil (1998a). (15 juillet) : A7.
- Le Soleil (1998b). (16 juin) : A6.
- Le Soleil (1995c). (6 février) : B3
- Le Soleil (1998d). (13 juillet) : A4.
- Le Soleil (1998e). (8 juillet) : A10.
- Le Soleil (1998f). (30 août) : A1-A2.
- Le Soleil (1998g). (31 août) : A14.
- Le Soleil (1997h). (10 septembre) : A8.
- Le Soleil (1997i). (11 octobre) : B6.
- Le Soleil (1997j). (30 août) : A31.
- Le Soleil (1998k). (14 août) : A7.
- Le Soleil (1995l). (29 juin) : C3.
- Le Soleil (1998m). (26 septembre) : A1, A2.
- Snee, Clive (1992). *Effect of Tobacco Advertising in Tobacco Consumption : A Discussion Document Reviewing the Evidence*. U.K. Government, Department of Health. London.
- Stanbury, William (1993). Réglementation et Compétitivité. *Dix-septième rapport du comité permanent des finances de la Chambre des Communes* : 25–42. Janvier. Ottawa.
- Statistique Canada. *Statistique chronologique sur la population active, 1998*. Catalogue 71-201-XPB : 146 et 164.
- Statistique Canada (1998). *Emploi, gains et durée du travail*. mai. Catalogue 71-002-XPB : 123.
- Statistique Canada (1998). *Emploi et salaires et traitements dans le secteur public*. Imprimés.
- Steward, Michael J. (1993). The Effect of advertising bans on tobacco consumption in OECD countries. *International Journal of Advertising*, vol. 12 : 155–180.
- Suret, Jean-Marc (1994). Le gouvernement du Québec et le financement des entreprises : les mauvaises réponses à un faux problème. *L'État interventionniste*. sous la direction de F. Palda : 113–163. Vancouver : The Fraser Institute.
- Tanzi, Vito et Ludger Schuknecht (1997). Reconsidering the Fiscal Role of Government : The International Perspective. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 87, mai : 164–168.
- Tanzi, Vito et Ludger Schuknecht (1996). La réforme de l'État dans les pays industrialisés, *Finances et développement*, septembre: 2–5.
- Usher, Dan (1994). *The Uneasy Case for Equalization Payments*. Vancouver : The Fraser Institute.
- Vaillancourt, François, Arianne Brûlé, Miodrag Jovanovic et Julie Trottier (1997). Les fonds de capital de risque de travailleurs au Canada—Aspects institutionnels, dépenses fiscales et création d'emploi. *Le financement de la croissance au Canada*. sous la direction de Paul J. N. Halpern : 635–658. University of Calgary Press. Calgary.
- Vaillancourt, François (1992). *Rendement pécuniaire individuel et collectif de la scolarité au Canada, 1985*. document de travail no 35, Conseil économique du Canada. Ottawa.
- Vérificateur général du Québec (1997). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997. Tome I*. Chapitre 6 : 133–150. Québec.
- Viscusi, W. Kip (1992). *Smoking : Making the Risky Decision*. Oxford University Press.