

SOUS LA DIRECTION DE
SIMON THIBAUT ET MAGALY BRODEUR

PERSPECTIVES

D'AVENIR

POUR LE QUÉBEC

LE REGARD DE JEUNES CHERCHEURS



Presses de l'Université du Québec

PERSPECTIVES

D'AVENIR

POUR LE QUÉBEC

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399 Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE AFPU-D – Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France
Tél. : 01 60 07 82 99

BELGIQUE Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

SUISSE Servidis SA, Chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

SOUS LA DIRECTION DE
SIMON THIBAUT ET MAGALY BRODEUR

PERSPECTIVES

D'AVENIR

POUR LE QUÉBEC

LE REGARD DE JEUNES CHERCHEURS



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre :

Perspectives d'avenir pour le Québec: le regard de jeunes chercheurs

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-3881-8

1. Québec (Province) – Conditions sociales – 21^e siècle. 2. Québec (Province) – Conditions économiques – 21^e siècle. I. Thibault, Simon, 1974- . II. Brodeur, Magaly, 1982- .

HN110.Q8P472 2013

306.09714'0905

C2013-941398-7

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Conception graphique

Richard Hodgson

Mise en pages

Le Graphe

Dépôt légal : 4^e trimestre 2013

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

© 2013 – Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

SIMON THIBAUT ET MAGALY BRODEUR 1

FINANCES PUBLIQUES

VIEILLISSEMENT ET FINANCES PUBLIQUES:
LA CRISE EST-ELLE INÉVITABLE?
ÉTIENNE GAUDETTE 13

ÉCONOMIE ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE

OSER UN CHANGEMENT DE PARADIGME
LAURE WARIDEL 43

SANTÉ 

DES IDÉES POUR UN SYSTÈME DE SANTÉ PERFORMANT ET SOLIDAIRE

SAMUEL VAILLANCOURT 79

ÉDUCATION 

POUR UNE POLITIQUE OPTIMALE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

PIER-ANDRÉ BOUCHARD ST-AMANT 129

ÉTHIQUE 

CORRUPTION ET COLLUSION AU QUÉBEC: LE TRAVAIL À POURSUIVRE

HUGO ROY 157

IDENTITÉ LE QUÉBEC APRÈS BOUCHARD-TAYLOR: DÉFENSE ET ILLUSTRATION
DE LA QUESTION IDENTITAIRE

MATHIEU BOCK-CÔTÉ 181

IMMIGRATION 

L'IMMIGRATION, LA LANGUE ET L'EMPLOI: DES ARBITRAGES DÉLICATS

BENOÎT DUBREUIL ET GUILLAUME MAROIS 205

PREMIERS PEUPLES 	
GAMAU: CONFLUENCE DES PERSONNES, DES IDÉES ET DES ACTIONS PIERROT ROSS-TREMBLAY ET NAWEL HAMIDI	229
RESSOURCES NATURELLES 	
PLAN NORD: POUR QUI DÉVELOPPER? CAROLINE SIMARD	247
MONTRÉAL 	
MONTRÉAL: UNE VILLE SANS PAYS? JOËL THIBERT	277
CONCLUSION 	
SIMON THIBAUT ET MAGALY BRODEUR	307



INTRODUCTION

SIMON THIBAUT
ET MAGALY BRODEUR

SIMON THIBAUT COMPLÈTE UN DOCTORAT EN COMMUNICATION AUX UNIVERSITÉS SORBONNE NOUVELLE-PARIS III ET LAVAL. SES RECHERCHES PORTENT SUR LA RÉFORME DES ESPACES MÉDIATIQUES D'ÉTATS FRAGILES. AUPARAVANT, IL A ÉTÉ JOURNALISTE. IL A NOTAMMENT COUVERT LES CONFLITS DU DARFOUR, DE L'AFGHANISTAN ET LA GUERRE QUI A OPPOSÉ ISRAËL AU HEZBOLLAH EN 2006. IL A AUSSI ÉTÉ CONSULTANT EN ÉVALUATION À WASHINGTON ET À MONTRÉAL, CE QUI L'A AMENÉ À TRAVAILLER DANS UNE VINGTAINÉ DE PAYS EN AFRIQUE, EN AMÉRIQUE LATINE ET EN ASIE. IL EST BOURSIER DU CRSH ET DE LA FONDATION TRUDEAU.



MAGALY BRODEUR EST DOCTORANTE EN SCIENCES HUMAINES APPLIQUÉES À L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL AINSI QU'ÉTUDIANTE AU PROGRAMME DE DOCTORAT EN MÉDECINE DE L'UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE. SON CHAMP DE SPÉCIALISATION EST L'ANALYSE ET LE MANAGEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES. EN 2012, LA CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC (CRÉPUQ) LUI A DÉCERNÉ LE PRIX CHERCHEUR ÉTOILE POUR SES TRAVAUX EN ÉTHIQUE PUBLIQUE. ELLE EST D'AILLEURS L'AUTEURE DE *VICE ET CORRUPTION À MONTRÉAL* QUI A REMPORTÉ LE PRIX CHERCHEUR AUTEUR DE LA RELÈVE DES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN 2010. DEPUIS 2007, ELLE S'INTÉRESSE PLUS PARTICULIÈREMENT AUX ENJEUX ÉTHIQUES CONCERNANT LA SANTÉ DES POPULATIONS. CETTE DERNIÈRE EST BOURSIÈRE DU CRSH ET DE LA FONDATION TRUDEAU.

Dans le flot de commentaires sur les problèmes auxquels la société québécoise doit faire face, les voix des jeunes chercheurs se font peu entendre. Pendant que les politiciens, les chroniqueurs, les gens d'affaires, les artistes et les professeurs s'expriment dans les médias ou sur la Toile, les jeunes chercheurs disposent de peu de plateformes, en dehors des lettres d'opinion soumises épisodiquement à la presse écrite et électronique, pour contribuer au débat public. Leurs idées, souvent novatrices, se retrouvent ainsi rarement à l'avant-scène. Ce recueil d'essais vise à combler ce manque. Il offre à une douzaine de doctorants, postdoctorants ou jeunes professionnels qui se démarquent par l'audace et l'originalité de leur réflexion l'occasion de traiter d'un enjeu qu'ils jugent crucial pour l'avenir du Québec.

L'idée de ce livre est née en 2010, alors que le public québécois, préoccupé par les révélations des médias quant aux allégations de collusion et de corruption dans l'octroi de contrats publics, réclamait la tenue d'une enquête publique. Il régnait alors au Québec un fort sentiment de désabusement envers la classe politique. Un sondage de la firme Angus Reid au Québec, publié en mai 2010, avait bien illustré le marasme ambiant. Quatre-vingt-sept pour cent des répondants se disaient « découragés » ou « rebutés » « pour décrire leur sentiment envers la politique » et « près de la moitié » se qualifiaient comme des « électeurs "cyniques" »¹. L'étendue d'un tel cynisme est inquiétante, puisque ce phénomène alimente la crise de confiance des citoyens à l'égard de leurs institutions démocratiques. Il nous est alors apparu essentiel de prendre la parole,

1. Gagnon, K. (2010). « Les électeurs du Québec sont découragés, rebutés, désabusés », *La Presse*, 7 mai, <<http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201005/06/01-4277983-les-electeurs-du-quebec-sont-decourages-rebutes-desabuses.php>>, consulté le 5 septembre 2013. Le sondage de la firme Angus Reid a été réalisé pour le compte de *La Presse*.

non seulement pour dénoncer les effets pervers de cette crise éthique, mais surtout pour suggérer des pistes de réflexion – voire des réformes de politiques publiques existantes – pour secouer l’inertie qui semblait paralyser le Québec dans bien des domaines.

L’actualité québécoise a depuis été riche en rebondissements avec le déclenchement, au début de 2012, de la plus forte mobilisation étudiante de notre histoire, suivie, quelques mois plus tard, de l’élection d’un gouvernement minoritaire à Québec et du lancement des travaux de la commission Charbonneau, sans oublier l’apparition du mouvement *Idle No More!* («Fini l’apathie!») à la fin de 2012. Bien évidemment, ces évènements ont suscité de vifs débats de société qui ont interpellé les auteurs de ce collectif. Mais l’objectif de cet ouvrage n’est pas d’offrir une analyse réactive aux faits de l’actualité récente. Il vise plutôt à proposer des solutions concrètes pour affronter les défis de demain. Cet ouvrage pose, en d’autres mots, des questions difficiles, mais essentielles à notre avenir. Qu’en est-il, par exemple, de la prospérité du Québec dans un contexte de vieillissement et de lourd endettement? Comment faut-il réformer le système de santé? Le Québec peut-il en faire davantage pour instaurer une culture éthique dans l’appareil public? Comment peut-on dégager des sommes substantielles pour financer l’éducation supérieure avec de faibles droits de scolarité? Quelle politique d’immigration faut-il pour favoriser le rayonnement du français sans nuire à l’économie? Qu’en est-il de la question identitaire au Québec? Et celle des Premiers Peuples? Quel plan pour le Grand Nord? Faut-il oser un nouveau paradigme économique devant les ratés du système actuel? Comment donner à Montréal les moyens de ses ambitions?

Pour répondre à ces questions, nous proposons une réflexion organisée en dix chapitres. L’analyse commence avec un texte sur la pérennité des finances publiques, pour ensuite traiter de thèmes tels que l’économie écologique et sociale, la santé, l’éducation, l’éthique, la question identitaire au Québec, l’immigration, la question des Premiers Peuples, la gestion des ressources naturelles et Montréal. La disposition des chapitres n’a rien à voir avec l’importance des sujets. La structure a été choisie pour assurer une certaine continuité dans les thématiques abordées.

Dans le premier chapitre, Étienne Gaudette presse le Québec de se colleter avec ce qui représente sans doute l'un des plus grands obstacles à sa prospérité future : le vieillissement rapide de la société québécoise, combiné à son lourd endettement. Selon ses calculs, les dépenses moyennes de santé par habitant seront 57 % plus élevées en 2050 qu'en 2010, alors que la croissance des revenus de l'État ralentira en raison de la baisse de la part relative de la population en âge de travailler. Comment faire, dans ces circonstances, pour éviter une crise de l'endettement ? D'autant plus que la dette brute du Québec par rapport à son PIB serait, selon l'estimation de Gaudette, de 107 %, soit seulement 28 % de moins que le niveau d'endettement de la Grèce en 2011. Certes, la situation économique du Québec n'est pas celle de la Grèce, mais Étienne Gaudette est d'avis qu'il est urgent de s'attaquer au défi du vieillissement en stimulant la croissance économique. Il propose à cet effet une série d'initiatives, en utilisant notamment des incitatifs fiscaux, pour encourager la scolarisation, accroître la productivité et augmenter les revenus de l'État. Il propose également de remettre en cause certaines interventions de l'État dans l'économie, dont le maintien de faibles tarifs d'électricité par la Régie de l'énergie, une politique qui, en plus d'appauvrir les Québécois collectivement, réduit leur capacité de lutter contre le réchauffement climatique.

Dans un deuxième chapitre, Laure Waridel s'intéresse elle aussi aux enjeux entourant la prospérité de la société québécoise. Elle remet toutefois en question le paradigme économique dominant, notamment les méthodes et les indicateurs communément acceptés en économie pour définir la croissance et le progrès. L'utilisation du produit intérieur brut (PIB), issue du « postulat économique néoclassique », lui apparaît particulièrement dépassée. Il convient, selon elle, d'utiliser des indicateurs qui permettront d'évaluer la complexité des problèmes environnementaux, sociaux et économiques que la société doit chercher à résoudre. À cet égard, elle juge les problèmes environnementaux et la croissance des inégalités sociales et économiques inacceptables, ici comme ailleurs. Ces problèmes illustrent les insuffisances du système économique actuel qui est basé sur la consommation et l'exploitation des ressources sans égard aux « limites des écosystèmes » ni aux besoins de la majorité des citoyens. L'économie, rappelle l'auteure, est une construction sociale ; elle est donc malléable. Il est en ce sens urgent d'adopter des pratiques économiques qui ont des retombées sociales et

environnementales positives. La croissance économique, fondée sur un modèle d'exploitation des ressources, de consommation et « d'obsolescence programmée », n'est donc pas une fin en soi. Laure Waridel propose plutôt de « s'inspirer des propositions de l'économie sociale », avec par exemple son mouvement coopératif, de même que des enseignements de l'économie écologique pour « favoriser l'émergence » d'une économie écologique et sociale. Ce nouveau paradigme économique irait, à son avis, « au-delà » de la conception du développement durable, trop souvent pensé ou appliqué selon une logique de marché et excluant du même coup les mouvements rejetant le modèle économique dominant, comme celui de la simplicité volontaire. Reste à voir si une économie écologique et sociale est en émergence au Québec, comme semblent l'indiquer les multiples formes de résistance et de mobilisation des citoyens québécois ces dernières années.

Dans le troisième chapitre, Samuel Vaillancourt propose une série d'idées novatrices pour réformer le système de santé au Québec. À la lumière de ses écrits, on conclut que le gouvernement du Québec ferait fausse route en voulant instaurer un système de financement lié au volume d'activités, comme cela se fait dans certaines provinces canadiennes. Les expériences tentées à cet égard dans plusieurs pays européens et aux États-Unis sont loin d'être concluantes. Pour Samuel Vaillancourt, la solution réside plutôt dans l'établissement d'un système de soins intégrés où la rémunération des médecins n'est pas reliée à l'acte, comme c'est le cas actuellement, mais aux résultats attendus, qui peuvent être mesurés à l'aide d'indicateurs. Samuel Vaillancourt préconise en ce sens un véritable changement de culture au sein du réseau. Il estime que les problèmes d'accessibilité et de qualité des soins ne pourront être réglés que si l'on met le patient au cœur du processus. Voilà pourquoi il croit nécessaire de passer à un système de financement qui encourage le travail d'équipe, favorise la responsabilisation des acteurs du réseau, incite au partage d'informations ainsi qu'à la collaboration avec les patients. De même, il souligne la nécessité d'évaluer la qualité des soins à l'aide d'indicateurs mesurant les pratiques cliniques et les résultats obtenus. L'établissement d'une telle culture de travail aurait un « puissant effet » sur l'innovation. Samuel Vaillancourt suggère enfin de s'attaquer au fléau des erreurs médicales en instituant des mécanismes de collaboration entre les patients et les professionnels du réseau pour trouver des solutions et indemniser

les victimes. Ces propositions, fondées sur une littérature analysant les meilleures pratiques à l'international, intéresseront non seulement les responsables politiques et les gestionnaires du réseau, mais aussi tout citoyen préoccupé par l'amélioration du système de santé.

De son côté, Pier-André Bouchard St-Amant s'attaque à l'épineuse question du financement de l'éducation supérieure, un enjeu fondamental qui a été au cœur du conflit étudiant en 2012. Dans ce quatrième chapitre, il explicite ce qui constitue à ses yeux une politique optimale de financement des universités. En analysant la production universitaire et ses bénéficiaires, il constate qu'un régime de faibles droits de scolarité profite à tous les citoyens, puisque les gouvernements récupèrent 73 % du gain salarial réalisé par les titulaires d'un baccalauréat durant leur vie active². Il est par ailleurs convaincu que les droits de scolarité ne devraient pas être modulés selon le domaine d'études. Même si les revenus futurs des diplômés varient selon leur discipline, Pier-André Bouchard St-Amant estime que ceux-ci paient « l'essentiel » des coûts de leur formation proportionnellement à leurs revenus, grâce à l'impôt. Il suggère par ailleurs de modifier la politique de financement des universités pour éviter que les établissements universitaires utilisent des fonds publics pour se faire concurrence et solliciter le même bassin d'étudiants en construisant, entre autres, des campus délocalisés. Il préconise enfin une abolition des dépenses et des crédits fiscaux pour les études postsecondaires, puisque ces aides profiteraient essentiellement aux citoyens ayant déjà la capacité d'épargner pour les études. Cette abolition, « combinée au manque à gagner dû aux distorsions fiscales », libérerait près de 1,3 milliard de dollars par an, une somme qu'il propose de réinvestir dans la recherche et l'enseignement universitaires. Voilà une proposition qui attire l'attention au moment où de nombreux acteurs déplorent le sous-financement des universités.

Les travaux de la commission Charbonneau ont exposé l'étendue de la corruption et de la collusion dans l'octroi des contrats publics au Québec. Ces révélations n'ont certainement pas contribué à atténuer le cynisme de la population. Pour Hugo Roy, ce phénomène est inquiétant, car il aggrave la crise de confiance des citoyens à l'égard de leurs institutions

2. Demers, M. (2005). *La rentabilité du baccalauréat*, <http://www.mels.gouv.qc.ca/STAT/bulletin/bulletin_32.pdf>, consulté le 12 décembre 2012.

démocratiques. Tout en reconnaissant les initiatives mises en œuvre par le gouvernement et par l'administration publique dans les dernières années pour assurer plus de transparence, l'auteur juge nécessaire d'aller plus loin et fait diverses recommandations à ce sujet dans le cinquième chapitre. Il suggère entre autres d'assouplir la discipline de parti en permettant aux députés de voter librement sur des questions éthiques. Une telle « pratique » aurait permis selon lui « d'éviter un long débat » sur la pertinence de créer la commission Charbonneau. Il recommande aussi de mieux réguler l'entourage des élus en proposant une procédure à suivre pour éviter aux membres du personnel politique d'être en conflit d'intérêts lorsque ceux-ci sont à la recherche d'un emploi après avoir quitté le monde de la politique. De plus, Hugo Roy suggère de donner à l'Assemblée nationale un rôle clé dans la lutte contre la collusion et la corruption en créant une douzième commission sectorielle, qui évaluerait la transparence et l'intégrité des organismes publics. Ces propositions contribueraient à rétablir peu à peu le lien de confiance entre le public et ses institutions démocratiques.

Dans le sixième chapitre, Mathieu Bock-Côté s'intéresse à l'émergence de la question identitaire au Québec dans la foulée de la crise des accommodements raisonnables. Il rappelle que le mouvement souverainiste au Québec est sorti traumatisé de l'expérience référendaire de 1995 à la suite de la déclaration malheureuse de Jacques Parizeau le soir du référendum. Il s'ensuit une volonté de « moderniser » l'identité québécoise chez les élites souverainistes. Pendant une dizaine d'années, le Parti québécois et le Bloc québécois ont privilégié, selon l'auteur, une conception « chartiste » et multiculturelle de l'identité qui devenait ainsi « décentrée » de la majorité francophone. Cependant, la crise des accommodements raisonnables (2006-2008) a signalé le rejet par la population de cette construction multiculturelle de l'identité québécoise. Bock-Côté est critique à cet égard de la commission Bouchard-Taylor, qui a sillonné le Québec à l'automne 2007 pour consulter la population sur les accommodements raisonnables. Il s'agissait, à son avis, d'un exercice militant visant à promouvoir les vertus du multiculturalisme. À l'inverse, il voit dans la réaction populaire à la crise des accommodements raisonnables le retour des préoccupations identitaires de la « majorité historique francophone » dans l'arène politique, qu'elles soient linguistiques ou culturelles. Cette thèse ne manquera pas de soulever un débat, d'autant plus que la question reste d'actualité. Dans un sondage

réalisé en février 2013 sur la succession du pape Benoît XVI, 61 % des répondants ont dit que «les traditions catholiques font beaucoup ou assez partie de l'identité québécoise» même si «la pratique religieuse est assez faible»³.

Dans le septième chapitre, Benoît Dubreuil et Guillaume Marois analysent les «arbitrages délicats» qu'implique toute politique d'immigration au Québec. En raison de sa situation linguistique minoritaire en Amérique du Nord, la société québécoise doit relever un double défi, celui d'optimiser l'apport des immigrants à l'économie québécoise tout en favorisant le rayonnement du français. Est-il possible de poursuivre ces deux objectifs? Ou faut-il en privilégier un au détriment de l'autre? En se fondant sur une littérature abondante (qui souligne l'impact modeste de l'immigration sur l'économie et le vieillissement des sociétés d'accueil), les auteurs estiment que le gouvernement devrait privilégier l'objectif linguistique et concentrer ses efforts de recrutement auprès des immigrants francophones ou susceptibles d'adopter le français en modifiant, entre autres choses, sa grille de sélection (plusieurs scénarios de réforme sont étudiés). Même si cette politique ne viendrait pas réduire la proportion d'immigrants éprouvant des difficultés d'intégration au marché du travail, l'impact économique pour le Québec serait, croient-ils, limité et cela n'empêcherait pas, de surcroît, de recruter des travailleurs hautement qualifiés. Voilà une proposition qui risque de susciter des réactions, d'autant plus qu'elle se situe à contre-courant du discours médiatique ambiant.

De leur côté, Pierrot Ross-Tremblay et Nawel Hamidi analysent dans le huitième chapitre la signification du mouvement de protestation autochtone *Idle No More!* («Fini l'apathie!»), qui a fait les manchettes à la fin de 2012 et au début de 2013. Selon les auteurs, cette contestation vise à dénoncer les politiques «assimilatrices» du gouvernement canadien et ses «modes de contrôle» imposés aux Premiers Peuples, que ce soit sur le plan de l'identité (le «statut d'Indien»), de la gouvernance (les «conseils de bande») ou du territoire (les «réserves»). Ce «système colonial» aurait été profondément intériorisé par les Premiers Peuples et Pierrot Ross-Tremblay et Nawel Hamidi jugent urgent de s'en libérer. Pour y arriver, ils estiment que les

3. Youri Rivest, vice-président de CROP, cité dans *Le Soleil* le 16 février 2013. Le sondage CROP-*Le Soleil-La Presse* a été effectué en ligne les 13 et 14 février 2013.

autochtones doivent se réapproprier leurs traditions et leurs savoirs ancestraux. Les Premiers Peuples doivent aussi s'unir afin de définir « une alternative au régime colonial canadien ». Ils soulignent enfin la nécessité, au Québec, de renouveler le dialogue entre les Premiers Peuples et leurs concitoyens québécois, un dialogue qui permettrait de renouer avec leur histoire commune, trop longtemps occultée, et de construire un récit au centre duquel le respect de l'être humain et la protection de l'environnement seraient des éléments fondamentaux.

Dans le neuvième chapitre, Caroline Simard aborde la brûlante question du partage des bénéfices liés à l'exploitation des ressources minières dans le Nord québécois. Elle jette ainsi un éclairage sur l'un des aspects clés du Plan Nord, un ambitieux projet lancé par l'ancien gouvernement libéral de Jean Charest en mai 2011 pour développer le territoire situé au nord du 49^e parallèle (ce projet reste toujours un enjeu d'importance pour le gouvernement minoritaire du Parti québécois, élu en septembre 2012, même si les priorités ont évolué). Selon l'auteure, le régime de redevances sur les profits des compagnies minières demeure une option plus intéressante « pour maximiser les revenus de l'État » que les régimes basés sur les quantités extraites ou sur les revenus. Cependant, au-delà des profits, l'État doit aussi s'assurer de protéger les droits des communautés locales et les écosystèmes pour les générations futures. Caroline Simard juge donc essentiel d'inclure tous les coûts sociaux et environnementaux dans la prise de décision. Cependant, elle précise que les coûts environnementaux sont difficiles à évaluer puisque la valeur écologique des écosystèmes nordiques est encore inconnue. Pour pallier cette lacune, l'auteure introduit le concept de service écologique afin d'estimer les valeurs minimales de ces coûts. L'inclusion de tous les coûts permettrait d'éviter que les communautés locales subissent les inconvénients sans être dédommagées adéquatement, comme ce fut trop souvent le cas par le passé. La transparence du processus et le dialogue avec les communautés sont donc indispensables pour établir un climat de confiance propice à la réalisation des projets.

Enfin, dans le dixième chapitre, Joël Thibert dresse un constat sans équivoque sur la ville de Montréal : il est urgent de « réinventer sa place » au « sein de la société québécoise ». Cette place de choix, pourtant, devrait lui revenir naturellement tant la vitalité économique, sociale et culturelle de Montréal est importante pour le Québec. Mais l'auteur rappelle les raisons

pour lesquelles Montréal est trop souvent négligée. Cette ville n'est pas « rentable » d'un point de vue électoral. Ses circonscriptions, souligne-t-il, ne changent pas souvent d'allégeance et les partis politiques provinciaux ont tendance à tenir pour acquis les électeurs montréalais. La région métropolitaine est aussi divisée et Montréal ne dispose pas de statut particulier qui lui permettrait d'accroître son poids politique à Québec. De même, l'auteur déplore d'autres problèmes qui minent Montréal, comme la méfiance et l'indifférence qu'elle inspire dans le reste du Québec, l'exode des francophones de l'île et les malentendus qui en découlent, ainsi que le manque de leadership des autorités municipales. À la lumière de ces constats plutôt sombres, Joël Thibert propose des avenues pour sortir Montréal de ce marasme. Il explique en particulier comment la métropole doit être reconnue par Québec comme un gouvernement à part entière, avec des pouvoirs accrus comme c'est le cas à Toronto ou à Vancouver. Il est aussi d'avis que Montréal doit devenir une vitrine de la culture et du savoir-faire des différentes régions du Québec à travers, par exemple, la création de partenariats entre des arrondissements de Montréal et des régions du Québec. Il propose enfin des idées originales pour améliorer les services aux Montréalais et stimuler la participation citoyenne. Ces recommandations trouveront-elles un écho dans les cercles de pouvoir à Montréal et, surtout, à Québec ?

La liste de thèmes abordés dans cet ouvrage est vaste et en aucun cas exhaustive. Une quantité considérable de thèmes, tout aussi importants, auraient pu être traités. Pensons seulement aux enjeux entourant l'enseignement primaire et secondaire, la dégradation de nos infrastructures, l'exploitation des ressources pétrolières et gazières, la pauvreté et l'exclusion ou encore la transparence des organismes publics. Des choix, parfois difficiles, ont dû être faits en fonction de l'expertise et de la disponibilité des collaborateurs.

Les auteurs de cet ouvrage collectif demeurent responsables de leurs propos. Des lecteurs seront peut-être en désaccord, tout comme nous l'avons été, avec certaines idées avancées. Mais ces idées restent essentielles au débat. Elles révèlent en tout cas les convictions de jeunes chercheurs qui, à gauche comme à droite de l'échiquier politique, proposent une critique, parfois radicale, du discours et des choix politiques ambiants. Ce faisant, ils offrent des réponses concrètes à des interrogations complexes et plusieurs de leurs propositions pourraient faire l'objet de nouvelles politiques publiques.

« POUR ASSURER LA PROSPÉRITÉ DES GÉNÉRATIONS FUTURES, IL EST ESSENTIEL D'AGIR POUR MAINTENIR LA CRÉDIBILITÉ DE L'ÉTAT QUANT À SA CAPACITÉ À FAIRE FACE À SES OBLIGATIONS FINANCIÈRES. »



FINANCES PUBLIQUES

VIEILLISSEMENT
ET FINANCES PUBLIQUES :
LA CRISE EST-ELLE INÉVITABLE?

ÉTIENNE GAUDETTE

ÉTIENNE GAUDETTE EST CANDIDAT AU DOCTORAT EN ÉCONOMIQUE À L'UQAM. EN 2010-2011, IL A MIS SUR PIED AVEC BERNARD LANDRY UN COURS EXPLORANT L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE CONTEMPORAINE. SES RECHERCHES PORTENT SUR LES SYSTÈMES PUBLICS DE SANTÉ, QU'IL ÉTUDIE D'UN POINT DE VUE MACRO-ÉCONOMIQUE. UNE FOIS SON DOCTORAT TERMINÉ, IL ENTREPREND DES ÉTUDES POSTDOCTORALES EN POLITIQUES DE SANTÉ À L'UNIVERSITÉ DE CALIFORNIE DU SUD.



Nous remercions Pierre Fortin et les directeurs de la publication, Simon Thibault et Magaly Brodeur, pour leurs excellents commentaires et suggestions.

Depuis 1960, le Québec a connu un essor économique et social important grâce à l'accroissement soutenu du rôle de l'État. L'endettement qui a accompagné cet essor fut en grande partie stratégique. Il a permis aux Québécois de se doter d'un système d'éducation performant, de soins de santé universels et d'infrastructures routières et hydroélectriques contribuant à leur richesse collective. Or, la crise de l'endettement national qui sévit en Europe depuis le krach boursier de 2008 est un signal d'alarme pour les nations lourdement endettées et aux prises avec des déficits budgétaires chroniques. Le Québec est l'une de ces nations.

Ce texte aborde le défi colossal qui attend les décideurs québécois afin d'éviter l'effondrement des finances publiques alors que la province est confrontée à un vieillissement de sa population sans précédent et parmi les plus prononcés au monde. Nous porterons d'abord un regard critique sur l'évolution économique récente du Québec et constaterons que son endettement présent menace sa pérennité à moyen terme. Nous verrons ensuite combien le redressement nécessaire des finances publiques sera rendu difficile par l'évolution démographique. L'augmentation dramatique de la part des aînés dans la population totale aura pour double conséquence de restreindre la progression des recettes de l'État et d'accélérer celle des dépenses de programmes, entre autres en santé. Heureusement, il n'est pas encore trop tard. Par des réformes adéquates, nous pourrions atteindre le plein potentiel de notre économie et ainsi assurer la solvabilité et la prospérité du Québec.

OÙ EN EST-ON? LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC

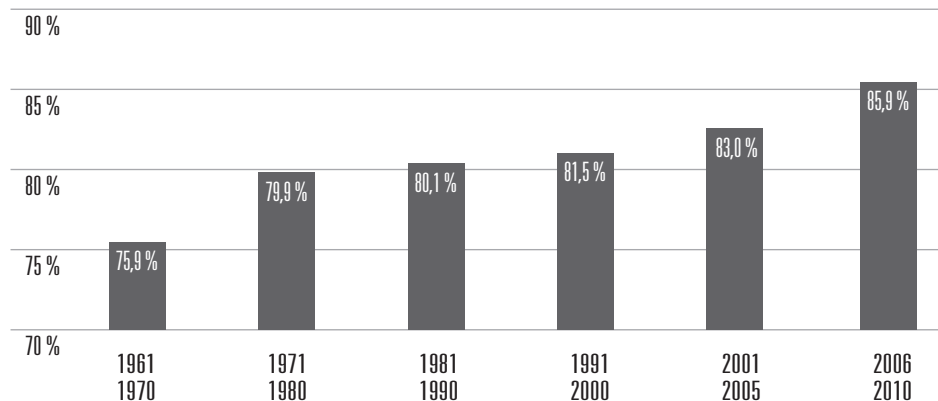
L'économie québécoise est souvent dépeinte comme étant peu performante par rapport à ses voisines. La mesure la plus souvent utilisée pour comparer les économies est le produit intérieur brut (PIB), qui correspond à la valeur marchande de tous les biens et services produits sur un territoire donné. En effet, le Québec occupe le 55^e rang, sur 60, des provinces canadiennes et États américains quant au PIB par habitant¹. Selon cette mesure, la performance économique des Québécois se situait à seulement 74 % de celle des États-Unis en 2006.

Ce constat de piètre performance de l'économie québécoise occulte plusieurs faits importants. D'abord, l'économiste Pierre Fortin rappelle que sept des dix provinces canadiennes figuraient dans les dix positions de queue parmi les administrations nord-américaines (Fortin, 2009). Seules l'Alberta, Terre-Neuve et la Saskatchewan, dont les économies sont axées sur l'extraction de ressources naturelles, faisaient exception. Celles-ci occupaient respectivement les 3^e, 20^e et 31^e rangs du classement du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises (GTIE, 2008). L'Ontario, dont la structure économique est la plus proche de celle du Québec, se situait au 51^e rang, à 81 % du PIB par habitant américain. Une analyse de l'évolution récente de l'économie québécoise révèle par ailleurs un étonnant rattrapage de la Belle Province vis-à-vis de ses voisins, notamment l'Ontario, comme l'illustre la figure 1.1. Cette figure montre l'évolution du rapport entre les productions par habitant du Québec et de l'Ontario depuis 1961. Entre 1961 et 1970, ce rapport était de 76 %, signifiant que l'économie québécoise produisait 24 % moins de biens et services par personne que l'économie ontarienne. Nous constatons que l'écart s'est rétréci de façon appréciable au cours du dernier demi-siècle.

1. Ce classement, qui compare les économies nord-américaines en 2006, fait partie d'une étude commandée par le ministère des Finances du Québec (GTIE, 2008).

FIGURE 1.1.

RATIO QUÉBEC-ONTARIO DU PIB PAR HABITANT AUX PRIX DU MARCHÉ, 1961-2010



SOURCE: D'APRÈS STATISTIQUE CANADA (2011), *PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB), EN TERMES DE REVENUS, COMPTES ÉCONOMIQUES PROVINCIAUX*, TABLEAU 384-0001, CANSIM, <[HTTP://WWW5.STATCAN.GC.CA/CANSIM/A26?LANG=FRA&RETRLANG=FRA&ID=3840001&PA SER=&PATTERN=&STBYVAL=1&P1=1&P2=-1&TABM ODE=DATATABLE&CSID=>](http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrlang=fra&id=3840001&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=-1&tAbM ode=DataTable&csid=>)>, CONSULTÉ LE 3 AOÛT 2012.

En somme, si la performance économique agrégée du Québec présente encore un retard par rapport à la majorité des administrations nord-américaines, la réalité n'est pas aussi sombre qu'il paraît. D'une part, l'économie québécoise performe relativement bien en comparaison des autres provinces canadiennes et elle jouit d'un élan favorable depuis 1960. D'autre part, le Québec est un leader nord-américain dans le combat contre les inégalités de

revenus et la pauvreté². Le Québec fait également plutôt bonne figure à l'échelle mondiale, avec un PIB par habitant, en 2010, s'élevant à 99 % de la moyenne des pays européens membres de l'OCDE³.

LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE

La progression économique qu'a connue le Québec n'est pas le fruit du hasard. Avec l'élection du gouvernement Lesage en 1960, les dépenses de l'État ont connu un essor important : nationalisation de l'électricité, érection de monumentaux chantiers hydroélectriques, création de sociétés d'État et mise en place d'un système d'éducation moderne. Ce faisant, la part du secteur public dans la vie économique est devenue l'une des caractéristiques distinguant la société québécoise de ses voisines. À titre indicatif, les dépenses des paliers provincial et local correspondaient à 37,1 % du PIB québécois en 2007, alors que la moyenne canadienne était de 24,5 %⁴. C'est donc dire que le secteur public était une fois et demie plus important au Québec que dans l'ensemble du pays.

Toutefois, si les revenus de taxation et d'impôt ont aussi augmenté avec l'essor de l'État québécois, ils ont été insuffisants pour assurer l'équilibre budgétaire de 1961 jusqu'à la fin des années 1990, ainsi que dans la majorité de la décennie 2000. En raison de ces déficits successifs, la province a accumulé une dette substantielle. En mars 2012, la dette nette du gouvernement du Québec était estimée à 171 milliards (Finances Québec, 2012). Cette somme représente la moitié du PIB du Québec, la proportion la plus élevée parmi les provinces canadiennes. Ce concept de dette, aussi appelé « dette financière nette », correspond

2. Pour en apprendre davantage sur les succès du Québec à ce sujet, lire l'excellent article de Pierre Fortin (2010).
3. Ce pourcentage est obtenu en faisant le ratio des PIB par habitant du Québec et de la moyenne des 24 pays européens de l'OCDE, tels que compilés par l'Institut de la statistique du Québec.
4. Selon des données de Statistique Canada. En incluant le palier fédéral à l'addition, la part totale du gouvernement dans l'économie québécoise atteignait 50 %.

à la somme des passifs financiers de l'État moins ses actifs financiers. Il permet une meilleure appréciation de la situation financière des nations que la dette brute, qui exagère le poids de l'endettement en faisant abstraction de la valeur des actifs détenus par l'État.

LES CONSÉQUENCES DE L'ENDETTEMENT

S'il ne faut pas les dramatiser, les contrecoups d'un tel endettement sont néanmoins très préoccupants. Comme dans tout ménage, la première conséquence de la dette souveraine est l'ajout d'une dépense ne servant qu'à payer les intérêts sur cette dette. Malgré des taux d'intérêt à des niveaux historiquement faibles, ces coûts représentent actuellement 7% des dépenses de l'État, qui ne peuvent être allouées à d'autres missions sociales telles que les soins de santé ou l'éducation.

La deuxième conséquence de la dette souveraine, plus insidieuse, est de fragiliser la pérennité de l'État. À terme, une attitude négligente à l'égard de l'endettement national peut provoquer une brisure abrupte du contrat social qui lie l'État à ses citoyens. À ce chapitre, la crise de la dette qui frappe de nombreux pays de la zone euro depuis 2010 est un sérieux avertissement aux nations endettées. En particulier, la Grèce devait faire face à un dilemme déchirant au début de 2012. Le gouvernement grec avait pour première option d'appliquer une série de mesures draconiennes d'austérité imposées par l'Union européenne, dont l'élimination de 150 000 postes de la fonction publique et une réduction majeure des allocations de pension de vieillesse. En acceptant un tel programme, la Grèce évitait le défaut de paiement à court terme, mais le pays devait alors continuer à payer d'étouffants intérêts sur sa dette, minant ainsi sa reprise économique. Avec un pays en pleine crise et un taux de chômage de plus de 20%, il ne fut pas surprenant de voir la population grecque s'opposer vivement à ces mesures d'austérité. Or, la seconde option n'était guère plus tentante. En effet, si la Grèce avait rejeté les conditions imposées par ses créiteurs, le pays aurait été en défaut de paiement, ce qui aurait provoqué son éjection de l'Union européenne.

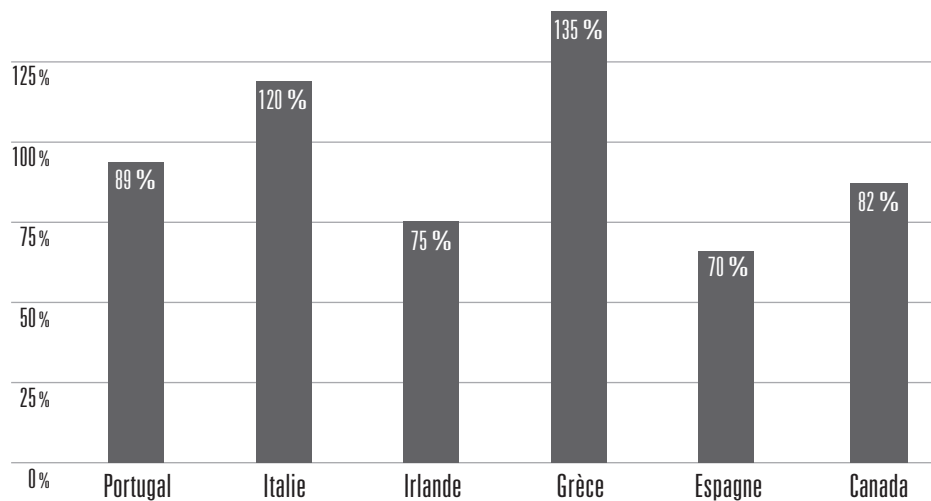
La figure 1.2 présente les prévisions de la dette souveraine brute pour quelques pays choisis en 2011, telles que compilées par l'hebdomadaire anglais *The Economist*. Les pays européens qui y figurent montrent les plus grands risques de défaut sur leur dette souveraine. L'endettement canadien y apparaît préoccupant, avec une proportion du PIB supérieure à deux des cinq pays en difficulté. Or, celui du Québec est encore plus inquiétant. À l'aide des données de Statistique Canada, on peut déduire qu'en 2008 la dette **nette** québécoise était de 25 points de pourcentage de PIB supérieure à celle de l'ensemble du Canada⁵. En supposant que cet écart constitue un ordre de grandeur plausible de l'écart des dettes **brutes** séparant le Canada et le Québec en 2011, l'endettement brut du Québec en proportion de son PIB serait de 107%, à seulement 28% du niveau d'endettement de la Grèce.

Une telle comparaison avec un pays au bord de la faillite peut sembler alarmante. Cela dit, malgré son lourd endettement, le Québec n'est pas menacé par la catastrophe dans l'immédiat. Une crise de l'endettement souverain nécessite à la fois un niveau d'endettement élevé et l'affaiblissement de la crédibilité de l'emprunteur à honorer ses paiements d'intérêts dans le futur. La combinaison de ces deux facteurs crée un cercle vicieux duquel il est difficile de sortir : la baisse de la crédibilité de l'emprunteur entraîne une escalade du taux d'intérêt auquel il doit refinancer sa dette, ce qui mine encore davantage sa crédibilité quant à sa capacité à rembourser dans le futur. Cela dit, le Québec a bénéficié d'un retour rapide à la croissance économique et il n'a pas eu recours à d'importants déficits publics après la crise financière de 2008. De cette façon, il a jusqu'ici évité ce cercle vicieux, contrairement aux nations européennes de la figure 1.2. Toutefois, avec l'impact attendu du vieillissement sur ses finances publiques, le gouvernement québécois devra faire des efforts substantiels pour maintenir sa crédibilité auprès de ses créanciers au cours des prochaines décennies.

5. On parvient à ce résultat en attribuant au Québec une proportion de la dette fédérale qui équivaut à sa part des revenus fédéraux (19%), reproduisant un calcul de Joanis et Godbout (2009). Malheureusement, Statistique Canada a cessé de compiler des données provinciales d'endettement après 2008, rendant difficiles les comparaisons pour les années subséquentes.

FIGURE 1.2.

ENDETTEMENT BRUT EN PROPORTION DU PIB, PRÉVISIONS DE 2011

SOURCE: *THE ECONOMIST* (2012).

LE VIEILLISSEMENT ET SES IMPACTS

L'année 2010 a constitué une étape charnière de l'évolution démographique du Québec. C'est en effet durant cette année que les premiers-nés de la génération du « baby-boom⁶ » ont atteint l'âge de 65 ans et amorcé leur retrait du marché du travail. Ce changement s'inscrit dans une tendance lourde de vieillissement de la population du Québec au cours des prochaines décennies. Selon le scénario de référence des démographes de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), la proportion des personnes en âge de travailler (c'est-à-dire les personnes âgées de 15 à 64 ans) dans la population totale chutera d'abord très rapidement, de près de 10 % d'ici à 2030, puis demeurera faible jusqu'en 2050 (tableau 1.1). Durant la même période, la proportion des aînés passera de 15 % à 28 %. Une chute marquée du nombre de personnes en âge de travailler par aîné, de 6,4 en 2010 à seulement 2,7 en 2050, sera l'effet net de cette évolution⁷.

À la lumière de ces données, il nous apparaît important de quantifier les impacts qu'aura le vieillissement de la population québécoise sur les finances publiques. Pour les années 2010 à 2050, nous calculons l'évolution des finances du gouvernement du Québec en supposant que les recettes et les dépenses de l'État par personne d'un groupe d'âge donné demeureront fixes. Dans ces calculs, seules les quantités de personnes par groupe d'âge changent, suivant le scénario démographique de référence de l'ISQ. Les prévisions obtenues par un tel calcul sont en dollars constants, puisque nous ne faisons pas d'hypothèse sur l'évolution future des prix. Bien évidemment, un tel exercice comporte certaines limites, puisqu'en réalité la

6. Cette expression renvoie à l'augmentation abrupte de la natalité qu'ont connue le Québec et plusieurs pays occidentaux dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. On appelle les « baby-boomers » la génération, très nombreuse, née durant cette période.
7. D'autres scénarios sont compilés par l'ISQ afin de prévoir l'évolution de la population pour des paramètres démographiques différents, par exemple si l'immigration connaissait un déclin imprévu. Ces scénarios n'affectent que de façon marginale l'évolution de la part des groupes d'âge. Par exemple, le scénario « fort » de l'ISQ (qui comporte le plus de population totale) suppose une augmentation importante à la fois de la fécondité et de l'espérance de vie des aînés. Si ce scénario mène effectivement à une population totale plus nombreuse que le scénario de référence, les proportions de groupes d'âge des deux scénarios sont similaires, puisque à la fois les aînés et les personnes en âge de travailler s'y trouvent plus nombreux.

performance économique, la fiscalité et les politiques publiques évoluent conjointement avec les changements démographiques. Malgré ces limites, l'exercice donne une bonne idée de l'impact du vieillissement si, d'une part, la croissance économique québécoise n'était pas au rendez-vous et si, d'autre part, l'État ne prenait pas les moyens pour éviter la crise⁸.

TABLEAU 1.1.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ATTENDUE DU QUÉBEC, 2010-2050
(MILLIONS DE PERSONNES, SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE DE L'ISQ)

Année	14 ans et moins	15 à 64 ans	65 ans et plus	Total
2010	1,23	5,44	1,21	7,88
2015	1,28	5,46	1,44	8,18
2020	1,35	5,38	1,69	8,42
2025	1,35	5,32	1,97	8,64
2030	1,32	5,26	2,23	8,81
2035	1,29	5,30	2,34	8,94
2040	1,28	5,35	2,40	9,03
2045	1,30	5,34	2,47	9,11
2050	1,32	5,31	2,53	9,16

SOURCE: D'APRÈS ISQ (2009).

8. Ce type d'exercice n'est pas nouveau. Entre autres, Godbout (2006) et Fortin (2006) ont fait des calculs similaires avec les données budgétaires de 2004 et 2006 dans la foulée de la publication du manifeste *Pour un Québec lucide* (2005).

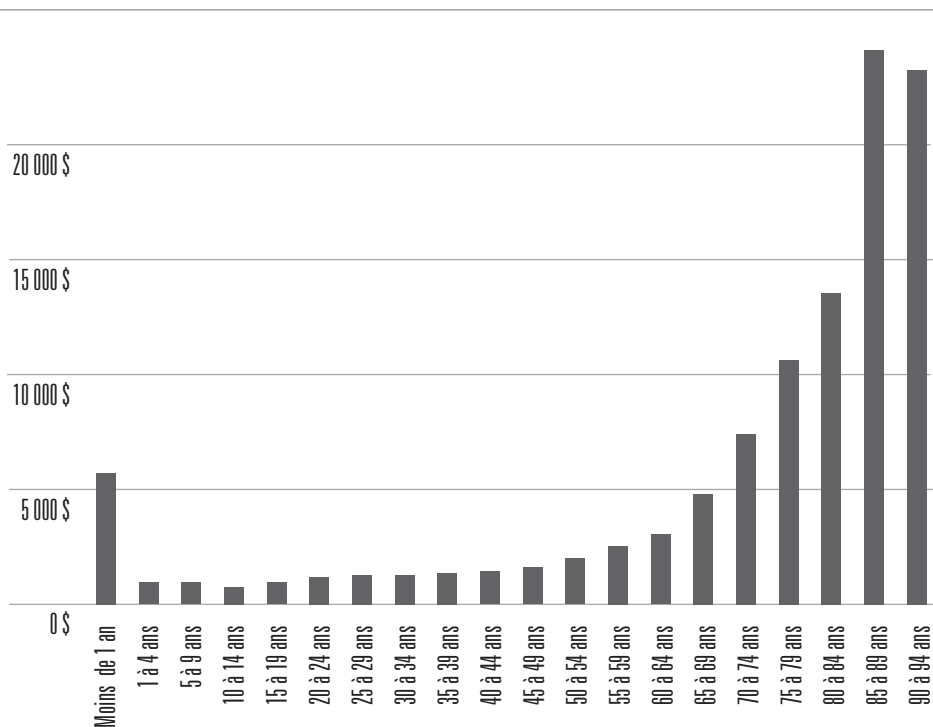
PERSONNES ÂGÉES ET DÉPENSES DE SOINS DE SANTÉ

La hausse importante des dépenses de soins de santé sera la conséquence la plus directe et visible du vieillissement de la population. Comme on le voit à la figure 1.3, la moyenne des dépenses annuelles en santé par Québécois de 2 à 64 ans était inférieure à 5 000 \$ en 2008. Dès l'âge de 65 ans, le coût des soins croissait de façon marquée. Il atteignait plus de 10 000 \$ par an pour les 75 ans et plus et près de 25 000 \$ par an pour les 85 ans et plus. Comme l'évolution démographique du Québec accroîtra de façon substantielle la part de ces groupes d'âge dans la population totale, le système de santé québécois sera sous pression. Dans ce contexte de vieillissement, il faut donc s'attendre à des temps d'attente plus longs, à une surutilisation et une suroccupation des infrastructures, ainsi qu'à une véritable explosion des dépenses publiques en santé.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) occupe déjà, et de loin, le premier rang des dépenses de programmes de l'État québécois. Des 60 milliards de dollars de dépenses prévues par Québec en 2010-2011, 28 milliards, ou 47 % du total, étaient alloués au MSSS (Finances Québec, 2011). En combinant l'évolution démographique du scénario de référence de l'ISQ et les dépenses de santé par âge de la figure 1.3, nous constatons que les dépenses annuelles du Ministère croîtront d'environ 5 milliards par décennie jusqu'en 2050. À ce rythme, les dépenses moyennes de santé par habitant seront 57 % plus élevées en 2050 qu'en 2010 (figure 1.4).

FIGURE 1.3.

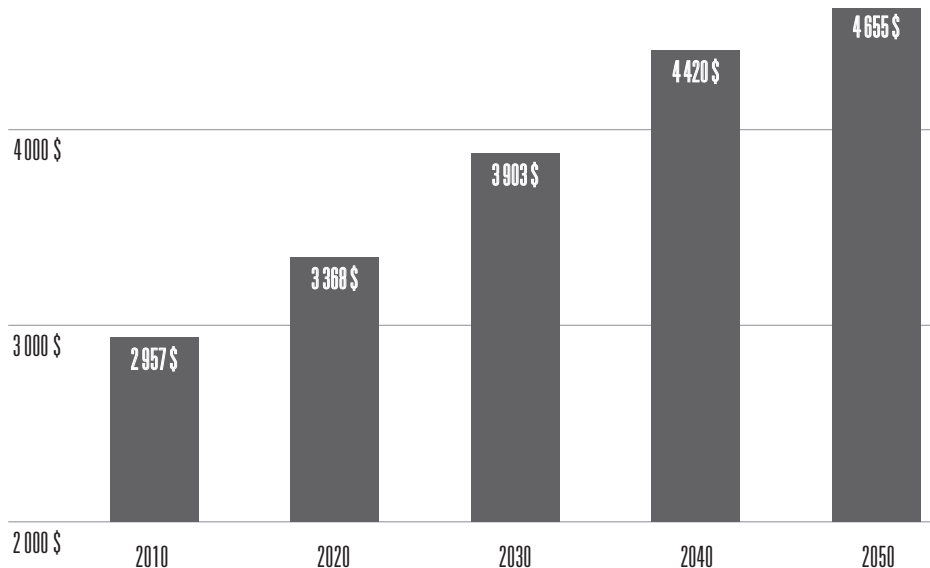
DÉPENSES DE SANTÉ PAR HABITANT DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, PAR GROUPE D'ÂGE, 2007 (MILLIERS DE DOLLARS, ESTIMATIONS)



SOURCE: D'APRÈS ICIS (2009).

FIGURE 1.4.

DÉPENSES DE SANTÉ PAR HABITANT DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2010-2050
(EN DOLLARS CONSTANTS DE 2008, PRÉVISIONS)



SOURCE: D'APRÈS ICIS (2009) ET LES CALCULS DE L'AUTEUR.

Notre prévision des impacts du vieillissement de la population sur les finances publiques se fonde, nous l'avons vu, sur l'hypothèse que les dépenses et revenus de l'État par groupe d'âge demeureront fixes de 2010 à 2050. Cette prémisse est somme toute assez simpliste, car elle ne permet pas de prendre en compte l'évolution d'autres variables. Par exemple, des

progrès technologiques ou une meilleure gestion du système de santé pourraient réduire les coûts par habitant. Cela dit, un tel scénario est peu probable. D'abord, le passé récent nous enseigne que les progrès technologiques font généralement enfler la facture. Les développements en recherche médicale et pharmaceutique permettent de mieux traiter de nombreuses maladies et d'accroître l'espérance de vie des patients. Or, ces avancées entraînent généralement des coûts plus élevés. Il est révélateur que les médicaments, un secteur à forte croissance technologique, soient le secteur de dépenses du MSSS qui a le plus augmenté de 1997 à 2007 (MSSS, 2008). De la même façon, les efforts de l'État québécois pour contrôler les coûts des soins depuis 25 ans (huit commissions d'enquête, comités d'étude et groupes de travail se sont penchés sur le sujet depuis 1988) n'ont pu empêcher leur croissance constante.

Dans l'ensemble, on peut donc s'attendre à une hausse des dépenses annuelles en santé d'au moins 5 milliards de dollars par décennie, à moins de changements majeurs dans le fonctionnement et le financement du système de santé. Quant aux autres dépenses de programmes, elles croîtront de 5 milliards (16%) de 2010 à 2050 si elles augmentent de façon proportionnelle à la taille de la population⁹. Ainsi, les dépenses annuelles de programmes du gouvernement seront de 25 milliards plus élevées en 2050 qu'en 2010. Qui plus est, les coûts liés au service de la dette sont, eux aussi, appelés à croître de façon importante puisque les taux d'intérêt, à des creux historiques depuis décembre 2008, ne pourront qu'augmenter dans les années à venir.

9. Nous parvenons à ce chiffre en haussant les dépenses de programmes excluant la santé de 2010-2011 (de 31,7 milliards) proportionnellement à l'accroissement de population anticipé par l'ISQ entre 2010 et 2050 (voir le tableau 1.1).

POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER ET REVENUS DE L'ÉTAT

La seconde grande conséquence du vieillissement sur les finances publiques sera la diminution de la part relative de la population en âge de travailler. Tout citoyen du Québec, quel que soit son âge, contribue aux revenus de l'État en payant son impôt sur le revenu et les taxes à la consommation, ainsi qu'en consommant les produits des sociétés d'État. Évidemment, la contribution des Québécois évolue avec l'âge.

À la figure 1.5, nous présentons l'impôt sur le revenu payé par les Québécois selon leur âge en 2009, en normalisant à 100 la ponction moyenne¹⁰. Ce graphique met en évidence deux impacts successifs distincts d'une augmentation soudaine et temporaire de la natalité (tel le baby-boom) sur les revenus de l'État. Dans un premier temps, lorsque la cohorte nombreuse issue de l'augmentation de la natalité atteint les âges de 35 à 64 ans, une part élevée de la population est au travail, gagne de bons salaires et achète des biens et services taxés par l'État. Dès 1980, le Québec a ainsi grandement bénéficié de l'arrivée des baby-boomers dans cette tranche d'âge. Cette situation a notamment facilité le retour à l'équilibre budgétaire à la fin des années 1990. Ensuite, lorsque la cohorte atteint l'âge de la retraite et quitte le marché de l'emploi, ses contributions aux revenus de l'État deviennent beaucoup plus faibles. Ce phénomène ira en s'accroissant avec le retrait rapide des baby-boomers du marché du travail, qui a débuté en 2010.

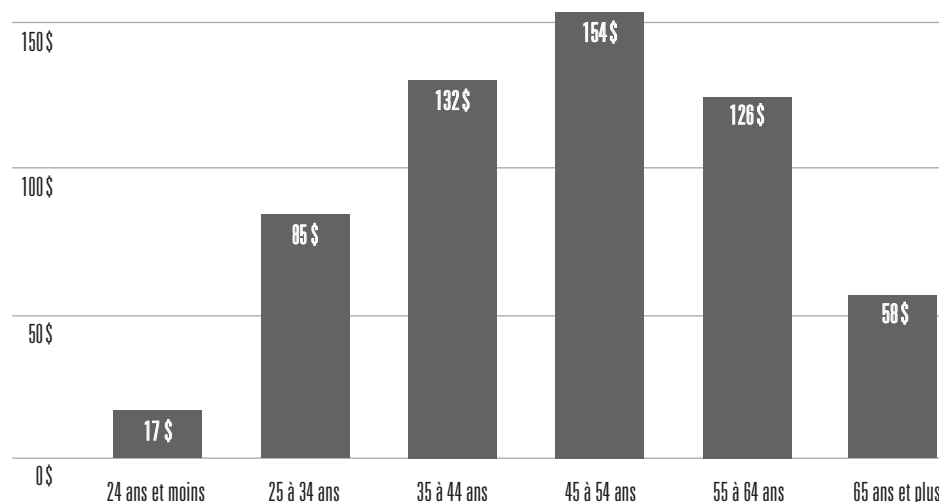
En maintenant les impôts moyens payés par tranche d'âge au niveau de 2009, on prévoit une augmentation de 9 milliards de dollars (12 %) des recettes fiscales de 2010 à 2050, alors que la population croîtra de 16 %. Au net, les recettes de l'État par habitant chuteront ainsi de près de 4 % en raison de l'augmentation du nombre de retraités. Heureusement, d'autres facteurs hausseront les revenus de l'État. D'une part, on observe que les Québécois choisissent de prendre leur retraite à des âges plus avancés qu'auparavant, ce qui bonifiera

10. De façon générale, les études empiriques des dépenses des ménages dans le cycle de vie notent que celles-ci évoluent de concert avec le revenu, ce qui suggère que les taxes de consommation et autres prélèvements fiscaux par tranche d'âge sont à peu près proportionnels aux impôts sur le revenu.

la contribution des personnes de 65 ans et plus. D'autre part, le départ à la retraite de la génération du baby-boom devrait accroître le nombre d'emplois disponibles pour les autres groupes d'âge, ce qui aura un effet positif sur leurs taux d'emploi et leurs salaires. Malgré ces éléments plus positifs, les impacts majeurs qu'aura le vieillissement de la population sur les finances publiques des prochaines années sont indéniables.

FIGURE 1.5.

IMPÔT SUR LE REVENU MOYEN PAYÉ PAR UN QUÉBÉCOIS SELON SON ÂGE EN 2009
(100 CORRESPOND À L'IMPÔT MOYEN POUR L'ENSEMBLE DU QUÉBEC)



SOURCE: D'APRÈS STATISTIQUE CANADA (2012). *REVENU ET DÉMOGRAPHIE SELON LES QUARTIERS, DÉCLARANTS ET DÉPENDANTS AYANT UN REVENU SELON LE SEXE, LE GROUPE D'ÂGE, LES IMPÔTS PAYÉS ET LE REVENU APRÈS IMPÔTS*, TABLEAU 111-0044, CANSIM, <[HTTP://WWW5.STATCAN.GC.CA/CANSIM/A26?LANG=FRA&RETRLANG=FRA&ID=1110044&PA\\$ER=&PATTERN=&STBYVAL=1&P1=1&P2=-1&TABMODE=DATATABLE&CSID=>](http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrlang=fra&id=1110044&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=-1&tabMode=DataTable&csid=)>, CONSULTÉ LE 3 AOÛT 2012, CALCULS DE L'AUTEUR.

RELEVER LE DÉFI DU VIEILLISSEMENT

Prises ensemble, la relative stagnation des revenus de l'État et l'expansion rapide des dépenses de santé exerceront une pression importante sur les finances publiques du Québec. Malheureusement, il n'existe pas de solution miracle pour relever ce défi sans modifier la gestion de l'État. L'endettement, en particulier, devra être utilisé avec le plus grand discernement puisque le retour à des taux d'intérêt plus élevés restreindra la marge de manœuvre de l'État.

Dans ce contexte, la stratégie des décideurs québécois pour les prochaines décennies devra comporter deux lignes directrices. La première est de favoriser autant que possible un climat propice à la croissance économique et l'accroissement de la productivité. La seconde est d'oser remettre en question certains rôles de l'État dans l'économie afin d'assurer un contrôle strict du solde budgétaire du gouvernement. Ces lignes directrices n'impliquent pas nécessairement d'atteindre l'équilibre budgétaire chaque année, ni de rembourser la dette existante de façon significative. Dans le contexte démographique du Québec, ces objectifs sont irréalistes. Elles visent plutôt à favoriser une croissance soutenue de l'économie québécoise et à minimiser l'expansion de l'endettement souverain. C'est ainsi qu'il sera possible de maintenir la crédibilité du gouvernement face à ses créanciers, d'éviter l'effondrement des finances publiques et d'assurer la prospérité des générations futures. Voyons maintenant quelles mesures concrètes le Québec peut prendre afin d'observer ces lignes directrices.

FAVORISER LA CROISSANCE

Une croissance soutenue de l'économie et de la richesse des Québécois aiderait grandement le Québec à relever le défi démographique. D'une part, cette croissance augmenterait les revenus de l'État, ce qui contribuerait à payer l'augmentation des dépenses de programmes décrite précédemment. La nécessité de taxer davantage les travailleurs se ferait moins sentir. D'autre part, comme une croissance économique soutenue enrichirait la majorité de la population, elle permettrait de réduire les besoins de transferts aux personnes moins nanties, ce

qui allégerait certaines dépenses de programmes. Finalement, la croissance favoriserait le maintien de l'excellente cote de crédit du gouvernement, puisqu'elle renforcerait sa capacité à respecter ses obligations financières dans le futur.

Si la croissance économique constitue une fin désirable, comment la favoriser? Cette question, qui n'a pas de réponse unique, fait l'objet d'un débat continu chez les économistes. Certains préconisent une intervention active et éclairée de l'État afin de stimuler certains secteurs stratégiques, alors que d'autres recommandent plutôt de laisser le champ libre à l'initiative privée et au marché. Au lieu de favoriser une idéologie, nous préférons considérer de façon pragmatique les composantes fondamentales de la richesse des nations. Ces composantes sont 1) la production par heure travaillée (la productivité), 2) les heures travaillées par travailleur, 3) la proportion de travailleurs par personne en âge de travailler, 4) la proportion de personnes en âge de travailler par habitant et 5) le nombre total d'habitants (Gordon, 2010).

Les principaux moteurs de la croissance économique de l'histoire récente du Québec ont été les troisième et quatrième éléments décrits par Gordon (2010), c'est-à-dire la proportion de travailleurs par personne en âge de travailler et la proportion de personnes en âge de travailler par habitant. Tout d'abord, l'augmentation de la participation des femmes au marché de l'emploi fut particulièrement remarquable au Québec. Selon les données de Statistique Canada, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans¹¹ a bondi de 60% du milieu des années 1970 à 2011, passant de 46% à 74%. Un autre facteur important fut la présence d'une génération très nombreuse, celle des baby-boomers, sur le marché du travail. Cela dit, ces éléments ne contribueront plus autant au futur développement économique du Québec, car la participation au travail des Québécois est déjà très élevée¹² et, comme on l'a vu au tableau 1.1, la proportion de personnes âgées de 15 à 64 ans va diminuer considérablement avec le vieillissement des baby-boomers.

11. C'est-à-dire la proportion de Québécoises en emploi ou à la recherche d'un emploi à ces âges.

12. Le taux d'activité des Québécois des deux sexes de 15 à 64 ans oscille autour de 77%, son sommet historique, depuis 2003. C'est une valeur très élevée, puisqu'une proportion importante des Québécois de 15 à 25 ans se forme en vue de sa participation au marché du travail et n'est pas considérée comme « active » selon ce concept.

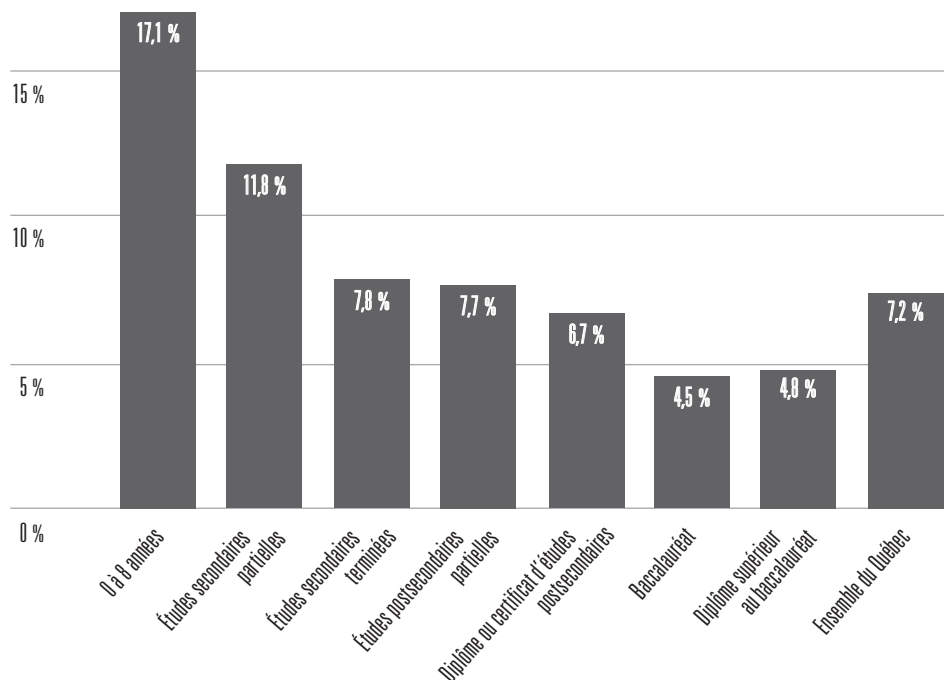
ENCOURAGER LA PRODUCTIVITÉ

Heureusement, d'autres avenues sont prometteuses pour favoriser la croissance. La première et la plus porteuse de ces avenues est d'encourager la productivité, c'est-à-dire la valeur moyenne d'une heure passée au travail. À cet égard, le Québec présente un retard important par rapport au reste du Canada et à la majorité des pays développés. En 2008, la productivité moyenne des Québécois se situait au 17^e rang des pays de l'OCDE, avec 47 \$ par heure travaillée. Le Québec accusait ainsi un retard de 6 \$ par heure avec l'ensemble du Canada et de 10 \$ avec la moyenne des pays membres du G7 (SECOR, 2010).

L'éducation est un moyen sûr de combler cet écart de productivité. En particulier, il sera important de changer la perception de la réussite scolaire, qui constitue certainement le frein le plus puissant au développement économique des Québécois. Par exemple, lorsqu'on demande aux Québécois s'il est important de développer une attitude disciplinée par rapport aux études et d'acquérir des habiletés pouvant mener à un bon emploi, seuls 60 % d'entre eux répondent par l'affirmative, contre 80 % dans l'ensemble du Canada (SECOR, 2010). Une telle attitude est lourde de conséquences. Elle va à l'encontre d'un fait établi : au Québec, comme dans la majorité des pays, plus le niveau d'éducation est élevé, plus le revenu moyen augmente et plus la probabilité d'être sans emploi diminue (figure 1.6). Tous les efforts possibles devront être déployés afin de modifier cette attitude et d'encourager la réussite scolaire, le développement des capacités et l'obtention de bons emplois.

FIGURE 1.6.

TAUX DE CHÔMAGE AU QUÉBEC SELON LE PLUS HAUT NIVEAU DE SCOLARITÉ ATTEINT, 2009



SOURCE: D'APRÈS STATISTIQUE CANADA (2013). *ENQUÊTE SUR LA POPULATION ACTIVE (EPA), ESTIMATIONS SELON LE NIVEAU DE SCOLARITÉ ATTEINT, LE SEXE ET LE GROUPE D'ÂGE*, TABLEAU 282-0004, <[HTTP://WWW5.STATCAN.GC.CA/CANSIM/A26?LANG=FRA&RETRLANG=FRA&ID=2820004&PATTERN=ENQUE2TE+SUR+LA+POPULATION+ACTIVE+%28EPA%29%2C+ESTIMATIONS+SELON+LE+NIVEAU+DE+SCOLARITE0&TABMODE=DATATABLE&SRCHLAN=-1&P1=1&P2=-1](http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrlang=fra&id=2820004&pattern=enque2te+sur+la+population+active+%28EPA%29%2C+estimations+selon+le+niveau+de+scolarité&tabmode=datatable&srchlan=-1&p1=1&p2=-1)>, CANSIM, CONSULTÉ LE 3 AOÛT 2012.

Pour s'attaquer au problème, il faudra combattre énergiquement le décrochage scolaire et maximiser la scolarisation des futurs travailleurs. À cet égard, il importe de privilégier les incitatifs à la réussite scolaire plutôt qu'à la simple inscription à des programmes d'études. Une façon d'y parvenir serait d'accorder un remboursement d'une portion importante des frais de scolarité à l'**obtention** du diplôme (ce qui remplacerait les crédits d'impôt actuels, accordés en fonction de l'inscription). Une telle mesure ne serait pas coûteuse pour l'État si elle encourageait suffisamment de décrocheurs potentiels à acquérir leur diplôme et à payer davantage d'impôts pour le reste de leur vie active. À l'inverse, toute mesure susceptible de réduire l'accessibilité à l'éducation afin d'équilibrer le budget à court terme constitue une erreur. Les dépenses publiques en éducation sont un investissement porteur de richesse collective. Il ne faut pas voir cet investissement comme une simple dépense courante.

Un autre moyen pour accroître la productivité consiste à investir des fonds publics pour stimuler des secteurs d'activité précis. Le Plan Nord, lancé par le gouvernement libéral en 2011, en est un exemple. Il visait à faciliter l'exploitation des ressources naturelles du nord du Québec en procédant à des investissements massifs, notamment dans les infrastructures de transport, afin d'encourager les compagnies québécoises et étrangères à exploiter ces ressources et à créer de l'emploi. Cependant, les interrogations soulevées par l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS) sur la rentabilité d'un tel projet nous semblent fondées. Devant l'incertitude de l'évolution des prix des matières premières, les prévisions de gains fiscaux, de l'ordre de 14 milliards sur 25 ans, sont minces en comparaison des investissements qui devront être réalisés. Ces derniers, de l'ordre de 80 milliards, seront en majorité assumés par l'État (Shields, 2012). De plus, s'il est vrai que le territoire du Québec est vaste et riche en ressources naturelles, le secteur minier constitue une fraction minime de son économie. En 2010, il représentait 0,34 % de son PIB et n'employait que 14 500 personnes (MRNFQ, 2011). Même si ce secteur quadruplait du fait de l'ambitieux projet d'investissement public, il représenterait moins de 1,5 % de l'économie québécoise. À la lumière de ces données, le gouvernement devra faire la démonstration que les investissements publics massifs pour le Plan Nord contribueront réellement à accroître la richesse collective.

ENCOURAGER LES HEURES TRAVAILLÉES

Une autre avenue pour favoriser la croissance économique est d'encourager les Québécois en emploi à travailler davantage. Selon les données de Statistique Canada, le travailleur québécois a consacré en moyenne 31,7 heures par semaine à son emploi en 2009, soit près d'une heure et demie de moins que le travailleur ontarien. Cette situation s'explique en partie par la nature du régime fiscal québécois. Avec l'imposition progressive, l'apport monétaire des dernières heures travaillées au revenu net des contribuables est moins substantiel, parce que plus imposé. Il serait donc possible d'encourager les Québécois à travailler davantage en réduisant les impôts et en remplaçant les revenus fiscaux ainsi sacrifiés par une hausse des taxes à la consommation, comme l'a récemment recommandé un comité d'experts au ministère des Finances (CCEFP, 2009). Dans plusieurs pays sociaux-démocrates, dont les Pays-Bas, la France et l'Allemagne, la taxation est préférée à l'impôt sur le revenu comme principal outil de prélèvement, puisqu'elle n'a pas d'effets de dissuasion au travail.

D'autres avenues peuvent aussi être considérées. Par exemple, Castonguay et Laberge (2010) proposent d'encourager le travail des aînés par des mécanismes fiscaux. Il s'agit d'une avenue prometteuse parce qu'elle permettrait d'augmenter le bassin de travailleurs au Québec. C'est également dans cet esprit que fut mis sur pied le système public de garderies à prix faibles, qui a contribué à l'augmentation du taux d'activité chez les femmes. Il faudra cependant s'assurer que le coût de ces incitatifs au travail pour les aînés ne dépasse pas les gains fiscaux qu'on en tire.

REMETTRE EN QUESTION CERTAINS RÔLES DE L'ÉTAT

La pression fiscale qu'entraînera le vieillissement de la population forcera les décideurs de demain à remettre en question certaines facettes du rôle de l'État. Un tel exercice ne se fera pas sans difficulté. Les décisions devront être bénéfiques à long terme pour l'ensemble de la population. Examinons trois des principales avenues qui peuvent être considérées.

AUGMENTER LES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ

Il importe de s'interroger sur la pertinence de la gestion actuelle de la tarification de l'électricité par l'intermédiaire la Régie de l'énergie. Au moment d'écrire ces lignes, les tarifs payés par les particuliers et les entreprises du Québec sont les plus faibles en Amérique du Nord. Parmi les 20 métropoles canadiennes et américaines, seuls les résidents de Winnipeg et de Vancouver ont accès à des tarifs similaires à ceux des Montréalais. Par contraste, les résidents d'Ottawa et de Toronto paient leur électricité 60 % plus cher. Dans les grandes villes américaines du nord-est des États-Unis, cet écart atteint jusqu'à 280 % (Hydro-Québec, 2009).

Un tel rabais constitue un cadeau empoisonné pour les contribuables québécois. La faiblesse des tarifs d'électricité encourage la surconsommation d'électricité, ce qui nous prive d'importants revenus liés à l'exportation. Or, ces revenus pourraient donner à l'État une marge de manœuvre accrue pour diminuer la charge fiscale des contribuables québécois et freiner la croissance de la dette. Selon l'économiste Nicolas Marceau (2006), une augmentation de 10 % des tarifs d'Hydro-Québec en 2004 lui aurait permis d'obtenir des revenus supplémentaires de l'ordre de un milliard de dollars. De ce montant, 577 millions auraient été obtenus grâce à l'exportation des milliers de gigawatts-heure qui n'auraient pas été consommés par les Québécois. Quant à la facture totale d'électricité des résidents du Québec, elle n'aurait augmenté que de 62 millions de dollars. Notons que les calculs de Marceau demeurent pertinents en 2012, puisque l'écart des tarifs payés par les Québécois et leurs voisins s'est maintenu depuis 2004.

En accroissant l'exportation d'électricité, le Québec ferait par ailleurs d'une pierre deux coups. Il s'enrichirait collectivement, d'une part, et il combattrait le réchauffement climatique, d'autre part, puisque l'hydroélectricité québécoise viendrait remplacer en partie l'électricité produite par les centrales thermiques de l'Ontario et du Nord-Est américain. Selon nous, la Régie devrait donc favoriser cette voie et réviser considérablement ses tarifs à la hausse.

METTRE FIN AU MONOPOLE DE LA SAQ

Dans le même esprit, nous sommes d'avis qu'il faut revoir la place de l'État dans le commerce des boissons alcooliques avec la Société des alcools du Québec (SAQ). Certes, les dividendes annuels versés par la SAQ au gouvernement sont substantiels; en 2011-2012, ils atteignaient un milliard de dollars. Cependant, il serait possible d'obtenir des revenus fiscaux au moins équivalents à l'aide de la taxation et de prix planchers, comme nous le faisons pour l'essence et la cigarette. De plus, en mettant fin au monopole de la SAQ, on obtiendrait une augmentation non négligeable de la quantité de points de vente, du nombre d'emplois et de la productivité de ce secteur. Enfin, les revenus engendrés par la vente des éléments d'actif de la société d'État, évalués à plus de 600 millions de dollars en 2011 (SAQ, 2011), pourraient être investis à long terme dans le Fonds des générations (institué en 2006 pour réduire le fardeau de la dette) et ainsi prévenir les impacts du vieillissement.

PRIVATISER LA SANTÉ?

L'explosion des coûts en santé incitera peut-être les Québécois à considérer la privatisation accrue des soins afin de transférer une partie des dépenses du MSSS aux utilisateurs. Cette avenue est loin d'être prometteuse. D'emblée, privatiser davantage les soins de santé aurait un impact négatif majeur sur l'équité sociale et le bien-être des plus démunis. Or, même sans tenir compte de ce coût social, l'augmentation de la part du privé ne mènerait pas nécessairement à des gains de productivité substantiels. Une comparaison internationale des systèmes de santé parue récemment a illustré combien le système de santé des États-Unis (dans lequel la part du privé est la plus élevée parmi les pays de l'OCDE) souffre d'inefficiences aiguës. Les principales déficiences relevées par les auteurs concernent la fragmentation du système, les coûts d'administration élevés, ainsi que les soins et médicaments plus chers que dans les autres pays (Garber et Skinner, 2008). Afin d'éviter d'importer de telles défaillances dans notre système, nous devrions explorer d'autres avenues.

L'application de tickets modérateurs en santé – une idée déjà débattue dans l'arène politique – est à notre avis une stratégie qui mérite d'être réexaminée. Elle aurait pour principal avantage de transférer une partie du coût des soins aux utilisateurs sans dénaturer le système. Un tel ticket augmenterait ainsi le financement de la santé sans accroître l'impôt sur le revenu. De plus, il remplacerait en partie les temps d'attente, qui sont actuellement la seule source de dissuasion à la surutilisation des soins. Ces deux facteurs permettent d'anticiper une réduction appréciable des temps d'attente et une amélioration de l'allocation des soins à la suite de l'application d'une telle réforme. Si l'on empruntait une telle avenue, il faudrait cependant mettre en place des mécanismes permettant aux personnes à faibles revenus de conserver un accès aux soins équivalent à celui de l'ensemble des Québécois.

CONCLUSION

De nombreux économistes s'inquiètent avec raison de l'endettement élevé de l'État québécois et de l'impact du vieillissement de la population sur ses finances publiques. Pour assurer la prospérité des générations futures, il est essentiel d'agir pour maintenir la crédibilité de l'État quant à sa capacité à faire face à ses obligations financières. C'est ainsi que le Québec évitera la spirale de l'endettement qui a acculé à la faillite plusieurs pays de l'Union européenne depuis 2010.

Pour y arriver, nous avons proposé deux lignes directrices. Premièrement, il faut favoriser la croissance économique au moyen d'une série de mesures, notamment par des incitatifs fiscaux, pour valoriser l'éducation et encourager les Québécois à travailler davantage. Deuxièmement, il faut remettre en question certaines interventions de l'État dans l'économie, dont sa gestion de la tarification de l'électricité et son monopole du commerce des boissons alcooliques. Quant à la santé, imposer des tickets modérateurs pour l'obtention de soins est probablement plus simple et plus désirable qu'une privatisation accrue des soins.

La mise en œuvre de ces mesures permettrait non seulement de faire face au vieillissement de la population, mais aussi d'assurer le redressement de nos finances publiques. Enfin, rappelons que le retour à l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette ne constituent pas une fin en soi. Dans le contexte actuel, ils peuvent même être nuisibles, si les efforts qu'ils nécessitent compromettent notre développement économique.

RÉSUMÉ

- ▶ Grâce à l'interventionnisme de l'État et à une évolution démographique favorable, l'économie du Québec a connu un bel essor depuis 1960.
- ▶ La dette brute du Québec représentait plus de 100 % de son PIB en 2011, un niveau comparable à celui des nations européennes menacées de faillite lors de la crise de l'endettement qui frappe la zone euro depuis 2010. Il est essentiel de maintenir la crédibilité de l'État québécois relative au remboursement de sa dette afin d'éviter une crise des finances publiques.
- ▶ De 2010 à 2050, le rapide vieillissement de la population québécoise requerra des dépenses de santé accrues et entraînera une relative stagnation des revenus de l'État.
- ▶ Pour relever le défi du vieillissement, le Québec devra favoriser la croissance économique en encourageant la scolarisation des travailleurs et l'augmentation des heures consacrées à leur emploi.
- ▶ On devra également remettre en question le rôle de plusieurs sociétés et organismes, par exemple en augmentant significativement les tarifs d'électricité et en appliquant des tickets modérateurs en santé.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUCHARD, L. *et al.* (2005). *Pour un Québec lucide*, <<http://www.pourunquebec.lucide.info/documents/manifeste.pdf>>, consulté le 3 août 2012.
- CASTONGUAY, C. et M. LABERGE (2010). *La longévité: une richesse*, rapport de projet du CIRANO 2010RP-01, <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-01.pdf>>, consulté le 3 août 2012.
- COLLAS, P. (dir.) (2010). *Le Québec 2010: portrait sans complaisance*, s. l., SECOR.
- COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES (2009). « Des pistes de solution: mieux dépenser et mieux financer nos services publics », *Le Québec face à ses défis* (fascicule 2), <<http://consultations.finances.gouv.qc.ca/media/pdf/le-quebec-face-a-ses-defis-fascicule-2.pdf>>, consulté le 3 août 2012.
- FINANCES QUÉBEC (2011). *Un plan pour le Québec: plan budgétaire*, <<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2011-2012/fr/documents/PlanBudgetaire.pdf>>, consulté le 3 août 2012.
- FINANCES QUÉBEC (2012). *La dette du Québec*, <<http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=36>>, consulté le 3 août 2012.
- FORTIN, P. (2006). « Les vingt-deux erreurs du manifeste *Pour un Québec solidaire* », dans L. Godbout (dir.), *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 19-48.
- FORTIN, P. (2009). « Quebec's surprising economic performance », *Inroads*, vol. 24, p. 108-115.
- FORTIN, P. (2010). « Quebec is fairer », *Inroads*, vol. 26, p. 58-65.
- GARBER, A. et J. SKINNER (2008). « Is American health care uniquely inefficient? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, p. 27-50.
- GODBOUT, L. (2006). « Des finances publiques sous haute tension », dans L. Godbout (dir.), *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 111-121.
- GORDON, R.J. (2010). « Revisiting and rethinking the business cycle: Okun's law and productivity innovations », *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 100, p. 11-15.

- GRUPE DE TRAVAIL SUR L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES – GTIE (2008). *L'investissement au Québec: on est pour*, <http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/GTIE/fr/documents/Rapport_InvestissementENT.pdf>, consulté le 3 août 2012.
- HYDRO-QUÉBEC (2009). « Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines », <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/comparaison_prix/pdf/comp_2009_fr.pdf>, consulté le 3 août 2012.
- INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ – ICIS (2009). *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2010*, <<https://secure.cihi.ca/estore/productSeries.htm?pc=PCC52>>, consulté le 3 août 2012.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2010). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056*, <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp_poplt/pers2006-2056/index.htm>, consulté le 3 août 2012.
- JOANIS, M. et L. GODBOUT (2009). « Les contours du Québec économique: les finances publiques », dans M. Joanis et L. Godbout (dir.), *Le Québec économique 2009*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 111-159.
- MARCEAU, N. (2006). « Dette, équité et richesse du Québec: exporter notre électricité est-il souhaitable? », dans L. Godbout (dir.), *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 147-159.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC (2008). *Info-dépenses: bulletin d'information sur les dépenses de santé comparatives à l'échelle canadienne et au plan international*, <<http://www.informa.msss.gouv.qc.ca/Details.aspx?id=FLq8JcPNLYs=&j=7p8eWWFQyK4=>>>, consulté le 3 août 2012.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE DU QUÉBEC (2011). « Statistiques minières », <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/mines/statistiques/index.jsp>>, consulté le 3 août 2012.
- SHIELDS, A. (2012). « Analyse de l'IRIS: le Plan Nord ne serait pas rentable pour Québec », *Le Devoir*, 14 mars, <<http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/345014/analyse-de-l-iris-le-plan-nord-ne-serait-pas-rentable-pour-quebec>>, consulté le 3 août 2012.
- SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC (2011). *La mesure de notre passion*, Rapport annuel, <http://publications.saq.com/doc/saqcorpo/saq_rapportannuel2011_final/2011060801/#0>, consulté le 3 août 2012.
- THE ECONOMIST (2012). « The global debt clock », <http://www.economist.com/content/global_debt_clock>, consulté le 3 août 2012.

« RIEN N'OBSCURCIT AUSSI EFFICACE-
MENT NOTRE VISION DE LA SOCIÉTÉ
QUE LE PRÉJUGÉ ÉCONOMIQUE. »

KARL POLANYI (1944)



ÉCONOMIE ÉCOLOGIQUE
ET SOCIALE

OSER UN CHANGEMENT
DE PARADIGME

LAURE WARIDEL

LAURE WARIDEL EST ÉCOSOCIOLOGUE, DOCTORANTE EN ANTHROPOLOGIE ET SOCIOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT À L'INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT (IHEID) DE GENÈVE (SUISSE), BOURSIÈRE DU CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES DU CANADA (CRSH) ET DE LA FONDATION TRUDEAU. ELLE EST AUSSI COFONDATRICE D'ÉQUITERRE.



Le Québec, comme le reste de la planète, est à la croisée des chemins. Pas une semaine ne passe sans que de nouvelles données scientifiques nous rappellent que le climat change, que la biodiversité s'appauvrit et que la pollution affecte notre santé autant que celle de la planète (UNEP, 2013). Sur le plan socioéconomique, la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'entendent pour dire que les inégalités sociales et économiques augmentent au Canada et dans le monde, entraînant de graves conséquences tant pour les individus que pour les sociétés. Lorsqu'il est question des causes communes de ces phénomènes, une discussion sur le paradigme économique dominant s'enclenche inévitablement.

Comment en venir à un modèle de développement réconciliant viabilités écologique, sociale et économique? Si au cours des deux dernières décennies le développement durable a eu la capacité de nourrir des initiatives provenant de citoyens, de gouvernements et d'entreprises, la transition vers une bonne économie réellement viable semble impliquer un changement de paradigme plus profond. Peut-on s'inspirer des propositions de l'économie sociale et de l'économie écologique qui, elles aussi, gagnent du terrain dans les champs théoriques et pratiques? Combiner ces courants permettrait-il d'envisager la transition de l'économie québécoise vers des pratiques économiques véritablement viables? C'est ce que nous verrons dans la deuxième partie de ce texte. Il convient d'abord de dresser un état des lieux de la situation actuelle afin de saisir pourquoi il est devenu impératif de favoriser l'émergence d'un paradigme économique, écologique et social qui va au-delà du développement durable.

ÊTRE LUCIDE

Le constat scientifique est clair : l'humanité est confrontée à d'importants défis dans lesquels s'entremêlent des problèmes d'ordre écologique, social et économique (Brundtland, 1987; Brown, 2011; GIEC, 2007; Rees, 2008; UNDP, 2011). Comme le résumait en 2005 l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire¹, en conclusion d'un bilan écosystémique mondial dressé par plus de 1 360 scientifiques des quatre continents durant quatre ans :

L'activité humaine exerce une telle pression sur les fonctions naturelles de la Terre que la capacité des écosystèmes de la planète à répondre aux besoins des générations futures ne peut plus être considérée comme acquise. [...] La pression sur les écosystèmes va augmenter de manière globale dans les décennies à venir si les attitudes et les actions humaines ne changent pas (EM, 2005, p. 5).

L'accroissement de la population mondiale, jumelé à l'adoption de modes de vie axés sur la consommation matérielle et l'obsolescence programmée, a fait croître l'empreinte écologique humaine au point où, en 2008 déjà, elle dépassait la biocapacité mondiale de presque 30 % (Rees, 2009). Pour reprendre les propos du coauteur de ce concept, William Rees :

-
1. L'objectif de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire – EM (Millennium Ecosystems Assessment – MA), mandatée par les Nations Unies, est :
évaluer les conséquences des changements écosystémiques sur le bien-être humain ; elle doit également établir la base scientifique pour mettre en œuvre les actions nécessaires à l'amélioration de la conservation et de l'utilisation durable de ces systèmes, ainsi que de leur contribution au bien-être humain. [...] Leurs conclusions, réunies en cinq volumes techniques et six rapports de synthèse, présentent une évaluation scientifique ultra-moderne de la condition et des tendances des écosystèmes dans le monde et de leurs fonctions [...] ainsi que les possibilités de restaurer, de conserver ou d'améliorer l'utilisation durable des écosystèmes (site Internet du projet, <<http://www.maweb.org/fr/About.aspx#1>>, consulté le 10 décembre 2010).

«En cumulant savoir et technologie, l'homo sapiens est devenu, directement ou indirectement, le principal macro-consommateur de tous les grands écosystèmes terrestres et des écosystèmes marins accessibles sur la planète» (p. 85).

Aujourd'hui, il est clair que les comportements humains (surtout ceux des nantis, puisque la taille de leur empreinte écologique est au moins vingt fois supérieure à celle des démunis [Rees 2009, p. 104]) contribuent de manière prépondérante à la perte de biodiversité, aux changements climatiques ainsi qu'à la contamination chimique et génétique. Selon le Secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, l'humanité est «actuellement responsable de la sixième grande extinction survenue dans l'histoire de la planète, la plus importante depuis la disparition des dinosaures, il y a de cela 65 millions d'années» (2006, p. 10).

Si les données sur la dégradation des écosystèmes essentiels à la survie des humains sont sans équivoque, celles sur la montée des inégalités économiques, aux retombées sociales déterminantes, le sont aussi (Banque mondiale, 2011b; PNUD, 2011). Selon les World Development Indicators publiés par la Banque mondiale en 2008, un quart de la population la plus riche accaparait 76,6% de la consommation privée mondiale, alors que le quart le plus pauvre ne disposait que de 1,5%.

En 2010, plus de 2,5 milliards de personnes vivaient avec moins de 2 \$ par jour, soit plus d'une personne sur trois (Banque mondiale, 2011, p. 2). Malgré l'abondance d'aliments disponibles sur les marchés mondiaux et le fait qu'entre 30% et 50% de la nourriture produite dans le monde soit gaspillée (FAO, 2011, p. V; IME, 2013, p. 3), plus de 925 millions de personnes étaient sous-alimentées en 2010, soit environ une personne sur sept (FAO, 2010, p. 1). Presque autant, soit 884 millions d'humains, n'avaient pas accès à de l'eau potable et salubre, tandis que plus de 2,6 milliards n'avaient pas droit à des services d'assainissement (ONU, 2010, p. 1).

Ces données témoignent de l'incapacité de l'économie actuelle à répondre aux besoins de l'humanité d'une manière équitable et écologique dans un monde où, pourtant, l'économie globale n'a cessé de croître, et ce, malgré la crise de 2008. Entre 2003 et 2011 seulement, le PIB mondial en dollars courants a presque doublé (Banque mondiale, 2013). Les citoyens

sont en droit de se demander où est passé tout cet argent que les États et les individus n'ont plus. Comme quoi l'endettement des uns provoque l'enrichissement des autres et, dans ce cas précis, d'une infime minorité par le biais de la financiarisation de l'économie.

UNE MONTÉE DES INÉGALITÉS AU CANADA ET AU QUÉBEC

Les inégalités économiques et sociales augmentent non seulement entre les pays, mais également au sein même de ceux-ci (OCDE, 2011). C'est particulièrement le cas du Canada, où les inégalités de revenus connaissent une croissance plus rapide que dans les autres pays membres de l'OCDE. Malgré le discours de prospérité entonné par le gouvernement fédéral, la pauvreté est bien réelle et s'exprime de multiples manières d'un océan à l'autre. Plus d'un enfant sur dix, soit 15 %, vit dans une situation de pauvreté au Canada (OCDE, 2008, p. 1). En 2011, plus de 900 000 Canadiens ont eu recours à des banques alimentaires sur une base régulière mensuelle (Human Rights Council, 2012, p. 4). Selon le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, 1,1 million de familles vivent dans l'insécurité alimentaire au Canada (Human Rights Council, 2012, p. 4). Les familles qui vivent de l'aide sociale et les communautés autochtones sont particulièrement touchées. Au Nunavut, la situation est criante pour les Inuits : 70 % des familles sont touchées (Egeland *et al.*, 2010, p. 243).

Bien que les inégalités soient plus faibles au Québec qu'ailleurs au Canada, elles progressent tout de même ici aussi. Selon l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), depuis 1985 les revenus du 1 % le mieux nanti de la population ont connu une croissance cinq fois plus forte que celle des 99 % restants (IREC, 2012, p. 1).

Les inégalités sociales et économiques ont des répercussions directes sur la santé et l'espérance de vie, le revenu étant le plus important déterminant social de la santé. Parce qu'elle détermine en grande partie ce que l'on mange, ce que l'on boit, la salubrité du logement où l'on habite et notre niveau d'éducation, la pauvreté rend malade. Elle tue prématurément des gens qui, dans d'autres circonstances, pourraient vivre en santé. Comme on peut le lire

dans le dernier rapport du directeur de la santé publique de Montréal, l'espérance de vie des résidents d'Hochelaga-Maisonneuve est en moyenne de 11 ans inférieure à celle des résidents de Saint-Laurent, un quartier cosu de l'île de Montréal (Lessard, 2011, p. 4).

Si les impacts négatifs de la pauvreté sur la santé sont bien documentés, les études sur les conséquences des inégalités sont, quant à elles, beaucoup plus récentes, mais non moins probantes. Dans leur livre *The Spirit Level*, les épidémiologistes Richard Wilkinson et Kate Pickett démontrent à quel point les pays les plus inégalitaires sont généralement ceux qui ont le plus fort taux de criminalité, de maladie mentale, de toxicomanie, d'obésité et autres problèmes sociaux. Même les individus les plus riches, au sein de sociétés inégalitaires, sont plus affectés par ces phénomènes.

Comme l'écrivait si habilement John Donne : « *No man is an island, entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main* » (Donne, 1839, p. 575). Voilà pourquoi il est dans l'intérêt de tous, même des plus riches, d'assurer un partage plus équitable des ressources. Le témoignage de l'Américain Warren E. Buffett est éloquent en ce sens, lorsque ce multimilliardaire invite le gouvernement Obama à taxer davantage les « super-riches » : « *Stop coddling the super-rich* », écrit-il dans un texte d'opinion publié dans le *New York Times* (Buffett, 2011).

LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)

Si la notion de partage de la richesse et de son imposition est au cœur du débat sur l'augmentation des inégalités, la manière même de calculer cette richesse suscite de profondes critiques.

Pour la plupart des économistes et des États, le PIB par habitant est considéré comme le principal indicateur de richesse, en matière non seulement de croissance économique, mais aussi et par ricochet de santé et de progrès social. Il se résume en une opération comptable relativement simple : la valeur de la consommation intérieure additionnée aux investissements commerciaux, aux dépenses publiques et à l'exportation nette (exportations moins

importations). Ainsi, les produits et services qui ne nécessitent pas de transaction financière ne contribuent pas à la croissance économique, puisqu'ils n'entrent pas dans le calcul. C'est le cas des soins donnés par un adulte qui choisit de réduire son temps de travail salarié pour s'occuper de ses enfants ou d'une personne âgée. C'est le cas d'une rivière qui coule librement. C'est le cas d'une forêt non exploitée. Bref, c'est le cas de la vie lorsqu'elle n'est pas marchandée.

Par contre, la dépollution (qui implique qu'il y ait pollution), la construction de prisons (qui implique qu'il y ait criminalité), les soins médicaux (qui implique qu'il y ait maladie) sont tous des exemples de dépenses qui contribuent à la croissance du PIB. Ils ont pourtant pour cause des facteurs sociaux non souhaitables, en l'occurrence la pollution, la criminalité et la maladie. Il n'y a donc pas de distinction entre les dépenses engendrées pour produire un bien social positif (par exemple l'éducation à travers les écoles ou la prévention à travers les centres de santé) et les dépenses liées à des problèmes sociaux négatifs (pollution, criminalité et maladie). Dans le domaine de l'environnement, remédier à des dommages engendre typiquement plus de dépenses (donc une plus grande contribution au PIB) que la conservation des ressources existantes et la prévention. Non seulement le PIB ne reflète-t-il pas la valeur réelle du monde environnant, mais il implique une contribution additive positive à des processus économiques qui ont des impacts négatifs sur la société. Il ne tient donc pas compte de la dépréciation du capital naturel (Jackson, 2011, p. 125), en d'autres termes de la dette écologique engendrée par le recours à des ressources non renouvelables.

Même l'OCDE reconnaît aujourd'hui les déficiences du PIB comme principal indicateur de croissance et de progrès (OCDE, 2011). En mai 2011, elle a d'ailleurs proposé une nouvelle méthode pour évaluer la qualité de vie dans chacun de ses 34 pays membres, l'Indice du vivre mieux (IVM). Celui-ci tient compte de onze critères : le logement, le revenu, le travail, la communauté, l'éducation, l'environnement, la gouvernance, la santé, le bien-être subjectif, la sécurité ainsi que la conciliation travail et vie privée (OCDE, 2011). Force est de constater que l'environnement n'est que l'une des onze facettes directement considérées.

Les questions écologiques sont encore moins observées au sein de l'Indice de développement humain (IDH), qui est sans doute l'indice le mieux connu de divers milieux universitaires et du grand public utilisé pour faire pendant au PIB. Lancé dans un premier rapport en 1990, cet indice du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a initialement été développé par les économistes Mahbub ul Haq et Amartya Sen. Il met en rapport trois dimensions du développement humain : la santé, l'éducation et le niveau de vie. Il le fait en utilisant quatre indicateurs : l'espérance de vie à la naissance, la durée moyenne de scolarisation, la durée attendue de scolarisation et le revenu national brut par habitant (UNDP, 2011). Cette statistique sert désormais de cadre de référence international incontournable pour le développement économique et social et elle est largement utilisée pour orienter les politiques publiques et les programmes d'aide au développement. Malgré la qualité de ses indicateurs sociaux, l'IDH ne dit rien sur l'environnement.

Les critères environnementaux sont plus souvent observés au moyen d'autres indicateurs, tels que l'indice de bien-être économique durable ou IBED (Index of Sustainable Economic Welfare – ISEW), ainsi que l'indice de progrès véritable ou IPV (Genuine Progress Indicator – GPI). Ce dernier a été développé en 1994 par Cobb, Halstead et Rowe, au sein du *think tank* économique américain Redefining Progress (Cobb, Goodman et Wackernagel, 1999). Il se présente comme un « PIB corrigé », qui vise à tenir compte de la croissance négative et positive (Haggart, 2000). Il tente d'internaliser les externalités tant environnementales que sociales et de prendre acte des impacts économiques à long terme. Par exemple, il déduit les coûts associés à la criminalité, à l'éclatement des familles, au sous-emploi, aux déplacements entre le logement et le travail, aux accidents automobiles, à la pollution, à la disparition des marécages et des terres agricoles ainsi qu'aux dommages écologiques à long terme, pour ne donner que ces exemples (Haggart, 2000). L'IPV additionne des facteurs de croissance positive, même non monétaires, notamment la valeur du travail ménager, des tâches parentales et du bénévolat (Haggart, 2000). Ce sont des éléments qui contribuent à la richesse collective et qui sont essentiels à l'économie monétaire de production, sans pour autant être inclus dans le calcul du PIB (Daly et Cobb, 1989).

Dans son livre *L'indice de progrès véritable du Québec*, Harvey Mead, ancien commissaire au développement durable du Québec, mène l'exercice exhaustif de calculer l'IPV du Québec (Mead, 2011). Il conclut que notre « progrès véritable » représente environ la moitié de ce que le PIB nous laisse entrevoir (Mead, 2012, p. 38). Selon ses calculs : « Chaque Québécois a besoin de 6 hectares globaux pour soutenir ses activités, alors que la planète n'en fournit que 2. Si toute la population humaine vivait comme la population du Québec, il faudrait l'équivalent de 3 planètes pour soutenir leur activité. » Il poursuit :

Le Québec se situe parmi les sociétés les plus riches de la planète. Le style de vie de la population québécoise est intrinsèquement lié à une consommation importante d'énergie et de matières premières. En dépit de son réseau important d'énergie hydroélectrique et d'une biocapacité théorique importante, cela comporte non seulement un approvisionnement en ressources au-delà de la capacité planétaire, mais également un recours excédentaire aux capacités des écosystèmes d'absorber ses effluents, ses émissions de gaz à effet de serre et ses déchets multiples. Ces capacités sont déjà dépassées (Mead, 2012, p. 38).

Les données empiriques révélées par l'IPV contribuent à déconstruire le postulat économique néoclassique qui établit un rapport étroit de cause à effet entre croissance économique et bien-être des populations, ainsi qu'entre augmentation de la richesse monétaire et protection de l'environnement. L'IPV permet de prendre en considération des processus complexes qui ont le potentiel d'induire une conceptualisation de l'économie et, pour finir, des politiques publiques et des pratiques qui répondent davantage à des besoins sociaux, tout en tenant compte des limites des écosystèmes.

L'utilisation d'un autre indicateur que le PIB semble essentielle au tournant que doit prendre le Québec afin de répondre aux défis de notre époque. C'est d'ailleurs ce qu'a fait remarquer le vérificateur général du Québec dans son rapport 2008-2009 :

L'un des défis majeurs du gouvernement est de jauger globalement l'état du développement. Pour ce faire, il doit déterminer les principaux enjeux sociétaux et, par la suite, se référer à des outils de mesure fiables et capables de montrer l'évolution des paramètres en cause. Traditionnellement, l'évaluation de notre situation économique a été largement basée sur les tendances connues ou prévues à l'égard du produit intérieur brut (PIB). Ainsi, notre conception d'une société forte repose sur la croissance du PIB. Or, une telle approche peut être difficile à concilier avec certains principes figurant dans la LDD [Loi sur le développement durable]. Celui qui porte sur la production et la consommation responsables de même que celui lié au respect de la capacité de support des écosystèmes décrivent bien la complexité du problème. Il ne faut pas oublier que le PIB reflète avant tout, de manière chiffrée, la valeur de tous les biens et services produits à l'intérieur d'un territoire; il n'a pas été conçu pour rendre compte du caractère durable du développement. Le gouvernement doit donc rapidement mettre au point des indicateurs fournissant des réponses qui vont au-delà de celles tirées du PIB (Vérificateur général du Québec, 2009, p. 1-7).

Ainsi, pour que le Québec puisse éviter les problèmes environnementaux, sociaux et économiques qui obstruent son horizon, il a besoin de l'éclairage d'indicateurs plus complexes que le simple PIB, aujourd'hui dépassé par de nouveaux facteurs à considérer. Voilà qui semble être indispensable pour «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs» (Brundtland, 1987, p. 21).

VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME

L'appel au changement se fait entendre à gauche comme à droite de l'échiquier politique, même de la part des tenants habituels du modèle capitaliste dominant. C'est par exemple le cas de l'ancien président français Nicolas Sarkozy, qui écrit dans la préface du rapport qu'il a commandé à la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, présidée par le Prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz :

Si nous ne voulons pas que notre avenir, celui de nos enfants et des générations futures soit semé de catastrophes financières, économiques, sociales, écologiques et, par conséquent, humaines, nous devons changer nos manières de vivre, de consommer, de produire. Nous devons changer les critères de nos organisations sociales, de nos politiques publiques. Chacun pressent qu'une formidable révolution nous attend (Sarkozy, 2009, p. I).

Qui dit révolution dit changement de paradigme, rupture de constructions sociales, et, dans ce cas, de l'économie dominante telle que théorisée et pratiquée. Les transformations qui s'imposent impliquent une reconnaissance de la dépendance de l'économie à l'égard de la société et des écosystèmes. Bien que l'économie, la société, l'environnement et même la politique aient subi de grandes transformations au cours des cinquante dernières années, ce n'est pas le cas des prémisses du système économique dominant. Nous utilisons les mêmes modèles théoriques et les mêmes calculs pour orienter nos décisions qu'il y a cinquante ans, et même avant.

Ainsi la croissance économique demeure-t-elle encore une fin en soi. Comme nous avons pu le constater, ses bénéfices ne sont pas équitablement répartis. Structurée comme elle l'est actuellement, elle ne constitue pas le moyen d'épanouissement individuel et collectif promis par tant d'économistes depuis la Seconde Guerre mondiale. Si nous pouvions jadis croire à

cette utopie, il est aujourd'hui évident que nous nous sommes trompés. L'augmentation des inégalités, l'appauvrissement de la classe moyenne et la multiplication des crises sociales, environnementales et économiques sont les symptômes d'une crise devenue systémique.

De manière insidieuse, nous sommes devenus les variables d'un marché en tant que « ressource humaine », « producteur de biens ou de services », « investisseur », « consommateur » et « bénéficiaire ». Pour faire rouler la machine de l'obsolescence programmée (consommer-jeter-consommer-jeter) si profitable à l'économie dominante, il faut des ressources. Toujours plus de ressources matérielles et humaines au moindre coût économique possible.

Ce « moindre coût » a pourtant un prix, tant environnemental que social. En économie, on parle d'externalités. Dans ce mot fourre-tout se trouve un ensemble de problèmes, pouvant être causés par le modèle économique dominant : la pollution de l'air, de l'eau et du sol, la précarité et les pertes d'emplois, les maladies physiques et mentales (dont les dépressions et les suicides), les changements climatiques, la pauvreté des travailleurs à faibles revenus, la perte de biodiversité, etc.

Pour résumer la chose simplement, le système économique et politique dominant privatise les profits et socialise les coûts. Cette façon de faire a mené les États comme les ménages à des records d'endettement, et ce, non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan social et environnemental.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Certes, le développement durable a permis des avancées notables sur le plan conceptuel et quelques remises en question des pratiques de la part de certains acteurs économiques. Cependant, force est de constater que sa mise en application est clairement insuffisante au Québec, comme ailleurs dans le monde. La croissance des inégalités sociales et économiques ainsi que la destruction accélérée des écosystèmes en témoignent.

Tous les tenants du développement durable ne sont pas pour autant prêts à subordonner les impératifs économiques au respect de critères environnementaux et sociaux. Comme le résume Pascal van Griethuysen (2011):

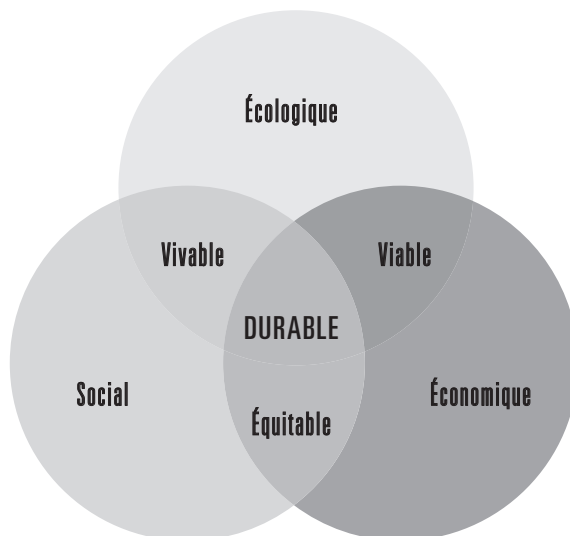
[Le] succès particulier du concept de développement durable tel qu'il est diffusé à la suite du rapport Brundtland pourrait être dû non à la pertinence de son contenu conceptuel et normatif en regard des enjeux de soutenabilité écologique et d'équité sociale, mais à la compatibilité de ce contenu avec la logique d'expansion du système économique capitaliste qui caractérise les années 1980, contexte dans lequel le projet d'éco-développement a été écarté (p. 61).

Ainsi, comme l'illustre la figure 2.1, le développement durable est généralement présenté comme le point de rencontre entre les impératifs sociaux, économiques et écologiques. D'un point de vue paradigmatique, le développement durable accorde la même importance à chacun de ces trois objectifs sans reconnaître qu'il n'y a pas d'économie sans société, ni de société sans environnement.

Bien que le concept de développement durable bénéficie d'une large adhésion sociale, il est aussi critiqué de part et d'autre. Diverses organisations de la société civile, mais aussi des chercheurs (Latouche, 1994; Charbonneau, 2009; Pelt et Séralini, 2006), lui reprochent d'être trop facilement détourné de son objectif initial, à travers divers processus d'écoblanchiment (*greenwashing*) de la part d'entreprises polluantes et de pouvoirs publics qui font passer les objectifs économiques avant les objectifs sociaux et environnementaux. Certains écologistes vont jusqu'à renier le concept même, tant ils le jugent galvaudé. D'autres trouvent au contraire qu'il s'attarde trop aux questions environnementales au détriment de la lutte contre la pauvreté et de la justice sociale (Brunel, 2008), ou qu'il constitue un frein au développement économique (Beckerman, 2002). Il n'y a donc pas unanimité.

FIGURE 2.1.

SCHÉMA DU DÉVELOPPEMENT DURABLE LE PLUS FRÉQUEMMENT UTILISÉ



SOURCE: UNIVERSITÉ DE VALENCIENNES – UVED (s. d.).

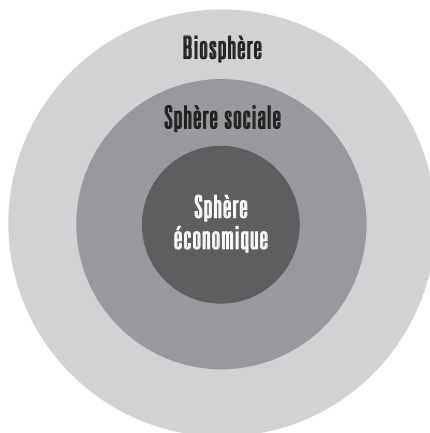
Malgré toutes les critiques dont il est l'objet, le concept de développement durable est porteur et mobilisateur pour une grande diversité d'acteurs, au Québec comme ailleurs. Il a le mérite de proposer un cadre conceptuel souple (peut-être trop?) permettant un point de rencontre entre l'économique, le social et l'environnemental. Nul doute que le développement durable mérite d'être poussé plus loin.

L'ÉCONOMIE EN TANT QUE CONSTRUCTION SOCIALE

Le schéma du développement durable proposé par l'économiste René Passet (figure 2.2) reflète une conceptualisation du développement durable plus complexe, qui engage un changement de paradigme nettement plus profond que le diagramme couramment utilisé. Dans le schéma de Passet, on remarque que l'économie est encadrée dans la sphère sociale, et la sphère sociale dans la biosphère, autrement dit dans l'environnement. Passet reconnaît l'économie comme étant une construction sociale et la société, le résultat d'interactions avec un environnement biophysique. L'économie peut donc être modélée en fonction des besoins humains, plutôt que ce soit la société, et ses institutions, qui soit modélée en fonction des besoins de l'économie. Passet réfute l'idée selon laquelle le marché et sa main invisible agiraient comme un phénomène « naturel » inévitable sur la société.

FIGURE 2.2.

SCHEMA DU DEVELOPPEMENT DURABLE PROPOSE PAR RENÉ PASSET (1997)



SOURCE: PASSET (1997), P. 1.

L'ÉCONOMIE SOCIALE

Bien qu'elle soit née bien avant la conceptualisation du développement durable, l'économie sociale établit un trait d'union entre le social et l'économique. Ainsi, les entreprises d'économie sociale s'inscrivent dans un ensemble d'activités économiques à finalité sociale. On pourrait la schématiser en utilisant les deux cercles centraux du schéma de Passet. Forte sur le plan social et économique, l'économie sociale tarde cependant à reconnaître sa dépendance à l'égard de la biosphère.

Au Québec, les chercheurs comme les acteurs de l'économie sociale et le gouvernement se sont entendus sur les paramètres d'une définition de l'économie sociale. Promue par le Chantier de l'économie sociale, cette définition a su faire consensus au Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996.

Considéré globalement, le domaine de l'économie sociale regroupe l'ensemble des activités et des organismes, issus de l'entrepreneuriat collectif, qui obéissent aux principes et aux règles de fonctionnement suivants :

- L'entreprise de l'économie sociale a pour finalité de servir ses membres ou la collectivité plutôt que de simplement engendrer des profits et viser le rendement financier ;
- Elle a une autonomie de gestion par rapport à l'État ;
- Elle intègre dans ses statuts et ses façons de faire un processus de décision démocratique impliquant usagères et usagers, travailleuses et travailleurs ;
- Elle défend la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition de ses surplus et revenus ;
- Elle fonde ses activités sur les principes de la participation, de la prise en charge et de la responsabilité individuelle et collective (Chantier de l'économie sociale et solidaire, 2011).

Les entreprises qui répondent à cette définition ont joué, et jouent encore, un rôle structurant dans l'économie québécoise. Pensons au mouvement coopératif Desjardins qui a pris naissance en 1900 et qui constitue aujourd'hui l'un des plus importants groupes financiers au Canada. Plus récemment, les centres de la petite enfance (CPE) sont devenus indispensables : ils assurent la garde de plus de 180 000 enfants âgés de 0 à 5 ans, offrent des soins et un programme d'activités éducatives et coordonnent les services de garde partout au Québec grâce à un partenariat avec le gouvernement provincial. Ce sont les parents des enfants qui siègent bénévolement aux conseils d'administration de ces organismes sans but lucratif.

Les entreprises d'économie sociale sont présentes dans la plupart des secteurs d'activité, qu'on parle de l'agroalimentaire, des arts et de la culture, du commerce de détail, de l'environnement, de l'immobilier, des loisirs et du tourisme, du secteur manufacturier, des médias, de la santé ou du transport. Bon nombre d'entre elles sont nées de mouvements sociaux qui revendiquaient une plus grande justice économique et sociale (Mendell, 2000).

L'ÉCONOMIE SOCIALE EN CHIFFRES

L'économie sociale joue un rôle non négligeable tant sur le plan économique que social, au Québec comme partout ailleurs dans le monde. Selon les données rendues disponibles par le Chantier de l'économie sociale, ce secteur est constitué au Québec par plus de 7 000 entreprises collectives (coopératives et organismes sans but lucratif – OSBL), qui fournissent plus de 125 000 emplois (Chantier de l'économie sociale, 2013). À elles seules, les coopératives et mutuelles réalisent ensemble un chiffre d'affaires annuel de plus de 22 milliards de dollars (Favreau, 2010).

Selon les données compilées par Louis Favreau et Mario Hébert, notamment à partir de sources gouvernementales et de l'Organisation internationale du travail (OIT) :

[L]’économie sociale, prise au sens le plus large, c’est-à-dire l’ensemble des coopératives, mutuelles et associations, pèse pour près de 10% du produit intérieur brut (PIB), 10% des emplois et 10% de la finance au niveau mondial. [...] Les coopératives regroupent plus d’un milliard de membres dans plus de 90 pays. Les 300 coopératives les plus importantes au monde ont des revenus supérieurs à 1,1 billion de dollars, soit environ l’équivalent de la dixième économie en importance dans le monde (Espagne), et seulement un peu moins que celle du Canada. Les coopératives créent plus d’un million d’emplois à travers le monde, 20% de plus que les multinationales. Les coopératives financières servent approximativement 857 millions de personnes, soit 13% de la population mondiale (Favreau et Hébert, 2011, p. 7).

C’est dire à quel point, prises ensemble, les entreprises d’économie sociale jouent un rôle considérable. Savoir qu’elles créent les unes avec les autres plus d’emplois que les multinationales devrait inciter, ne serait-ce que pour cette raison, les gouvernements à encourager le développement de ce secteur. On sait aussi que, contrairement aux entreprises multinationales, les entreprises d’économie sociale n’ont pas tendance à se délocaliser.

DÉMOCRATISER L’ÉCONOMIE?

Par leur structure participative, les entreprises d’économie sociale permettent une participation plus démocratique à la gouvernance que ne le font les entreprises privées. Encore faut-il que leurs membres s’impliquent. Cela constitue un défi pour certaines coopératives et mutuelles et pour certains organismes à but non lucratif (OBNL), tout comme pour certains États d’ailleurs, où la participation aux élections est parfois faible. La participation citoyenne à des structures démocratiques doit donc être cultivée, car la démocratie est une question non seulement de

régimes politiques ou de statuts et règlements, mais aussi de culture. Ces valeurs doivent pouvoir s'incarner dans des pratiques, en économie comme en politique. Assisterons-nous un jour à une grande vague de démocratisation économique inspirée par l'économie sociale? Rappelons qu'il n'y a pas si longtemps la démocratie était une exception pour les régimes politiques (Mercier et Duhamel, 2005). Le sera-t-elle un jour pour les régimes économiques?

Force est de constater que dans le contexte actuel de financiarisation de l'économie les entreprises d'économie sociale doivent faire face à la même « dictature des marchés » à laquelle sont soumises toutes les initiatives économiques, qu'elles soient publiques ou privées. Leur structure démocratique et leur quête de rendements sociaux ne leur permettent malheureusement pas toujours d'y échapper. Cela dit, il est intéressant de noter que le taux de survie des entreprises coopératives au Québec est nettement supérieur au taux de survie moyen du secteur privé: 74,9% pour les coopératives au bout de trois ans, et seulement 48,2% dans le secteur privé pour la même période (Favreau, 2010). De plus, étant donné la nature de leurs objectifs, qui ne sont pas axés sur la maximisation des profits, et leur ancrage dans leur milieu, les entreprises d'économie sociale résistent mieux à la délocalisation (Favreau, 2012, p. 6).

Quant à la performance environnementale des entreprises de l'économie sociale, elle reste à démontrer. Ce secteur pourrait tirer profit des outils conceptuels et pratiques de l'économie écologique pour entamer sa propre transition, puisqu'il est déjà à l'avant-garde en matière de gouvernance et d'ancrage social.

L'ÉCONOMIE ÉCOLOGIQUE

Contrairement au développement durable et à l'économie sociale, il n'y a pas véritablement de mouvement social qui se réclame de l'économie écologique en tant que telle. Celle-ci émane plutôt du milieu universitaire, qui cherche à rendre le développement durable opérationnel d'une manière multidimensionnelle, et ce, dans un large éventail théorique et analytique (Bürgenmeier, 2008, p. 40). Comme l'expriment Costanza, Cumberland *et al.* (1997, p. 89), « *ecological economics is methodologically pluralistic and accepts the framework of analysis*

of neoclassical economics along with other frameworks». Il ne s'agit donc pas d'une approche restrictive, au contraire. Ainsi, s'il est vrai que certains économistes écologiques maintiennent un cadre d'analyse néoclassique plus souvent associé à l'économie environnementale, d'autres comme Nicholas Georgescu-Roegen (à l'origine théorique de ce concept) poussent la critique du système dominant jusqu'à suggérer la décroissance économique (1995).

Dans le cas de l'économie environnementale, il n'y a pas de remise en question fondamentale du principe de la croissance. Comme le résume Gerald R. Walter :

Environmental economics has been concerned with the failure of market-based activity to include environmental costs and benefits, that is, with the problem of so-called "externalities". [...] It has, however, had remarkably little to say about the environment per se; it has largely dealt with abstract structures of economic allocation, evaluation and regulation. At the level of theory, it has emphasized stylized facts to represent environmental situations and has relied on mathematical abstraction. Empirically, work has concentrated on non-market evaluation, internalization of externalities, and the assessment of discharges and similar costs (Walter, 2002, p. 82).

Ainsi, pour les économistes environnementaux, dont plusieurs publient régulièrement dans la revue *Ecological Economics*, les problèmes écologiques peuvent être résolus grâce au marché, à condition que certains correctifs soient apportés à son fonctionnement. Au-delà de la réglementation, ils suggèrent la mise en place de mécanismes fiscaux permettant d'intérioriser les coûts écologiques afin que ceux-ci se reflètent dans les prix. Les écotaxes et les permis d'émissions sont des exemples d'instruments financiers qui visent à rendre moins compétitifs les produits et services les plus polluants, appliquant ainsi le principe de pollueur-payeur. Un autre exemple est l'établissement de marchés ou de Bourses du carbone ainsi que de mécanismes de réduction des émissions résultant du déboisement, communément appelés REDD (Reducing

Emissions from Deforestation and Forest Degradation). Il s'agit dans ces cas de mécanismes financiers qui attribuent une valeur monétaire à des biens ou à des services environnementaux qui, traditionnellement, n'ont pas de prix. C'est le cas du carbone par exemple.

L'investissement dans la recherche et le développement de nouvelles technologies moins polluantes fait aussi partie des propositions de l'économie environnementale, qui s'inscrivent bien dans le modèle économique néoclassique. L'analyse du cycle de vie d'un produit (de sa production jusqu'à son élimination), l'écoconception, de même que l'écologie industrielle ou la consommation verte sont des outils qui peuvent être utilisés pour réduire la taille de l'empreinte écologique des pratiques économiques. Ces technologies ont l'avantage de contribuer à la croissance économique (Elkington et Burke, 1989). À l'opposé, les mouvements pour la simplicité volontaire, ou l'austérité joyeuse, sont en porte-à-faux avec le modèle économique néolibéral, puisqu'ils incitent à une réduction de la consommation de biens matériels monnayables, donc des dépenses et de la croissance économique.

Quant au très médiatisé « rapport Stern », qui porte sur l'économie des changements climatiques, il s'inscrit parfaitement dans le courant de l'économie environnementale. Les chiffres rapportés par Nicholas Stern ont secoué en 2006 une partie de l'opinion publique et des décideurs, qui étaient jusque-là restés imperméables aux arguments avancés par de nombreux chercheurs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qu'ils viennent des sciences naturelles ou des sciences sociales (Jackson, 2011, p. 11).

S'appuyant sur des modèles de simulation qui permettent d'évaluer le coût de l'inaction, qu'il compare au coût d'une action rapide et immédiate, Stern estime que le coût de l'inaction équivaldrait à une perte de croissance correspondant à 5 % du PIB mondial (pouvant même aller jusqu'à 20 % du PIB), alors que des investissements annuels de l'ordre de 1 % du PIB mondial d'ici 2050 permettrait de stabiliser les émissions de manière à probablement éviter les pires conséquences anticipées au moment de l'étude par les climatologues (Stern, 2006, p. xii).

No-one can predict the consequences of climate change with complete certainty; but we now know enough to understand the risks. Mitigation - taking strong action to reduce emissions - must be viewed as an investment, a cost incurred now and in the coming few decades to avoid the risks of very severe consequences in the future. If these investments are made wisely, the costs will be manageable, and there will be a wide range of opportunities for growth and development along the way. For this to work well, policy must promote sound market signals, overcome market failures and have equity and risk mitigation at its core. That essentially is the conceptual framework of this Review. [...] Tackling climate change is the pro-growth strategy for the longer term, and it can be done in a way that does not cap the aspirations for growth of rich or poor countries. The earlier effective action is taken, the less costly it will be (Stern, 2006, p. 1-2).

Le cadre analytique du rapport Stern démontre clairement que l'économie environnementale est encore loin de proposer un paradigme capable de rompre avec les causes économiques qui ont mené aux problèmes environnementaux et sociaux auxquels se heurte l'humanité en ce début de XXI^e siècle. L'économie environnementale emploie comme critère de décision l'efficacité, et ce, en fonction d'améliorations possibles qui seraient économiquement quantifiables, plutôt que l'équité, la stabilité et la capacité de résilience des systèmes environnementaux et sociaux sur lesquelles s'appuie, quant à elle, l'économie écologique (Gowdy et Erikson, 2009, p. 99). Pour Stern (2006, p. i), « *climate change presents a unique challenge for economics: it is the greatest and widest-ranging market failure ever seen* ».

L'ÉMERGENCE D'UNE ÉCONOMIE ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE EST-ELLE POSSIBLE AU QUÉBEC ?

Comme nous avons pu le constater, les courants du développement durable et des économies sociale, écologique et environnementale ont en commun d'être nés en réaction aux failles de l'économie dominante et aux nombreux problèmes que celle-ci engendre. Chacun à leur manière, ils réagissent au désencastré social et environnemental de l'économie (Polanyi, 1944), tentant d'enclencher, plus ou moins consciemment, un processus inverse. Ils proposent d'autres façons de théoriser et de pratiquer l'économie de manière sociale ou écologique.

Leur paradigme est plus ou moins « alternatif », selon qu'il est question de développement durable, d'économie sociale et solidaire, de décroissance ou simplement d'économie environnementale. Au sein même de chacun de ces courants, le degré de rupture avec l'économie dominante varie considérablement. Dans le cas de l'économie sociale, par exemple, se trouvent de grandes coopératives qui adoptent des pratiques très similaires à celles des entreprises privées, ne se distinguant que par leur mode de propriété et de gouvernance. À sein du même courant se trouvent aussi des associations communautaires qui, dans leur mode de gestion, adoptent des pratiques radicalement différentes des entreprises conventionnelles : mode de gestion participatif, non-hiérarchisation des postes avec salaire égal pour tous les employés, répartition équitable des bénéfices, recours au bénévolat, etc.

Force est de constater cependant qu'aucun de ces courants, à lui seul, ne peut prétendre répondre à l'ampleur des défis environnementaux, sociaux et économiques évoqués précédemment, pas même en théorie. C'est dans leur complémentarité, ainsi que dans la diversité des points de vue qu'ils expriment et des angles sous lesquels chacun d'eux cherche à apporter des solutions, que réside leur force et que l'on prend acte de leurs caractères incontournables. À l'image de tous les organismes d'un écosystème, toutes les propositions issues de ces différents courants ont leur propre rôle à jouer dans une dynamique complexe de coopération, en se complétant, en s'unissant, voire en étant en compétition les unes avec les autres.

C'est ce que l'on observe au Québec et ailleurs sur la planète. Comme on l'a déjà souligné, quantité d'initiatives très diverses prennent forme un peu partout, sans nécessairement se revendiquer d'un courant ou d'un autre. Elles coexistent dans un monde en constante évolution. Dans son livre *Blessed Unrest*, Paul Hawken compare ce phénomène au système immunitaire de la planète, qui se mobilise contre les maux d'une économie dominante, celle-ci attaquant la santé de celle-là (Hawken, 2007). Cette résistance contre la maladie dépend de l'action de différents mécanismes et non pas d'un seul organe. Dans le corps humain, il s'agit de cellules immunocompétentes, d'organes lymphoïdes qui les produisent ou les hébergent (moelle osseuse, thymus, ganglions lymphatiques, rate, sang, etc.) ainsi que de différentes molécules produites par ces cellules. Dans la société, il s'agit d'initiatives citoyennes à petite, moyenne ou grande échelle, de projets mis en œuvre par des gouvernements, à divers paliers, par exemple du local à l'international; ou encore d'engagements pris et respectés par des entreprises, qu'elles soient privées, publiques ou collectives. Au cœur de toutes ces initiatives, il y a surtout et avant tout des citoyens, qui s'engagent sur le plan individuel et collectif. Certains résistent, d'autres construisent. Ces deux types de mobilisations sont essentielles, bien que la première, la résistance, soit généralement beaucoup plus médiatisée.

Que ce soit à Sorel-Tracy, Montréal, Québec, Rouyn-Noranda, Gaspé, Frelighsburg ou Saint-Venant-de-Paquette, des hommes et des femmes se rassemblent. Certaines initiatives se construisent dans l'urgence d'une résistance contre des projets économiques qu'ils jugent nocifs pour leur communauté, pour l'environnement, voire pour l'économie à long terme. Pensons aux grandes mobilisations citoyennes qui se sont organisées contre l'augmentation des frais de scolarité, l'exploitation des gaz de schiste ou des mines d'uranium, la centrale nucléaire Gentilly, pour ne donner que quelques exemples. Ces mobilisations citoyennes agissent comme nos anticorps.

D'autres initiatives s'élaborent différemment, selon un mode de développement réparateur que l'on peut assimiler à celui de nos cellules souches. Au Québec, ces initiatives sont présentes d'un bout à l'autre de la chaîne économique: en finance (par exemple l'investissement communautaire, les finances responsables et le microcrédit), en production (par exemple l'agriculture écologique, l'écoconception, la réduction de l'empreinte écologique et l'analyse

du cycle de vie), en commercialisation (par exemple le commerce équitable pour le circuit long et l'agriculture soutenue par la communauté pour le circuit court), en consommation (par exemple la simplicité volontaire et la consommation responsable), jusqu'en postconsommation (par exemple le recyclage et la biométhanisation).

En dressant le bilan de toutes ces initiatives, peut-on conclure qu'une économie écologique et sociale est en construction au Québec? C'est ce que je tente de cerner dans le cadre des recherches que je mène actuellement aux quatre coins du Québec. S'il est encore trop tôt pour répondre à cette question dans toute sa complexité, il est évident qu'un fil rouge se dessine.

Les manifestations citoyennes, la grève étudiante, l'implication syndicale, communautaire, politique, la contestation juridique, le mouvement des Indignés, les sonneurs d'alarme, la consommation responsable, la création de coopératives, la mise sur pied de comités pour le développement durable et la défense du bien commun, l'art et le journalisme engagés, l'agroécologie, la simplicité volontaire, le commerce équitable, l'investissement responsable, le tourisme solidaire, etc., sont des initiatives, en apparence disparates, qui contribuent chacune à leur manière à transformer le système dominant. Elles sont toutes nées d'un besoin de changement du local au global. Elles représentent une forme de résistance à un système économique qui carbure à l'exploitation environnementale et sociale.

L'économie est une construction sociale. Elle opère grâce à des institutions que nous avons créées dans un cadre juridique et politique que nous avons le pouvoir de contrôler. Ainsi, contrairement à ce que certains dirigeants prétendent, nous avons le choix. Les voies sont multiples. Les idées abondent dans le Québec moderne et sur toute la planète. Nous avons l'intelligence, les ressources et le courage nécessaires pour entreprendre une transition de notre économie. À nous de choisir laquelle, et comment.

Ce sont les choix que nous faisons aujourd'hui, et ceux que nous ne faisons pas, qui déterminent ce que sera le Québec de demain.

RÉSUMÉ

- ▶ Le constat scientifique est clair : le Québec, comme le reste de la planète, est confronté à d'importants défis dans lesquels s'entremêlent des problèmes d'ordre écologique, social et économique. Les changements climatiques, la perte de la biodiversité, la contamination chimique et l'augmentation des inégalités socioéconomiques sont quelques-unes des conséquences d'un modèle économique qui en est venu à menacer le bien-être, la prospérité, la santé et la sécurité humaine.
- ▶ En utilisant la croissance économique du produit intérieur brut (PIB) comme principal indicateur de progrès, nos sociétés orientent leurs décisions vers des choix qui ne tiennent pas compte de leurs impacts environnementaux et sociaux. Elles tendent à socialiser les coûts environnementaux et sociaux tout en privatisant les bénéfices au profit d'une minorité qui se trouve principalement dans la sphère financière. D'autres indicateurs, comme l'Indice du vivre mieux (IVM) de l'OCDE, l'Indice de développement humain (IDH) du PNUD ainsi que l'Indice de progrès véritable (IPV), devraient être utilisés pour orienter les décisions gouvernementales vers des choix plus responsables.
- ▶ Si au cours des deux dernières décennies le développement durable a eu la capacité de nourrir des initiatives provenant de la société civile, de gouvernements et d'entreprises, la transition vers une bonne économie réellement viable semble exiger un changement de paradigme plus profond, car la situation n'a cessé d'empirer depuis vingt ans. Au cœur de ce changement de paradigme, il est nécessaire de reconnaître que l'économie est une construction sociale qui doit être mise au service de l'ensemble des citoyens dans le respect des écosystèmes. Le schéma de Passet (1997) illustre bien cette conceptualisation.
- ▶ Les propositions du développement durable, de l'économie sociale, de l'économie écologique et de l'économie environnementale gagnent du terrain dans les champs théoriques et pratiques au Québec. C'est dans la complémentarité des différents courants, ainsi que

dans la diversité des points de vue qu'ils expriment et des angles sous lesquels chacun d'eux cherche à apporter des solutions, que réside leur force et que l'on prend acte de leur caractère indispensable. À l'image de tous les organismes d'un écosystème, toutes les propositions issues de ces courants ont leur propre rôle à jouer dans une dynamique complexe de coopération, en se complétant, en s'unissant, voire en étant en compétition les unes avec les autres. Le Québec est un terreau fertile d'où pourrait émerger un modèle économique écologique et social à la hauteur des défis qui pointent à l'horizon.

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE (2008). *World Development Indicators 2008*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- BANQUE MONDIALE (2011a). *La pauvreté*, <<http://go.worldbank.org/9WABN6I0P0>>, consulté le 25 novembre 2011.
- BANQUE MONDIALE (2011b). *World Development Indicators 2011*, <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2011>>, consulté le 11 juin 2013.
- BANQUE MONDIALE (2013). « World GDP (current US \$) », *World Development Indicators*, <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/1W?display=graph>>, consulté le 17 février 2013.
- BECKERMAN, W.A. (2002). *Poverty of Reason, Sustainable Development and Economic Growth*, s. l., The Independent Institute, 130 p.
- BOURDIEU, P. (2000). *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 289 p.
- BOURQUE, G.L. (2009). « Quel paradigme de développement durable? », *Économie autrement*, mars, 3 p., <http://www.economieautrement.org/IMG/pdf/Blogue_REA_2_GLBourque_Paradigme_DD.pdf>, consulté le 11 juin 2013.
- BOURQUE, G.L., M. MENDELL et R. ROUZIER (2009). *La finance responsable au Québec. Portrait, enjeux et défis d'une finance au service d'un développement durable et solidaire*, Montréal, Éditions Vie économique, 124 p.

- BROWN, L.B. (2011). *World on the Edge: How to Prevent Environmental and Economic Collapse*, Washington, Earth Policy Institute, <http://www.earth-policy.org/images/uploads/book_files/wotebook.pdf>, consulté le 11 juin 2013.
- BRUNDTLAND, G.H. *et al.* (1987). *Rapport Brundtland. Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement durable des Nations Unies, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odysee-developpementdurable/files/5/rapport_brundtland.pdf>, consulté le 11 juin 2013.
- BRUNEL, S. (2005). « Les ambiguïtés du développement durable », *Sciences humaines*, n° 49 (hors série), juillet-août, <http://www.scienceshumaines.com/les-ambiguites-du-developpement-durable_fr_13912.html>, consulté le 11 juin 2013.
- BRUNEL, S. (2008). *À qui profite le développement durable?*, Paris, Larousse, 159 p.
- BUFFETT, W.E. (2011). « Stop coddling the super-rich », *The New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2011/08/15/opinion/stop-coddling-the-super-rich.html>>, consulté le 14 août 2011.
- BÜRGENMEIER, B. (2008). *Politiques économiques du développement durable*, Paris, De Boeck.
- CANADIAN INDEX OF WELLBEING – CIW (2011). *How are Canadians Really Doing? The 2012 CIW Report*, Waterloo, Canadian Index of Wellbeing and University of Waterloo, 57 p, <http://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/sites/ca.canadian-indexwellbeing/files/uploads/files/CIW2012-HowAreCanadiansReallyDoing-23Oct2012_0.pdf>, consulté le 11 juin 2013.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (2011). *Définition de l'économie sociale*, <<http://www.chantier.qc.ca/?module=document&uid=871>>, consulté le 12 février 2013.
- CHARBONNEAU, S. (2009). *Résister pour sortir du développement : le droit entre nature et liberté*, Paris, Sang de la Terre, coll. « La pensée écologique », 224 p.
- COBB, C., G.S. GOODMAN et M. WACKERNAGEL (1999). *Why Bigger Isn't Better: The Genuine Progress Indicator – 1999 Update*, San Francisco, Redefining Progress, 44 p., <http://web.pdx.edu/~kub/publicfiles/MeasuringWellBeing/Cobb_1999_GPI.pdf>, consulté le 11 juin 2013.
- COSTANZA, R., J. CUMBERLAND, H. DALY, R. GOODLAND et R. NORGAARD (1997). *An Introduction to Ecological Economics*, Boca Raton, Fl., St. Lucie Press et International Society for Ecological Economics, 275 p.
- DALY, H.E. (1973). *Toward a Steady-State Economy*, New York, W.H. Freeman, 332 p.

- DALY, H.E. et J.B. COBB JUNIOR (1998). *For the Common Good*, Boston, Mass., Beacon Press, 442 p.
- DALY, H.E. et K.N. TOWNSEND (1996). *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 382 p.
- DONNE, J. (1839). *The Works of John Donne – vol. III*, Londres, Henry Alford et John W. Parker.
- EGELAND, G.M. *et al.* (2010). « Food insecurity among Inuit preschoolers: Nunavut Inuit child health survey 2007-2008 », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 182, n° 3, p. 243-248.
- ELKINGTON, J. et T. BURKE (1989). *The Green Capitalists: How Industry Can Make Money – and Protect the Environment*, Londres, Victor Gollancz, 252 p.
- ÉVALUATION DES ÉCOSYSTÈMES POUR LE MILLÉNAIRE (2005). *Vivre au-dessus de nos moyens: actifs naturels et bien-être humain. Déclaration du conseil d'administration*, <<http://www.unep.org/maweb/documents/document.441.aspx.pdf>>, consulté le 11 juin 2013.
- FAVREAU, L. (2008). *Le mouvement coopératif, une mise en perspective*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L. (2012). *Coopératives, action communautaire autonome et économie sociale: la dernière décennie confirme des dynamiques distinctes*, <<http://jupiter.uqo.ca/ries2001/carnet/spip.php?article67>>, consulté le 5 janvier 2012.
- FAVREAU, L. et M. HÉBERT (2011). *La planète n'y arrivera pas si on ne change pas de modèle! La réponse de l'économie sociale et solidaire à la crise écologique à l'heure de Rio +20: une réponse aux challenges posés par la crise*, Université du Québec en Outaouais, Alliance de recherche université-communauté (ARUC-ISDC), 60 p., <http://www4.uqo.ca/ries2001/gesq/fichiers/RMB_2011/11215_RMB_5eRenc-inter-FR-der.pdf>, consulté le 11 juin 2013.
- FONDS MONDIAL POUR LA NATURE (2008). *Rapport Planète vivante 2008*, cité dans W.E. Rees, « La nature humaine est-elle durable? », conférence prononcée à l'Université Memorial, le 28 janvier 2009, <http://www.trudeaufoundation.ca/sites/default/files/u5/cahierstrudeau_2009williamerees.pdf>, consulté le 11 juin 2013.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION OF THE UNITED NATIONS – FAO (2011). *Global Food Losses and Food Waste*, FAO, 29 p., <<http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>>, consulté le 11 juin 2013.

- GENDRON, C. (2004). « Développement durable et économie sociale: convergences et articulations », *Cahiers de l'ARUC-ÉS*, Montréal, Université du Québec à Montréal, coll. « Recherche », 52 p., <<http://www.ess-europe.eu/wp-content/uploads/2012/04/ES-et-DD.pdf>>, consulté le 11 juin 2013.
- GENDRON, C. (2006). *Le développement durable comme compromis. La modernisation écologique de l'économie à l'ère de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. (1995). *La décroissance: entropie, écologie, économie*, Paris, Sang de la Terre, 254 p.
- GOODWIN, N. (2005). *Limitations of Markets, Global Development and Environment Institute*, Medford, Mass., Tufts University, 14 p.
- GOWDY, J. et J.D. ERICKSON (2009). « La démarche de l'économie écologique », *Etopia*, p. 89-116.
- GRUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT – GIEC (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the fourth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 976 p.
- HAGGART, B. (2000). *Le produit intérieur brut et les autres indicateurs sociaux et économiques*, PRB 00-22F, gouvernement du Canada, Division de l'économie, <[http://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0022f.htm#B.%A0Indicateur%20de%20progr%E8s%20v%E9ritable%20de%20Redefining%20Progress\(txt\)](http://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0022f.htm#B.%A0Indicateur%20de%20progr%E8s%20v%E9ritable%20de%20Redefining%20Progress(txt))>, consulté le 10 juin 2013.
- HAWKEN, P. (2007). *Blessed Unrest*, Londres, Penguin Books, 242 p.
- HOPWOOD B., M. MELLOR et G. O'BRIEN (2005). « Sustainable development: Mapping different approaches », *Sustainable Development*, n° 13, p. 39-52.
- HUMAN RIGHTS COUNCIL (2012). *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, Olivier De Schutter, Mission to Canada, United Nations General Assembly, 24 décembre, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2250Add.1_English.PDF>, consulté le 13 juillet 2013
- INSTITUTION OF MECHANICAL ENGINEERS – IME (2013). *Global Food: Waste Not, Want Not*, Londres, Institution of Mechanical Engineers, 31 p.
- JACKSON, T. (2011). *Prosperity Without Growth: Economics for a Finite Planet*, s. I., Earthscan, p. 276.

- JONES, T.W. (2005). « The corner of food loss », *Biocycle*, vol. 46, n° 7, p. 25.
- JORIAN, P. (2011). *Le capitalisme à l'agonie*, Paris, Fayard, 349 p.
- LACHANCE, R. (2009). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009 – Tome II*, avril, Québec, Vérificateur général du Québec, 67 p.
- LATOUCHE, S. (1994). « Développement durable, un concept alibi », *Tiers-Monde*, vol. 35, n° 137, p. 77-94.
- LATOUCHE, S. (2010). *Le pari de la décroissance*, Mantilly (France), Pluriel, 302 p.
- LESSARD, R. (2011). *Les inégalités sociales de santé à Montréal*, Rapport du directeur de santé publique, Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.
- LÉVESQUE, B. (2007). « Économie plurielle et développement territorial dans la perspective du développement durable: quelques éléments théoriques de sociologie économique et de socio-économie », *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)*, n° ET0705, 63 p.
- LÉVESQUE, B., M. MENDELL, G.L. BOURQUE, R. ROUZIER, T. ZERDANI, M.-J. BOUCHARD, B. PLANT (2008). *Le portrait de l'investissement responsable au Québec: résultats de recherche*, document n° C-11-2008, Montréal, Université du Québec à Montréal, ARUC en économie sociale.
- LIND, C. (2010). *Rumours of a Moral Economy*, Black Point, N.-É., Fernwood, 168 p.
- MEAD, H. (2012). *L'indice de progrès véritable du Québec. Quand l'économie dépasse l'écologie. Synthèse*, Québec, Multimondes, 414 p.
- MENDELL, M. (2000). « The social economy in Québec: Discourse and strategies », dans E. MacDonald et A. Bakan (dir.), *Critical Political Studies: Debates and Dialogues for the Left*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 468-502.
- MERCIER, B. et A. DUHAMEL (2005). *La démocratie: ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2^e édition, Québec, Le Directeur général des élections du Québec, 166 p.
- MILANI, B. (2000). *Designing the Green Economy: The Postindustrial Alternative to Corporate Globalization*, s. l., Rowman & Littlefield Publishers, 235 p.
- NEW ECONOMICS FOUNDATION – NEF (2011). *Measuring Our Progress: The Power of Well-being*, Londres, NEF, <http://www.wikiprogress.org/images//Measuring_our_progress_webReady.pdf>, consulté le 11 juin 2013.

- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2011a). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings*, Paris, OCDE, 25 p., <<http://www.oecd.org/els/socialpoliciesajnddata/49499779.pdf>>, consulté le 10 juin 2013.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2011b). « L'OCDE lance votre indice "Vivre mieux" », communiqué de presse, Paris, OCDE, <http://www.oecd.org/document/61/0,3746,fr_2649_201185_47913661_1_1_1_1,00.html>, consulté le 10 juin 2013.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES – ONU (2010). *L'Assemblée générale déclare que l'accès à l'eau potable est un droit fondamental*, Centre d'actualités de l'ONU, 28 juillet, <<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=22544#.UbdgEfilPIk>>, consulté le 11 juin 2013.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE – FAO (2010). *Recul de la faim dans le monde, qui reste néanmoins à des niveaux inadmissibles: les objectifs de lutte contre la faim sont difficiles à atteindre*, FAO, Département du développement économique et social, 2 p., <<http://www.fao.org/docrep/012/al390f/al390f00.pdf>>, consulté le 11 juin 2013.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, OECD, 2 p., <<http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/49177689.pdf>>, consulté le 10 juin 2013.
- PASSET, R. (1997). *Le développement durable: de la transdisciplinarité à la responsabilité*, Congrès de Locarno, 30 avril au 2 mai, s. l., Centre international de recherches et études transdisciplinaires (CIRET), 10 p., <<http://ciret-transdisciplinarity.org/locarno/loca5c9.php>>, consulté le 11 juin 2013.
- PELT, J.-M. et G.-E. SÉRALINI (2006). *Après nous le déluge?*, Paris, Flammarion/Fayard.
- PINEAULT, É. (2010a). « Économie et prospérité d'avenir: croissance, décroissance ou reconversion? », communication dans le cadre de la conférence nationale sur l'avenir des territoires *Pour un Québec fort de ses communautés*, Shawinigan, avril.
- PINEAULT, É. (2010b). *Faut-il penser des alternatives économiques au capitalisme avancé?*, notes inédites sur la question de l'après-capitalisme, avril.
- POLANYI, K. (1944). *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, 334 p.

- POUPART, J. *et al.* (1997). *La recherche qualitative: enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 405 p.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN – PNUD (2011). « L'Indice du développement humain (IDH) », *Rapport sur le développement humain 2011*, <<http://hdr.undp.org/fr/statistiques/idh/>>, consulté le 10 juin 2013.
- REES, W.E. (2008). « Human nature, eco-footprints and environmental injustice », *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, vol. 13, n° 8, p. 685-701.
- REES, W.E. (2009). « La nature humaine est-elle durable? », conférence prononcée à l'Université Memorial, 28 janvier, *Les cahiers de la Fondation Trudeau – volume 1*, p. 82-121.
- REES, W.E. (2011). *People and the environment*, Position Paper, s. l., Summer Institute, Pierre Elliott Trudeau Foundation, 30 p.
- ROPKE, I. (2004). « The early history of modern ecological economics », *Ecological Economics*, n° 50, p. 293-314.
- ROPKE, I. (2005). « Trends in the development of ecological economics from the late 1980s to the early 2000s », *Ecological Economics*, n° 55, p. 262-290.
- SARKOZY, N. (2009). « Préface de Nicolas Sarkozy », dans J. Stiglitz, A. Sen et J.-P. Fitoussi (dir.), *Performances économiques et progrès social. Richesse des nations et bien-être des individus*, Paris, Odile Jacob, p. I.
- SECRÉTARIAT DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE (2006). *Perspectives mondiales de la diversité biologique*, 2^e édition, 94 p., <<http://www.cbd.int/doc/gbo/gbo2/cbd-gbo2-fr.pdf>>, consulté le 10 juin 2013.
- SEN, A. (2004). *L'économie est une science morale*, Paris, La Découverte, 126 p.
- STANFORD, J. (2011). *Petit cours d'autodéfense en économie*, Montréal, Lux éditeur, 491 p.
- STERN, N. (2006). *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Londres, HM Treasury, 747 p.
- STIGLITZ, J. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 324 p.
- STIGLITZ, J. (2003). *Quand le capitalisme perd la tête*, Paris, Fayard, 571 p.
- STIGLITZ, J., A. SEN et J.-P. FITOUSSI (2009). *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, s. l., la Commission, 324 p.

- SUZUKI, D. (2007). *L'équilibre sacré: redécouvrir sa place dans la nature*, Montréal, Éditions du Boréal, 364 p.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP (2011). *Human Development Report 1997-2011*, Londres, Oxford University Press.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP (2013). *Year Book 2013: Emerging Issues in our Global Environment*, Nairobi (Kenya), UNEP, Division of Early Warning and Assessment, février.
- UNIVERSITÉ DE VALENCIENNES – UVED (s. d.). *Développement durable et impacts environnementaux*, <http://stockage.univ-valenciennes.fr/slide/files/orioai/MenetACVBAT20120704/acvbat/chap01/co/ch01_010_1-1.html>, consulté le 11 juillet 2013.
- VAILLANCOURT, Y. (2008). «L'économie sociale au Québec et au Canada: configurations historiques et enjeux actuels», *Cahiers du LAREPPS*, n° 08-07, Montréal, copublication Alliance de recherche Universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS) et Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), octobre, 91 p.
- VAILLANCOURT, Y. et L. FAVREAU (2000). *Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire*, avril, 19 p., <<http://www.unites.uqam.ca/econos/CHERCHEURS%20modele%20quebecois%20Vaillancourt%20Favreau.pdf>>, consulté le 10 juin 2013.
- VAN GRIETHUYSEN, P. (2011). «Pourquoi le développement durable s'est-il imposé là où l'écodéveloppement a échoué?», dans Y.-M. Abraham, L. Marion et H. Philippe (dir.), *Décroissance versus développement durable*, Montréal, Écosociété, p. 60-79.
- WALTER, G.R. (2002). «Economics, ecology-based communities, and sustainability», *Ecological Economics*, n° 42, p. 81-87.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE (2005). *Ecosystems and Human Well-Being: Biodiversity Synthesis*, Report of the Millenium Ecosystem Assessment, Washington, D.C., World Resources Institute, <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.354.aspx.pdf>>, consulté le 11 juin 2013.

« JUSQU'ICI, NOUS N'AVONS PAS ASSEZ MISÉ SUR NOS FORCES. SI NOUS VOULONS UN SYSTÈME PERFORMANT, NOUS DEVONS CESSER DE PAYER SÉPARÉMENT POUR LES INGRÉDIENTS ET ESPÉRER QU'ILS S'ASSEMBLENT HARMONIEUSEMENT. »



SANTÉ

DES IDÉES
POUR UN SYSTÈME DE SANTÉ
PERFORMANT ET SOLIDAIRE

SAMUEL VAILLANCOURT

SAMUEL VAILLANCOURT EST CHERCHEUR POSTDOCTORAL AU LI KA SHING KNOWLEDGE INSTITUTE. SES RECHERCHES PORTENT SUR LA PERFORMANCE DES SYSTÈMES DE SANTÉ. IL TRAVAILLE AUSSI COMME URGENTOLOGUE À L'HÔPITAL ST. MICHAEL À TORONTO. DIPLÔMÉ EN MÉDECINE DE L'UNIVERSITÉ MCGILL, IL A ÉTABLI, PENDANT SES ÉTUDES, UN PARTENARIAT ENTRE L'UNIVERSITÉ MCGILL ET DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ŒUVRANT AUPRÈS DE POPULATIONS VULNÉRABLES DU CENTRE-VILLE DE MONTRÉAL, UN PROJET RÉCOMPENSÉ PAR UN PRIX FORCES AVENIR. IL A OBTENU UNE MAÎTRISE EN POLITIQUES DE LA SANTÉ À L'UNIVERSITÉ HARVARD EN 2012.



Un peu plus de quarante ans après sa création, il est difficile d'envisager le Québec sans son régime d'assurance maladie. Grâce à celui-ci, nous vivons sans craindre qu'un problème de santé ou une perte d'emploi nous empêche d'accéder à des soins de qualité ou nous condamne à la pauvreté. Malheureusement, il suffit de se rendre à une clinique, à l'hôpital ou d'accompagner un proche à l'urgence pour constater combien l'expérience peut être pénible. Si nous pouvons compter sur des médecins et des infirmiers ou infirmières compétents, le parcours du patient est trop souvent celui d'un combattant qui, tout en luttant contre sa maladie, subit un système de soins désorganisé. De fait, l'accessibilité aux soins de santé au Québec dépend plus de l'empathie et des efforts surhumains des professionnels de la santé et des aidants naturels que d'un système de soins efficace.

Longtemps la fierté des Québécois, le système de santé semble être devenu un problème insoluble. Plusieurs politiciens et porteurs d'opinions remettent en question notre capacité à maintenir un accès universel tout en bâtissant un système performant. Certains proposent de laisser une plus grande place au privé en permettant l'ouverture de cliniques privées et la pratique mixte publique-privée pour les médecins. D'autres proposent de donner un plus grand rôle à l'assurance privée pour payer des services offerts par le système public.

Le problème avec ces propositions, c'est qu'elles posent un faux dilemme en laissant entendre qu'une plus grande place au financement privé rendrait soudainement le système de santé plus performant et plus abordable. Des exemples toujours plus nombreux à travers le monde démontrent plutôt le contraire. Un régime d'assurance santé universel, c'est-à-dire un régime d'assurance unique couvrant tous les citoyens, a d'ailleurs incité l'Organisation mondiale

de la santé et la Banque mondiale à recommander la mise en place de systèmes de santé à couverture universelle, et ce, même pour les pays à faibles revenus (Roberts *et al.* 2008 ; World Health Organization, 2010). C'est dans cet état d'esprit que le gouvernement américain a mis en œuvre, en 2010, une réforme complexe pour s'assurer que chaque citoyen a une assurance santé, tant pour des raisons d'économie que d'équité. Dans la même veine, l'État du Vermont a jeté les bases en mai 2011 d'un système de santé universel financé entièrement à même les fonds publics, soit un système similaire à celui du Québec (Hsiao *et al.*, 2011).

Dans ce chapitre, j'élabore les constats suivants :

- Le système de santé québécois peut être à la fois performant et solidaire.
- La performance du système de santé ne se mesure pas en fonction du volume de services et d'actes médicaux ; il doit viser à produire des résultats tangibles et à satisfaire les patients.
- Pour améliorer la performance du système, il faut mesurer les résultats et les partager avec l'ensemble des intervenants pour pouvoir progresser.
- L'amélioration du système de santé passe aussi par une communication franche, un dialogue réel entre les professionnels de la santé et les patients.

COMMENT ÉVALUER LA PERFORMANCE DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ ?

La notion de performance fait référence à la capacité d'atteindre des buts définis. Définir ces objectifs devient donc crucial pour établir le succès – ou si l'on préfère la performance – de notre système de santé. Or, le domaine de la santé est vaste et complexe ; définir ces buts et les mesurer se révèle donc aussi complexe. Les objectifs poursuivis par les différents intervenants du système apparaissent souvent incompatibles. Pendant que les professionnels de la santé mettent l'accent sur chaque acte prodigué, les usagers, de leur côté, veulent des soins

facilement accessibles, humains et abordables quand ils en ont besoin. Le gouvernement, pour sa part, veut contrôler les coûts et gagner la confiance de la population. Comment, dans ce contexte, espérer aller dans la même direction ?

En fait, ces visées concernant la qualité, les résultats, la satisfaction et la pérennité financière du système peuvent sembler contradictoires, mais elles représentent les diverses facettes des régimes de soins de santé modernes. Historiquement, les systèmes d'assurance santé ont été créés pour protéger les citoyens de l'impact financier dévastateur de la maladie. De fait, les coûts en santé surviennent généralement lorsqu'un individu a une faible capacité de payer, c'est-à-dire lorsqu'il naît, lorsqu'il est âgé ou lorsqu'il est malade. Or, avec le temps, les systèmes d'assurance santé ont évolué, passant d'une mission de protection financière de l'individu à une mission plus globale, celle d'améliorer la santé de l'individu, tout en atteignant un certain niveau de satisfaction des usagers. Rapidement, cependant, les systèmes de santé modernes se sont retrouvés devant le dilemme suivant : comment améliorer la santé des gens et assurer leur satisfaction sans menacer la viabilité financière du système ?

Pour tenter de résoudre ce dilemme, le professeur de l'Université Harvard Michael Porter propose de maximiser la valeur des services pour le patient, c'est-à-dire maximiser l'**impact** sur la santé de chaque dollar dépensé (Porter et Teisberg, 2006). Mais comment maximiser cet impact ? Dans une analyse menée pour la Banque mondiale, William Hsiao et ses collègues suggèrent de poursuivre trois objectifs pour y arriver : améliorer la santé des citoyens, assurer leur satisfaction et les protéger des conséquences financières de la maladie (Roberts *et al.*, 2008). Ainsi, un système de santé performant devrait prodiguer des services en fonction de ces trois objectifs à la fois et non pas uniquement en fonction du volume de soins ou de la quantité d'actes médicaux réalisés – des approches qui n'ont pas fait leurs preuves, comme je le démontrerai. Il faut plutôt une approche intégrée qui implique tous les acteurs du système de santé ; des acteurs qui doivent coopérer et innover pour améliorer la santé et la satisfaction des patients. En somme, il faut changer la philosophie présente, en passant d'un système axé sur les soins à un système axé sur les résultats, pour améliorer concrètement la santé des patients.

La figure 3.1 résume la logique conceptuelle de notre proposition. Cette figure n'est pas une équation mathématique; elle offre néanmoins une illustration concrète des objectifs sur lesquels le système de santé doit se fonder pour mesurer sa performance.

FIGURE 3.1.

DÉFINITION DE LA PERFORMANCE DANS LE SYSTÈME DE SANTÉ

$$\frac{\left(\begin{array}{c} \text{Amélioration de la santé} \\ \text{Protection financière} \\ \text{Satisfaction} \end{array} \right)}{\text{Dépenses}} = \text{Performance}$$

Dans ce chapitre, je propose une série d'idées pour réformer le système de santé et améliorer sa performance pour le bien des Québécois. Après avoir analysé la crise à laquelle est confronté le système de santé quant à l'accessibilité et la qualité des soins, j'avance trois principales propositions (avec leurs sous-propositions) pour sortir de cette crise. Tout d'abord, je défends la nécessité de définir des indicateurs pour mesurer la qualité des structures, celle des méthodes de soins et les résultats pour la santé des patients. C'est l'un des principaux problèmes du système de santé québécois; les quelques indicateurs de qualité en place se limitent en effet au premier niveau, c'est-à-dire au plan des structures. Or, pour stimuler l'innovation, il faut pouvoir mesurer les pratiques cliniques et, surtout, les résultats obtenus afin que les établissements et les cliniciens soient informés de leur performance et puissent s'améliorer.

En deuxième lieu, je propose d'axer l'organisation des soins et la méthode de paiement en fonction de la santé des patients. Ce changement passe par l'évolution, entre autres, d'un paiement à l'acte à un système de paiement axé sur une structure de soins intégrés, que ce soit pour les omnipraticiens dans les groupes de médecine familiale (GMF) ou pour les

spécialistes dans les hôpitaux. En fait, il est grand temps de renoncer à un système de rémunération à l'acte – ou même à la proposition d'un système de paiement lié à la performance. Les systèmes de paiement selon la performance ont donné des résultats mitigés à travers le monde, comme nous le verrons. Il faut plutôt privilégier une rémunération qui encourage le travail d'équipe, la flexibilité, le sens de l'éthique et l'atteinte d'objectifs tangibles et mesurables. Ce changement passe aussi par une réorganisation des soins de santé, dont je suggère un modèle pour l'ensemble du réseau.

Enfin, je propose d'instaurer des mécanismes pour donner aux patients une voix dans un système de santé trop souvent insensible à leurs besoins. Si les patients sont la raison d'être du système, il importe de les écouter et de les traiter avec respect. Ils doivent faire partie intégrante du processus de mesure et d'amélioration de la qualité des soins, que ce soit pour les soins de fin de vie ou pour la prévention des erreurs médicales, et ce, en coopération avec les professionnels de la santé. C'est ainsi que la présente culture de méfiance et d'isolement sera brisée. Mais, avant d'élaborer ces propositions, il convient de dresser un état des carences du système actuel.

LA CRISE DU SYSTÈME DE SANTÉ QUÉBÉCOIS

Les problèmes du système de santé québécois font les manchettes depuis maintenant plus de dix ans. Malgré une croissance annuelle moyenne de 6 % des dépenses en santé pendant cette période, l'accès aux soins demeure difficile et le système subit des ratés. Sans surprise, les Québécois ont une mauvaise opinion de leur régime de santé. Dans une enquête réalisée en 2011, seulement 26 % des répondants jugent le système « très bon » ou « excellent », alors que 57 % d'entre eux lui accordent une note « passable », de loin la perception la moins favorable de toutes les provinces canadiennes (Soroka, 2011). Quant aux médecins de famille, seuls 25 % d'entre eux jugent que le système fonctionne assez bien (Levesque *et al.*, 2010). Un bilan des problèmes d'accès, de qualité et de coûts du régime de santé québécois s'impose donc avant d'analyser les façons d'améliorer la situation.

UN ACCÈS DIFFICILE

Au Québec, les problèmes d'accès se font sentir à tous les niveaux de soins. Près du quart des Québécois (24 %) n'ont pas de médecin de famille, le plus haut taux au Canada, où la moyenne est de 13 % (Soroka, 2011). Pour les personnes atteintes d'une maladie chronique, la situation n'est guère meilleure. Seuls 35 % des Québécois aux prises avec des problèmes de santé chroniques ont accès à un professionnel de la santé qui peut coordonner leurs soins, alors que 70 % des Ontariens ont cette possibilité (CSBE, 2011). Qui plus est, seuls 7 % des médecins de famille québécois se disent en mesure d'offrir à leurs patients un rendez-vous le jour même ou le lendemain. Il s'agit du pire taux parmi les onze pays comparés – reste du Canada, Australie, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède, Royaume-Uni et États-Unis – dans une étude réalisée par le Commonwealth Fund, un institut américain reconnu (Levesque *et al.*, 2010).

Le manque d'accès aux professionnels de la santé et aux médecins de famille pousse de nombreux patients québécois à se rendre à l'urgence, où l'attente est longue. En 2008, 45 % des patients au Québec rapportaient avoir attendu plus de 4 heures entre leur arrivée à l'urgence et leur traitement, soit 15 % de plus que la moyenne canadienne, la pire des six pays comparés (Australie, Allemagne, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, États-Unis; Leatherman et Sutherland, 2010). De même, les soins spécialisés ne sont pas faciles à obtenir. Plus de 80 % des omnipraticiens québécois rapportent que leurs patients attendent trop longtemps avant de voir un spécialiste, encore une fois la pire performance parmi les provinces canadiennes et les onze pays comparés par Levesque *et al.* (2010). Pourtant, le Québec compte un nombre proportionnellement élevé d'omnipraticiens (111 par 100 000 habitants), de spécialistes (113 par 100 000 habitants) et d'infirmiers et infirmières (961 par 100 000 habitants) par rapport à la moyenne du reste du Canada (respectivement 103, 100 et 924 par 100 000 habitants [CIHI, 2010]). Il s'agit là d'un paradoxe pour le moins étonnant qui dénote une mauvaise utilisation des ressources.

En réalité, le difficile accès aux omnipraticiens découle en partie d'une loi adoptée en 1991 et renforcée en 2001. Pour répondre à la demande et réduire le temps d'attente aux urgences, le gouvernement a alors imposé aux omnipraticiens de passer jusqu'à un tiers de leur temps dans des domaines jugés prioritaires, très souvent à l'urgence. À cause d'un temps écourté en clinique, les omnipraticiens ont moins de temps pour voir des patients, dont les cas plus complexes, ce qui les force à adresser plus fréquemment ces personnes à des médecins spécialistes, qui doivent assumer cette charge supplémentaire. Par ailleurs, les spécialistes se retrouvent à faire le travail des médecins de famille (avec des honoraires de spécialistes) plutôt que de travailler à l'hôpital. Le système est ainsi inversé et, par conséquent, finit par s'engorger. C'est le cas en particulier dans les urgences où échouent de nombreux patients, dont plusieurs atteints de maladies chroniques, faute d'avoir bénéficié d'un suivi approprié avec un médecin de famille. Qui plus est, les patients reçoivent souvent aux urgences des soins plus spécialisés que ceux dont ils auraient réellement besoin (ou inutilement répétés, parce que le suivi est déficient), ce qui a pour effet d'augmenter les coûts et les risques d'erreurs. Voilà le cercle vicieux dont il est impératif de se sortir.

Le problème d'attente aux urgences ne fait pas qu'influencer sur la satisfaction des usagers. Ainsi, une étude récente menée en Ontario et publiée dans le *British Medical Journal* en 2011 estimait que les patients traités quand les salles d'urgence étaient plus engorgées s'exposaient à un risque de mortalité 79% plus élevé (Guttman *et al.*, 2011).

Le ticket modérateur a été suggéré à plusieurs reprises comme une solution possible pour réduire l'utilisation excessive du système (ministère des Finances, 2010). Le bien-fondé de ce type de stratégie repose sur deux hypothèses: 1) le paiement réduirait de façon appropriée l'utilisation des services de santé et 2) la volonté de payer du patient à un moment précis serait un bon indicateur de son besoin réel de soins. S'il est clair que les frais réduisent l'utilisation des services de santé, surtout chez les individus disposant de peu de moyens, il est difficile de présumer que la volonté de payer d'un patient pour un service est un indicateur de son besoin d'être traité ou examiné.

En fait, c'est souvent le manque de solutions de rechange qui incite les patients à se rendre à l'urgence. Par exemple, à Maastricht, aux Pays-Bas, la mise en place de mesures pour faciliter l'accès à un omnipraticien en dehors des heures de bureau a réduit de 53 % les visites à l'urgence (Grol, Giesen et Van Uden, 2006). En outre, une étude récente n'a relevé aucune différence dans l'utilisation de l'urgence par les patients de systèmes de santé qui doivent payer une partie des soins et ceux dont l'accès est gratuit (Li *et al.*, 2008). De surcroît, une étude approfondie réalisée par Schull, Kiss et Szalai (2007) n'a pu établir aucun lien entre le fait que des patients se présentent avec des problèmes mineurs aux urgences et le niveau d'engorgement de celles-ci, puisque ces patients n'utilisent pas de civières et accaparent peu les professionnels de santé. À la lumière de ces données, rien ne permet de conclure que le ticket modérateur peut diminuer les temps d'attente aux urgences. Au contraire, tout porte à croire que sa mise en place affecterait principalement l'accessibilité de manière inappropriée.

L'ENJEU DE LA QUALITÉ DES SOINS

Il existe très peu de données sur la qualité des soins au Québec et les rares données disponibles n'ont rien pour rassurer les Québécois. En 2004, une étude pancanadienne estimait que jusqu'à 24 000 personnes meurent chaque année au pays des suites d'erreurs médicales (Ross Baker *et al.*, 2004). Si l'on rapporte ces chiffres au Québec, il y aurait jusqu'à 6 000 patients québécois qui mourraient chaque année des suites directes d'erreurs médicales, sans compter les nombreux blessés. En comparaison, 644 personnes ont perdu la vie en 2004 dans un accident de la route (Institut de la statistique du Québec, 2010). Voilà un contraste pour le moins étonnant lorsque l'on considère les moyens déployés par le gouvernement pour sensibiliser les Québécois aux dangers de la route, alors que les pertes en vies humaines dues aux erreurs médicales sont beaucoup plus élevées.

Les chiffres relevés ici ne refléteraient qu'une partie de la réalité. Les statistiques sur les erreurs médicales sont en effet difficiles à établir, car elles sont souvent la résultante d'une série d'évènements malencontreux. Prenons un exemple : Jacqueline (prénom fictif¹) est une femme de 82 ans. Elle souffre de diabète et prend des médicaments pour contrôler sa tension artérielle et corriger son taux de cholestérol. Un jour, elle se sent à bout de souffle. Elle appelle sa fille qui habite en Gaspésie et semble confuse. Préoccupée, sa fille téléphone à la voisine de sa mère et lui demande d'aller voir celle-ci. Lorsque la voisine se présente au domicile de Jacqueline, celle-ci est confuse et pâle. La dame appelle alors une ambulance, qui conduit Jacqueline à l'urgence. Au triage, une première infirmière constate que le taux sanguin d'oxygène de Jacqueline est un peu bas et qu'elle fait de la fièvre. L'urgentologue examine Jacqueline et demande une radiographie des poumons, un bilan sanguin et un soluté intraveineux. La radiographie montre une pneumonie sévère. Une demande de lit pour admission à l'hôpital est donc faite et un antibiotique est prescrit. Un nouvel urgentologue prend la relève. Il consulte alors les résultats du bilan sanguin. Comme Jacqueline est diabétique, son taux de sucre dans le sang est élevé. Il prescrit à la main dans le dossier de la patiente une dose de 10 unités d'insuline – un médicament pour abaisser le taux de sucre – en écrivant « Insuline 10U ». Un nouvel infirmier interprète l'ordonnance griffonnée comme une dose de 100 unités d'insuline puisque le U est tracé comme un 0. Il commande donc à la pharmacie de l'hôpital des seringues avec une dose dix fois trop forte. Après réception des seringues, l'infirmier injecte à Jacqueline sa première dose. Trois quarts d'heure plus tard, on trouve la dame âgée inconsciente, en apnée à cause d'un taux de sucre trop bas, une situation qui peut facilement être mortelle. Une alarme est alors déclenchée et on tente de ranimer Jacqueline.

Qui est responsable de cette erreur médicale ? Doit-on renvoyer l'infirmier qui a mal interprété la prescription ? Doit-on blâmer le médecin qui aurait dû écrire de manière plus lisible ou communiquer directement avec l'infirmier ? Ou doit-on sanctionner le technicien à la pharmacie de l'hôpital, qui aurait pu vérifier avant d'envoyer une dose aussi forte ?

1. Le prénom et les faits ont été modifiés pour protéger les personnes concernées.

Certes, la question de la responsabilité des professionnels de santé est importante. Mais il convient de se poser une question à notre sens beaucoup plus essentielle : comment éviter qu'un tel évènement ne se reproduise ?

Si les erreurs médicales sont trop nombreuses, la situation au Québec et au Canada ne fait pas exception dans le monde. Dans les pays où l'on a procédé à des études faisant le bilan des pertes en vies humaines dues aux erreurs médicales, on a constaté un problème de la même importance qu'au Canada (Kohn, Corrigan et Donaldson, 2000). Ce constat n'est pas surprenant si l'on considère la complexité de la médecine moderne. L'Organisation mondiale de la santé répertorie plus de 12 000 maladies que l'on peut diagnostiquer et traiter chez l'humain (WHO, 2012). Or, chacune de ces maladies requiert une chaîne complexe d'actes médicaux utilisant diverses technologies en évolution constante. Ces actes médicaux doivent être exécutés au bon moment et de façon coordonnée pour assurer le succès du traitement de chaque patient.

La première étape pour améliorer la sécurité et la qualité des soins est donc d'admettre que ceux-ci sont perfectibles. Il faut ensuite encourager les professionnels et le public à témoigner lorsque des erreurs ou des situations qui auraient pu mal tourner surviennent. De fait, c'est lorsqu'on s'attarde aux données statistiques que l'ampleur des incidents menant aux erreurs médicales devient visible. On prend alors mieux conscience des enjeux et des correctifs à mettre en œuvre d'un point de vue systémique – c'est-à-dire dans l'ensemble du système – et non seulement au cas par cas.

En Australie, à la suite d'une série d'incidents semblables au cas de Jacqueline présenté plus haut, une équipe multidisciplinaire de l'hôpital Alfred a banni l'utilisation de la lettre majuscule U pour désigner le nombre d'unités d'insuline puisque cette lettre pouvait être confondue avec le chiffre 0 (Dooley *et al.*, 2011). Ils ont aussi mis en place un système de vérification des hautes doses d'insuline (Dooley *et al.*, 2011). D'autres hôpitaux ont adopté un système de prescriptions informatisé ou ont investi dans la formation pour améliorer la communication entre le personnel infirmier et les médecins. Ces solutions, il va sans dire, réduiront les risques que des erreurs similaires se produisent à l'avenir, et ce, bien plus que le

fait de réprimander un infirmier ou un médecin qui faisaient de leur mieux pour traiter leur patiente. Il faut, en ce sens, privilégier la mise en place d'un processus ouvert, qui favorise l'apprentissage, afin d'inciter les professionnels de la santé et les patients à rapporter les erreurs ou problèmes dont ils sont témoins (Vincent, 2010). À cet effet, la publication des données sur les accidents de soins, comme on le fait depuis 2011, n'est positive que si l'on ne blâme pas les établissements qui font preuve de la plus grande transparence.

En réalité, les erreurs médicales – souvent le résultat de fautes procédurales – incarnent les défis que doit relever le système de santé québécois pour offrir des soins de qualité. Les professionnels de la santé ont en effet la capacité de réussir des opérations aussi complexes que des transplantations d'organes, mais ils sont trop souvent incapables d'accomplir systématiquement des tâches beaucoup plus simples, mais répétitives. Par exemple, seulement 24 % des personnes atteintes de diabète au Québec reçoivent les quatre interventions recommandées pour prévenir les séquelles de cette maladie (vérification du taux d'hémoglobine A1c, test d'urine, examen des pieds et examen des yeux), une proportion semblable à la moyenne canadienne, mais bien en dessous du Royaume-Uni, où le taux est de 54,3 %. Dans la même veine, moins de 70 % des Québécoises devant passer le test de dépistage du cancer du col de l'utérus l'avaient fait (Leatherman et Sutherland, 2010). Comment ces statistiques, qui ont des répercussions concrètes sur la santé des Québécois, sont-elles possibles dans un système aussi moderne que le nôtre ?

LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME

En fait, pour améliorer la qualité des pratiques médicales, il faut – à l'instar des efforts déployés pour diminuer les erreurs médicales – s'intéresser au **fonctionnement du système**. Selon le médecin et spécialiste de gestion Richard Bohmer, les défis de la médecine moderne se divisent en quatre catégories : la **connaissance**, la **prise de décision**, l'**exécution** et les **résultats** (Bohmer, 2009). Premièrement, les progrès de la **connaissance** médicale ont été fulgurants au cours des dernières décennies. Cela dit, la pratique clinique est loin d'être une

science exacte. Il n'y a pas, par exemple, de données probantes pour savoir si une femme enceinte a besoin d'une césarienne ou pour déterminer le temps d'hospitalisation d'un patient atteint d'une pneumonie; c'est souvent du cas par cas. Deuxièmement, la **prise de décision** systématique pose aussi problème. Il y a en effet trop de mauvaises prises de décision ou bien d'« absence » de prise de décision, même quand la marche à suivre optimale est connue. Le manque de suivi des patients atteints de diabète discuté plus haut est une bonne illustration de ce problème. Troisièmement, même quand les professionnels de la santé prennent la bonne décision clinique, l'**exécution** est souvent problématique. Ce problème d'exécution peut être très technique, comme l'illustrent les taux de complications anormalement élevés à la suite d'angioplasties (une procédure pour débloquer les artères du cœur) dans les petits hôpitaux par rapport aux grands centres. Le problème d'exécution peut aussi simplement se résumer à de mauvaises communications entre un patient et un médecin au sujet de la prise d'une nouvelle médication (Gandhi *et al.*, 2003; Srinivas *et al.*, 2009).

Finalement, même si le bon diagnostic a été posé et que l'exécution semble s'être bien passée, les **résultats** varient. De fait, c'est en étudiant la variation de ces résultats que nous pouvons arriver à améliorer la pratique médicale et à diminuer les écarts indésirables. Si les cliniciens étaient informés de leur performance dans un délai raisonnable, ils pourraient assurer un meilleur suivi avec leurs patients et améliorer la qualité des soins qu'ils prodiguent tout au long de leur carrière. Malheureusement, la pratique de la médecine aujourd'hui s'apparente trop souvent au travail d'un chef d'un grand restaurant qui élabore un menu sans jamais en voir le résultat et – pis encore – sans savoir ce que les autres cuisiniers préparent.

LA PROBLÉMATIQUE DES COÛTS

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OECD, 2011), tous les pays à revenu élevé doivent faire face à une augmentation rapide des coûts dans le domaine de la santé. Le Québec n'échappe pas à cette réalité. Les dépenses totales en santé au Québec ont augmenté au rythme de 6 % par année au cours de la dernière décennie,

soit plus de deux fois la croissance économique (ICIS, 2011a). Les paiements aux médecins, qui ont crû au rythme de 6,8 % par année, et l'achat de médicaments, en hausse de 10,1 % annuellement, sont les principales causes de cette augmentation. Selon une étude publiée en 2011 par l'Institut canadien d'informations sur la santé, la hausse des dépenses pour les services des médecins est en grande partie liée au système de paiement à l'acte, alors que pour les médicaments elle est principalement due à une augmentation du nombre de prescriptions et non pas du coût unitaire des médicaments (ICIS, 2011b).

Malgré tout, les dépenses en santé au Québec demeurent les plus basses au Canada, soit 5 261 \$ par habitant (ICIS, 2011a). Des analystes s'inquiètent néanmoins de leur croissance effrénée, au Québec comme ailleurs. Certains parlent même de catastrophe imminente (Scherer et Devaux, 2010). Pourtant, cette problématique ne date pas d'hier. En 1988, une commission d'enquête menée par Jean Rochon jugeait déjà que les dépenses de santé devenaient un fardeau excessif pour l'économie québécoise. Depuis, les dépenses par personne ont presque doublé en dollars constants, sans causer de catastrophe, mais exerçant une pression toujours croissante sur les finances (ICIS, 2011a; Rochon, 1988).

Cette croissance force le gouvernement québécois à faire des choix difficiles pour augmenter ses revenus ou réduire ses dépenses dans d'autres postes. Dans un contexte économique incertain et avec une dette importante, il convient de se demander si les contribuables québécois en ont pour leur argent et des choix difficiles sont à prévoir. Dans les circonstances, de nombreux observateurs suggèrent de graduellement privatiser les services de santé et de transférer une part grandissante des coûts au citoyen. Bien que présentant certains attraits sur le plan politique, cette option, qui menace le principe d'accessibilité au système de santé, n'est pas une solution au problème des coûts (Hsiao, 2007). Voyons pourquoi.

D'une part, il faut se rappeler que le gouvernement ne paie, à l'heure actuelle, qu'environ 70 % des dépenses totales en santé. Les 30 % restants sont divisés en parts égales entre l'assurance privée et les dépenses directes des usagers du système, c'est-à-dire les citoyens (ICIS, 2011a). Les dépenses directes sont particulièrement problématiques, parce qu'elles touchent de manière disproportionnée les personnes qui sont sans emploi – souvent

sans assurance privée – et âgées. Les dépenses directes sont ainsi assumées par des individus vulnérables, ayant une faible capacité de payer. L'accès aux traitements et aux médicaments de cette frange de la population et, ultimement, leur sécurité financière seraient donc davantage compromis si l'on poursuivait une politique de privatisation des coûts (Gottret et Schieber, 2006).

La part importante des dépenses directes réduit, par ailleurs, la capacité du gouvernement à négocier de meilleurs prix auprès des professionnels de la santé, des établissements et des fournisseurs de médicaments en raison d'un volume d'achats moins élevé. Conséquemment, une privatisation partielle exercerait une pression à la hausse sur les prix en ouvrant la porte à des frais supplémentaires pour les services de santé. Une privatisation partielle exercerait donc une pression inflationniste sur les coûts totaux de santé. De plus, les tenants de la privatisation oublient parfois de rappeler que le Canada (avec le Québec) a le troisième plus haut pourcentage de dépenses privées au monde, après les États-Unis et la Suisse (OECD, 2011).

En somme, la croissance du secteur privé, dont l'objectif, faut-il le rappeler, est de faire des profits, peut engendrer certaines distorsions dans l'offre de soins ainsi que d'importants conflits d'intérêts. En 2005, le jugement de la Cour suprême dans le cas *Chaoulli c. Québec* a entrouvert la porte à la pratique mixte – publique et privée – chez certains médecins spécialistes, ce qui était interdit jusqu'alors (Cour suprême du Canada, 2005). Le rapport Castonguay de 2008 allait dans le même sens (Castonguay, Marcotte et Venne, 2008). Depuis, des médecins spécialistes qui pratiquent dans le système public, comme des chirurgiens orthopédistes ou des radiologues, peuvent suggérer à leurs patients de passer à une clinique privée (dont ils sont souvent propriétaires) pour éviter une attente trop longue dans le système public (Champagne, 2012). Si ces pratiques d'une éthique douteuse peuvent choquer, elles ne sont pas surprenantes d'un point de vue économique. Dès 1963, le Prix Nobel d'économie Kenneth Arrow avait identifié des situations où les médecins pouvaient créer une demande artificielle pour des services de santé.

En fait, les médecins ne sont pas toujours des juges impartiaux des besoins de leurs patients ou de l'allocation de leur temps, surtout s'ils ont fait de lourds investissements pour équiper leur clinique privée. Il devient alors tentant de recruter des patients soignés dans le système public. Or, ce qui est bon à court terme pour le patient, qui voit son temps d'attente écourté, et pour le médecin, qui rentabilise les investissements de sa clinique, l'est-il pour la collectivité ou même pour le patient? Là est précisément le problème, car il devient difficile d'établir la nécessité et la qualité de ces pratiques pour la performance générale du système compte tenu des potentiels conflits d'intérêts (Arrow, 1963). Ainsi, on peut voir comment l'intrusion progressive du privé en santé peut engendrer des distorsions dans l'offre de soins.

Enfin, rappelons que la Loi canadienne sur la santé interdit la double facturation à la fois au patient et à notre système d'assurance collective. Cela dit, un phénomène grandissant, les frais accessoires (des frais annuels ou ponctuels exigés pour la préparation de documents et l'ouverture de dossiers, pour des seringues, des gouttes ophtalmologiques, des pansements, des tests de laboratoires, etc.), s'apparente à de la double facturation. Et ce phénomène serait en pleine croissance au Québec. Il illustrerait en fait le manque de clarté des règles de facturation. Inondé d'appels de patients se plaignant de surfacturation, le Collège des médecins a demandé, en 2011, au gouvernement de réviser la Loi sur les frais médicaux, adoptée il y a plus de quarante ans (Champagne, 2011). Le président-directeur général du Collège des médecins, le docteur Charles Bernard, a même noté qu'il s'agissait d'un problème déontologique « systémique » (Bernard, 2011, cité par S. Champagne, dans *La Presse*). De fait, le phénomène des frais accessoires menace l'accessibilité aux soins des patients moins fortunés qui ne peuvent payer ces frais additionnels. La généralisation de ces frais pourrait aussi contribuer à une augmentation rapide des dépenses à long terme en transformant le paiement public en subvention au secteur privé qui doit rentabiliser ses équipements et réaliser des profits (Daoust-Boisvert, 2012).

DES IDÉES POUR SORTIR DE LA CRISE

Malgré l'ampleur des problèmes dans le domaine de la santé, le Québec est bien positionné pour s'y attaquer. En dépit de l'augmentation rapide des coûts au cours de la dernière décennie, ils demeurent en effet les plus bas par habitant au Canada. La structure de payeur unique, qui donne au gouvernement un puissant pouvoir d'achat et de négociation pour les services médicaux et hospitaliers, offre par ailleurs de nombreuses possibilités, entre autres pour intégrer et coordonner les soins de santé qui sont de plus en plus complexes et sophistiqués. De plus, pour relever ces défis, le Québec dispose d'une main-d'œuvre très compétente, formée dans des établissements de grande réputation. Pour sortir de la crise, le système de soins doit donc être organisé de façon à maximiser les résultats en utilisant ses ressources de manière efficace. À cette fin, trois changements importants doivent être effectués :

- Il faut mesurer les résultats ;
- Il faut penser l'organisation et le paiement des soins en fonction de la santé des patients ;
- Il faut créer un organisme pour écouter les patients.

En mettant en œuvre ces changements, nous pouvons améliorer la qualité, la coordination et l'accessibilité aux soins, tout en assurant la viabilité financière à long terme du système.

PREMIÈRE PROPOSITION : MESURER LES RÉSULTATS

Au Québec, la mesure de la qualité des soins et des résultats au sein du système de santé est presque inexistante. Par exemple, il est possible de savoir combien de chirurgies de la hanche ont été réalisées dans un établissement hospitalier, mais pratiquement aucun hôpital n'est en mesure de produire des données sur les résultats obtenus ou sur les taux de complication. On en sait encore moins sur les soins prodigués dans les cliniques de médecine familiale, notamment pour les patients atteints de maladies chroniques telles que l'insuffisance cardiaque ou le diabète. Tout au plus, les erreurs médicales aux conséquences les plus tragiques

sont discutées par les médecins et infirmiers d'un département ou d'un hôpital. On est ici bien loin d'un système qui peut sonner l'alarme devant une tendance problématique et développer des stratégies pour améliorer la qualité des soins.

■ L'UTILITÉ DES INDICATEURS

De nombreux exemples à travers le monde montrent combien la définition d'indicateurs pour mesurer les résultats représente un défi de taille, mais aussi une démarche fondamentale pour l'amélioration de la qualité des soins à l'intérieur du système (Raleigh et Foot, 2010). Dans l'État du Wisconsin, par exemple, 24 hôpitaux ont décidé en 2001 de rendre publics une série d'indicateurs de qualité dans différents domaines de soins; cette initiative a contribué à augmenter la qualité des soins dans presque tous les hôpitaux. Étonnamment, les améliorations sont survenues sans qu'il y ait de changement marqué dans la fréquentation de chaque établissement. La hausse de qualité s'est produite non pas parce que les patients choisissaient les hôpitaux plus performants, mais parce que les professionnels de la santé et les gestionnaires avaient à cœur la qualité des soins offerts dans leur établissement, par rapport aux autres hôpitaux, rendue visible grâce à des indicateurs communs (Hibbard, Stockard et Tusler, 2005).

À cet égard, l'amélioration de la performance du système de santé québécois passe par la mise en place d'un ensemble de mesures présentées d'une façon simple et facile à comprendre. Tout d'abord, des indicateurs de qualité doivent être définis en fonction de trois dimensions: la structure, les méthodes de soins et les résultats (Donabedian, 1988). La figure 3.2 illustre la séquence de ces mesures, à chaque niveau de soins de patients atteints d'une crise cardiaque. Au premier niveau, on trouve la structure de soins, c'est-à-dire les indicateurs qui se rattachent à l'établissement, aux équipements et à la formation du personnel, en d'autres mots les ingrédients. Au deuxième niveau, on a les méthodes, c'est-à-dire les traitements donnés aux patients, que l'on pourrait comparer aux instructions d'une recette. Au troisième niveau, on trouve les résultats qui illustrent l'efficacité des traitements reçus par les patients (Bohmer, 2009).

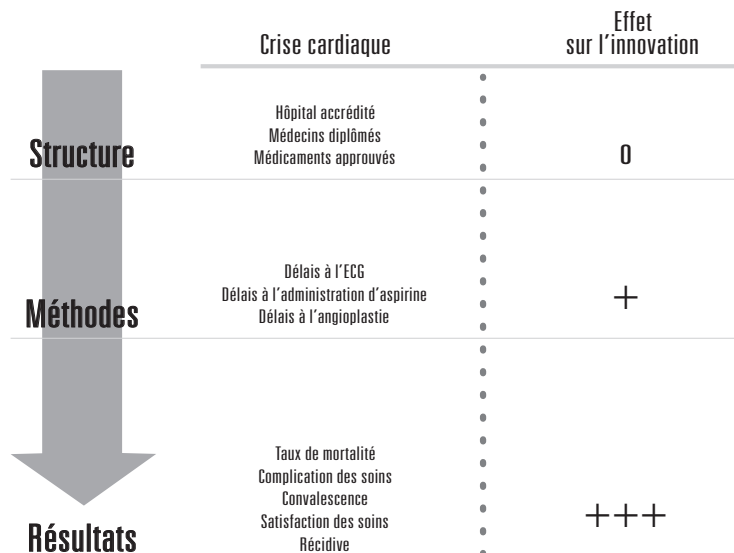
■ L'IMPORTANCE DE MESURER LES MÉTHODES DE SOINS ET, SURTOUT, LES RÉSULTATS OBTENUS

Le problème du système de santé québécois, c'est que les quelques indicateurs de qualité qui ont été mis en place se limitent essentiellement au premier niveau, c'est-à-dire à la « structure ». Par exemple, on contrôle les accréditations des hôpitaux et on vérifie les diplômes des médecins et des infirmiers et infirmières. Cela dit, on évalue très rarement les pratiques – c'est-à-dire les méthodes de soins – et jamais les résultats. Or, pour obtenir de meilleurs résultats, il faut instaurer cette philosophie d'évaluation de la performance au sein du système. C'est seulement de cette façon que nous pourrions stimuler l'innovation quant aux meilleures pratiques cliniques à mettre en œuvre, et ainsi favoriser la réduction du taux de mortalité, des récidives et des complications dans les traitements tout en accroissant la satisfaction des patients.

Prenons un exemple pour illustrer ce point. Il est souvent difficile de prédire quels patients atteints d'une pneumonie peuvent être soignés à la maison et ceux qui doivent être hospitalisés parce que le risque que leur état se détériore est trop élevé. Bien évidemment, hospitaliser un patient coûte plus cher à la collectivité et comporte des risques pour le patient. Or, dans le système actuel, nous ne disposons pas d'indicateurs permettant de mesurer la qualité des **méthodes** pour traiter ces patients à la maison ou à l'hôpital (niveau 2), ainsi que les **résultats** obtenus à la suite de ces traitements (niveau 3). Nos mesures se résument aux normes de qualité que doivent respecter les établissements de santé et les compagnies pharmaceutiques (pour les médicaments), ainsi que les permis de pratique que doivent détenir les médecins et le personnel infirmier. Ces indicateurs permettent d'évaluer la **structure de soins** (niveau 1), ce qui est bien inutile pour répondre à la question qui nous intéresse : comment utiliser les soins hospitaliers et les soins à domicile de manière optimale pour traiter les patients atteints d'une pneumonie ?

FIGURE 3.2.

MESURES DE LA QUALITÉ DES SOINS POUR LES CRISES CARDIAQUES ET EFFET SUR L'INNOVATION



Pour résoudre ce problème, un groupe de médecins au sein du réseau de soins Intermountain, dans l'Utah, aux États-Unis, a entrepris de mesurer les pourcentages de patients atteints de pneumonie qui étaient hospitalisés (une mesure de la méthode de soins) selon le niveau de sévérité de la maladie (établi selon une échelle commune nommée PORT). Ce faisant, les médecins d'Intermountain ont réussi à diminuer les variations dans la façon de soigner ces patients en harmonisant leurs pratiques. Par ailleurs, ils ont entrepris de mesurer

leurs résultats à l'aide d'indicateurs chiffrant les taux de succès ou d'échec des traitements donnés. Ils ont ainsi réalisé que certains médecins hospitalisaient moins de patients tout en obtenant les mêmes résultats que d'autres collègues qui en hospitalisaient plus. La raison? Des médecins avaient trouvé une manière efficace d'administrer des antibiotiques intraveineux à la maison pour certains de leurs patients. Ainsi, en mesurant leurs méthodes de soins, mais aussi leurs résultats, ce groupe de médecins du réseau de soins Intermountain a réussi à élaborer de nouvelles méthodes innovatrices pour hospitaliser moins de patients tout en obtenant d'aussi bons résultats (Bohmer, 2009). Comme on peut le constater, la mesure des méthodes et des résultats à l'aide d'indicateurs de qualité et d'un partage de l'information a un puissant effet sur l'innovation, comme l'illustre la figure 3.2.

■ LE RÔLE DE L'INESSS ET L'INFORMATISATION DU SYSTÈME DE SANTÉ

Dans la mesure où l'innovation joue un rôle clé dans l'amélioration de la qualité des soins, la création de l'Institut pour l'excellence en santé et services sociaux (INESSS) en 2010 marque une étape importante au Québec. Avec un budget modeste de 2,7 millions de dollars (en 2010-2011), l'INESSS produit déjà de solides analyses sur l'efficacité des nouvelles technologies en santé et sur l'organisation des soins (INESSS, 2011). L'Institut devrait jouer un rôle grandissant dans la modernisation du système. Par exemple, les guides de pratique clinique élaborés par l'INESSS – des documents simples pour assister les médecins dans leurs décisions cliniques de manière impartiale – pourraient servir à l'élaboration d'indicateurs de qualité établis dans chaque domaine de soins par des comités consultatifs réunissant médecins spécialistes, épidémiologistes et patients.

Parallèlement, l'implantation d'un système centralisé de dossiers médicaux informatisés en santé est pressante. Le Québec a connu des ratés en ce domaine. Malgré le lancement d'un projet d'informatisation du réseau par Québec, on se retrouve toujours – au moment d'écrire ces lignes – avec un système désorganisé et incompatible d'un hôpital à l'autre. Le Québec doit tirer des leçons de ses erreurs et s'inspirer des succès obtenus ailleurs. Par exemple,

le système de santé pour les vétérans américains sert une population deux fois plus grande que celle du Québec avec un seul système de dossiers électroniques accessibles dans tous les hôpitaux du réseau à travers les États-Unis (Evans, Nichol et Perlin, 2006). Le système de soins à but non lucratif Kaiser Permanente, qui est basé en Californie, couvre aussi une population plus grande que celle du Québec et utilise un système électronique complètement intégré (Kaiser Permanente, 2012).

Grâce à son statut de payeur unique qui permet au ministère de la Santé et des Services sociaux d'imposer des normes de compatibilité à l'ensemble du système, le Québec dispose en théorie d'un grand avantage pour informatiser le réseau. À l'aide d'un système centralisé, les hôpitaux et les cliniques pourraient partager électroniquement une multitude de données allant des données cliniques des patients à celles concernant leur satisfaction des soins reçus. Ces données pourraient par la suite être analysées par un institut de l'information en santé selon des mesures élaborées par les comités consultatifs chapeautés par l'INESSS comme la figure 3.3 le montre. L'information devrait ensuite être présentée aux responsables de chaque établissement, département ou clinique, afin de leur fournir une rétroaction efficace de leur performance en vue de stimuler le changement, l'adaptation et l'innovation dans les pratiques médicales et de gestion en santé.

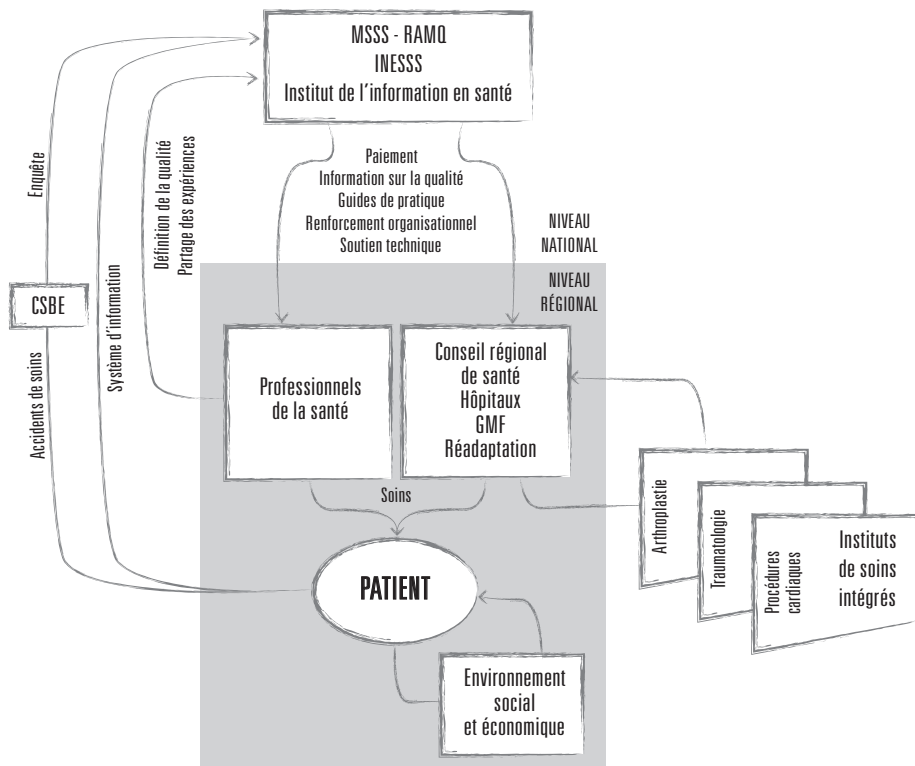
■ DEUXIÈME PROPOSITION : PENSER L'ORGANISATION ET LE PAIEMENT DES SOINS EN FONCTION DE LA SANTÉ DES PATIENTS

■ LES PROBLÈMES DU PAIEMENT À L'ACTE

Pour mieux comprendre le comportement des organisations et des professionnels de la santé, il faut s'attarder à l'aspect financier et, en particulier, au mode de paiement des médecins. Le paiement des soins à l'acte, qui est en vigueur au Québec, a un impact important sur le choix du traitement, la qualité et la coordination des soins. De fait, les patients qui se présentent à l'hôpital ou dans une clinique dépendent en grande partie de l'avis professionnel du médecin

FIGURE 3.3.

ESQUISSE D'UNE ORGANISATION PLUS PERFORMANTE
DES SOINS DE SANTÉ AU QUÉBEC



LÉGENDE: MSSS – MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
 INESSS – INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX
 GMF – GROUPES DE MÉDECINE FAMILIALE

RAMQ – RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC
 CSBE – COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE

SOURCE: D'APRÈS LES TRAVAUX DE PORTER (2009) ET DE TEISBERG (2006).

qui déterminera leur utilisation des services de santé. Or, bien que la pratique des médecins soit régie par une éthique professionnelle et le souci du respect des pairs et de leurs patients, elle est aussi sujette à des intérêts personnels. La méthode de paiement, en ce sens, peut avoir un impact parfois considérable sur les décisions cliniques (McGuire, 2000).

Dans le système actuel, le paiement à l'acte peut inciter les médecins à traiter ou à faire des tests pour lesquels ils seront rémunérés. Cet effet est particulièrement prononcé lorsque la marche à suivre n'est pas complètement claire, ce qui est le cas dans la majorité des domaines d'intervention. De plus, en mettant l'accent sur le volume de soins et non sur la qualité ou l'intégration des soins, ce système de paiement encourage les professionnels à poser des actes médicaux qui parfois n'offrent qu'une valeur infime ou même inexistante au patient. Prenons un exemple: un patient en santé prend un médicament pour contrôler son hypertension artérielle. Si sa tension est bien contrôlée, il est difficile de concevoir (de manière générale) que le patient pourrait tirer un avantage de voir son médecin plus d'une fois par année. Or, une étude publiée en 2008 a révélé des variations considérables dans la façon de suivre ce type de patients chez les médecins dans différentes régions des États-Unis. Par exemple, dans les régions où l'on comptait des dépenses élevées en santé, plus de 40% des médecins voyaient leurs patients (avec une hypertension artérielle sous contrôle) plus de quatre fois par année (Sirovich *et al.*, 2008). Dans les régions avec des dépenses en santé plus modestes, la fréquence des visites de ce type de patient était d'un peu plus d'une fois par année.

Comment expliquer ces différences? Dans un système de paiement à l'acte, le médecin qui voit ses patients plusieurs fois par année pour des problèmes de santé qui requièrent un suivi simple gagnera plus cher que le médecin qui cherche à servir plus de patients (plutôt que de voir les mêmes plus souvent) ou qui acceptera de s'occuper de cas plus complexes (qui prennent plus de temps). Le paiement à l'acte inciterait donc les médecins à offrir des soins qui n'ont que peu de valeur et découragerait les médecins qui travaillent à contre-courant. Cette situation, qui n'est pas unique à l'exemple en question, contribuerait non seulement à engorger inutilement le système, mais aussi à en augmenter les coûts.

■ POURQUOI LE PAIEMENT LIÉ À LA PERFORMANCE NE FONCTIONNE PAS

Pour augmenter la productivité et la qualité du réseau, il a été proposé de payer des primes de performance en fonction de l'atteinte de certains objectifs précis (par exemple le nombre de patients vaccinés d'un médecin de famille). Cette philosophie, qui vise à rétribuer les acteurs et les structures en fonction de leur productivité, a suscité beaucoup d'enthousiasme au cours de la dernière décennie. Intuitivement, cette approche est séduisante, mais la réalité est plus complexe. Plusieurs tentatives d'implantation de ce système laissent perplexes, voire sceptiques. L'Angleterre, par exemple, a mis en place au cours des dernières années le système de paiements axé sur la performance le plus complexe qui soit. Le contrat, ratifié en 2004 par le gouvernement anglais et les médecins de famille, est basé sur une grille d'indicateurs de performance de 1000 points. Pour atteindre les cibles de performance, une augmentation de 20% des paiements aux médecins a été octroyée à partir de 2004 (Roland, 2004). Or, les résultats de ce programme aux visées ambitieuses autorisent à croire que l'augmentation des coûts n'a pas été suivie d'une amélioration proportionnelle des soins (Campbell *et al.*, 2009).

Un programme de prime à la performance mis en œuvre en Californie auprès de groupes de médecins entre 2001 et 2004 a mené à des résultats encore plus décevants. On a notamment découvert que, pour les groupes de cliniciens qui performaient le moins bien, les investissements nécessaires pour atteindre les cibles étaient beaucoup trop élevés pour que les primes valent la peine (Elovainio, 2010; Hutchison *et al.*, 2008; Rosenthal *et al.*, 2005). Quant aux cliniciens qui performaient déjà au-delà des cibles, ils avaient tendance à empocher leurs primes sans chercher à s'améliorer davantage, ce qui engendrait des dépenses additionnelles sans gains pour les patients; les tâches non rémunérées, quant à elles, étaient plus souvent négligées (Elovainio, 2010; Hutchison *et al.*, 2008; Rosenthal *et al.*, 2005).

Ces observations n'ont rien de surprenant pour les économistes du comportement qui se penchent sur les facteurs déterminant la motivation des individus au-delà de l'appât du gain. En économie classique, le concept de motivation est normalement réduit à la maximisation des gains financiers de l'individu. Or, ce modèle s'applique mal aux professionnels de

la santé, chez qui la motivation est très multifactorielle. Bien évidemment, l'attrait du paiement joue un rôle. Mais d'autres facteurs comme l'opinion des collègues, le sens de l'éthique et l'opinion du patient ont un impact sur la motivation des cliniciens.

Bien qu'on sache encore peu de choses à ce sujet, les économistes du comportement proposent des pistes de réflexion intéressantes. Par exemple, les études du professeur Uri Gneezy ont révélé que le paiement lié à la performance pour effectuer une tâche simple et facile à observer – par exemple l'assemblage de pneus de voiture – peut accroître la productivité avec une bonne supervision (Gneezy, Meier et Rey-Biel, 2011). Cependant, pour les tâches complexes et difficiles à superviser, comme c'est souvent le cas en médecine, l'inverse peut se produire. La performance dépend alors davantage de la motivation intrinsèque de l'individu à faire un bon travail. Offrir une prime pour la réalisation d'une tâche dans ce contexte peut signifier que celle-ci n'est pas attrayante ou que l'instance qui paie les services ne fait pas confiance à ceux qui doivent accomplir cette tâche. Ainsi, le paiement lié à la performance ne motiverait pas de façon adéquate les professionnels de la santé et pourrait même saper leur motivation. Les modes de paiement dans le système de santé doivent plutôt renforcer le sens de l'éthique de chaque professionnel de la santé, tout en exigeant leur responsabilisation. Pour y parvenir, des approches différentes sont nécessaires pour la première ligne, les services des spécialistes et les établissements de soins de santé. Voici quelques pistes de solution pour changer les façons de faire.

■ LE NÉCESSAIRE PARTAGE DE L'INFORMATION

Selon Gneezy *et al.* (2011), les trois motivations ayant le plus d'influence sur la performance des « professionnels du savoir », dont font partie les médecins, seraient : a) la satisfaction du travail accompli, b) l'opinion des autres (surtout celle des collègues) et c) les récompenses associées au travail (dont la rémunération est l'élément majeur). Les responsables du système de santé devraient prendre note de ces constats, car ils illustrent l'importance du regard des membres de la communauté professionnelle. Les professionnels valorisent en effet l'opinion des autres, en particulier celle de leurs collègues, et seraient à priori ouverts à un processus

d'échanges pour apprendre d'autrui. C'est dans cet esprit que l'information doit être partagée entre les professionnels de la santé pour stimuler l'innovation et la productivité. Par exemple, le partage entre cliniciens de données simples, comme les indicateurs de contrôle de glucose ou de la tension artérielle, devrait être systématique. De même, le partage d'informations sur les actes cliniques dont il est plus difficile de déterminer la marche à suivre – par exemple la fréquence du suivi pour l'hypertension artérielle – devrait être aussi exigé.

Il ne faut surtout pas sous-estimer l'importance de cet échange d'informations. Prenons l'exemple des accouchements pour illustrer ce point. Dans le feu de l'action, il n'est pas toujours évident de déterminer si un accouchement doit être provoqué artificiellement. Or, un taux trop élevé de ce type de procédures peut entraîner une hausse de complications, de césariennes et entraîner des dépenses additionnelles. Pour faire face à ce problème, les obstétriciens du système de soins Intermountain Healthcare, dans l'Utah, se sont réunis en 2001 pour échanger à ce sujet. Le simple fait de comparer leurs pratiques avec des critères communs a fait chuter le pourcentage d'accouchements déclenchés de 29 % à 5 % en deux ans, ce qui a permis d'éviter de nombreuses césariennes et complications avec les coûts qui y sont associés (Ross Baker *et al.*, 2008).

■ UN MODÈLE DE MÉDECINE FAMILIALE DIFFÉRENT OÙ LE PAIEMENT NE SE FAIT PAS À L'ACTE

Une façon de favoriser la coopération et l'innovation entre les professionnels de la santé est de les encourager à se regrouper. C'est d'ailleurs ce que tente de faire le gouvernement depuis quelques années avec la création de groupes de médecine familiale (GMF) et de cliniques-réseau. Ce programme, qui fait suite à l'une des principales recommandations de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (commission Clair), en 2001, vise à améliorer les services dits « de première ligne ». Il vise plus particulièrement à favoriser l'accès aux médecins de famille et à améliorer la qualité des soins médicaux en général. Grâce au travail en groupe de médecins de famille et d'infirmières et au partage de leurs activités, le gouvernement souhaite étendre les heures d'accessibilité à un médecin

de famille, améliorer le suivi médical des patients et assurer la continuité des services de concert avec les établissements du réseau. Au moment d'écrire ces lignes, il y avait plus de 250 GMF au Québec et le gouvernement comptait hausser ce nombre à 300 d'ici à 2015.

Si les objectifs poursuivis avec ce programme sont louables, les GMF représentent – dans leur état actuel – une évolution mineure de la pratique médicale. De fait, le mode de paiement des médecins au sein des GMF demeure principalement à l'acte. Or, nous l'avons vu, ce modèle limite la flexibilité et l'innovation dans la façon d'offrir des soins aux patients.

Je propose ici un autre modèle de GMF où les médecins de famille ne seraient pas payés à l'acte. Dans ce modèle, les GMF recevraient un montant fixe selon le nombre de patients suivis par année. Bien évidemment, le paiement serait ajusté en fonction des facteurs de risque de la clientèle (p. ex., un patient diabétique requiert plus de ressources et de temps qu'une jeune femme en santé). Mais en éliminant le système de paiement à l'acte il y aurait plus de flexibilité et de productivité dans la façon d'offrir les soins. Par exemple, les médecins des GMF pourraient augmenter leur efficacité (et par ricochet la satisfaction des patients) en effectuant des suivis par téléphone lorsqu'il n'y a pas obligation de rencontrer les patients en personne (dans le système actuel, les médecins doivent voir leurs patients au bureau pour être payés).

Dans le modèle proposé, chaque GMF aurait par ailleurs la responsabilité d'un budget pour des services additionnels. Ce faisant, les GMF disposeraient d'une grande autonomie dans la constitution de leur équipe multidisciplinaire pour s'occuper de leur clientèle. Les groupes de médecins de famille pourraient décider d'embaucher une infirmière praticienne pour suivre un plus grand nombre de patients, une secrétaire pour vérifier le taux de sucre des diabétiques ou un psychothérapeute pour les patients souffrant de dépression mineure. En échange de cette autonomie, les GMF seraient tenus responsables d'évaluer leur performance à la lumière d'indicateurs de la qualité des soins et de la satisfaction des patients. De plus, dans l'éventualité où un GMF tomberait sous un seuil de performance acceptable, le groupe de médecins devrait utiliser une partie de son budget pour engager une équipe de conseillers en amélioration de la qualité, ce qui pourrait par exemple inclure un médecin de famille d'un GMF qui fonctionne bien.

En outre, contrairement au système actuel de GMF, non seulement les médecins de famille seraient tenus responsables de la qualité des soins, mais ils devraient aussi offrir un accès aux soins à leurs patients le soir et la fin de semaine, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des GMF au moment d'écrire ces lignes. Les groupes de médecins de famille devraient aussi s'assurer de se rendre disponibles pour des rendez-vous le jour même ou le lendemain. Il s'agit d'une grande lacune du présent système. Car, même pour les patients qui ont la chance d'avoir un médecin de famille, il reste très difficile d'obtenir un rendez-vous dans un court laps de temps.

Ce modèle de médecine familiale permettrait également à un grand nombre de patients souffrant de maladies chroniques d'être suivis à un seul endroit au lieu d'avoir à se déplacer constamment pour consulter de nombreux spécialistes dans le réseau. Dans le système actuel, le paiement à l'acte n'encourage pas les cliniciens à investir temps et ressources pour coordonner leurs soins et assurer un suivi efficace des malades chroniques. De fait, un médecin de famille est rétribué pratiquement de la même façon pour voir un patient qui souffre d'hypertension (un suivi simple) que pour tenter de coordonner les soins et les médicaments d'une personne âgée atteinte de diabète, d'insuffisance cardiaque ou de dépression (des suivis compliqués). Résultats : de nombreux malades chroniques sont trop souvent laissés à eux-mêmes et doivent s'occuper de gérer l'information (trop souvent contradictoire) qu'ils reçoivent de différents spécialistes.

Au sein du modèle proposé, les groupes de médecins de famille recevraient une partie des revenus associés aux consultations spécialisées des malades chroniques afin d'investir dans un système efficace de suivi de ces cas. Les GMF auraient ainsi les moyens (et le temps) de faire un suivi rapproché avec des malades chroniques, comme les diabétiques ou les patients dépressifs, en embauchant au besoin le personnel approprié (souvent une infirmière, un psychothérapeute ou même parfois une secrétaire).

Enfin, dans un tel système, les médecins seraient bien rémunérés, tout comme dans le système actuel de paiement à l'acte. Cependant, pour les raisons expliquées précédemment, il n'y aurait pas de prime à la performance, ni d'incitatif à poser le plus grand nombre possible

d'actes médicaux, comme c'est le cas avec le paiement à l'acte. La méthode de rémunération proposée dans notre modèle mettrait plutôt l'accent sur la responsabilité et le sens de l'éthique des professionnels de la santé en leur donnant le plus de flexibilité possible dans la gestion des soins et le mode de rémunération, tout en exigeant des résultats en retour. Le but, en somme, serait de transformer les GMF (qui cherchent présentement à maximiser le nombre de visites et d'actes médicaux) en organisations qui visent d'abord et avant tout l'amélioration de la santé et la satisfaction de leurs patients en fonction d'indicateurs de qualité.

■ COMMENT AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ET LA PRODUCTIVITÉ EN PRIVILÉGIANT UNE STRUCTURE DE SOINS INTÉGRÉS

LIBÉRER LES OMNIPRATICIENS DE LEUR OBLIGATION DE TRAVAILLER À L'HÔPITAL

L'accessibilité, nous l'avons vu, est le problème le plus criant du système de santé au Québec. Or, la solution pour favoriser l'accessibilité – des soins d'urgences aux soins spécialisés – passe par l'amélioration des soins de première ligne. Dans une étude récente effectuée en Ontario, Astrid Guttmann et ses collègues ont constaté qu'un meilleur accès des enfants à la première ligne permettait de réduire la demande pour des soins plus spécialisés et d'éviter les visites aux urgences, réduisant ainsi les coûts (Guttmann *et al.*, 2010).

Une refonte du système de paiement telle que décrite dans notre modèle de GMF améliorerait la qualité et l'efficacité des soins de première ligne. Malheureusement, cela n'est pas suffisant. Pour assurer plus d'accessibilité, il faut aussi abolir graduellement le système des activités médicales particulières (AMP). Comme je l'ai souligné précédemment, le programme AMP est issu d'une loi adoptée en 1991 et renforcée en 2001, qui oblige les omnipraticiens à travailler au moins douze heures par semaine dans des secteurs jugés prioritaires, surtout en milieux hospitaliers et dans les urgences, pendant leurs vingt premières années de pratique. Conséquemment, les omnipraticiens ont moins de disponibilité pour pratiquer la médecine

familiale, avec la pénurie que l'on connaît. En libérant les omnipraticiens de cette obligation et en les encourageant à travailler au sein des GMF, l'accès à la première ligne serait grandement accru, ce qui permettrait de désengorger le reste du système (AMC, 2012).

*ÉVITER LE FINANCEMENT PAR VOLUME D'ACTIVITÉS
ET PRIVILÉGIER UNE STRUCTURE DE SOINS INTÉGRÉS*

Au Canada et au Québec, la majorité des hôpitaux couvrent leurs dépenses en fonction d'un budget global annuel fixe. Plusieurs observateurs estiment que cette façon de budgéter mine la productivité et contribue à l'engorgement des hôpitaux. Pour résoudre ce problème, le ministère de la Santé de l'Ontario a amorcé, en 2012, l'implantation d'une structure de financement par volume d'activités, c'est-à-dire que le Ministère paie de plus en plus les établissements en fonction du nombre d'hospitalisations et de chirurgies (et non en fonction d'un budget fixe renouvelé annuellement). Ce système de paiement est censé motiver les professionnels et les gestionnaires des établissements de santé à augmenter le volume de soins et à réduire les listes d'attente (Perry, 2011). Au Québec, les recommandations du dernier rapport du père de l'assurance maladie, Claude Castonguay (Castonguay *et al.*, 2008), et de la Fédération des médecins spécialistes en 2012 vont dans le même sens (FMSQ, 2012). Or, le paiement selon le volume d'activités s'apparente à la logique du paiement à l'acte et pose certains problèmes. Dans les pays où un tel système a été implanté au cours des vingt dernières années, l'impact positif immédiat a été de diminuer la durée du séjour à l'hôpital. Dans l'État du New Jersey, par exemple, on a assisté à une diminution de près de 30 % de la durée de séjour. Par contre, dans les États américains et les cinq pays européens où ce système a été implanté, le nombre d'hospitalisations a, par ricochet, rapidement augmenté et des mesures ont dû être mises en place pour pénaliser la réadmission de patients qui avaient reçu leur congé de l'hôpital possiblement trop hâtivement (Hsiao *et al.*, 1986; O'Reilly *et al.*, 2012).

Plutôt que de payer pour le volume d'activités, il faut un système qui encourage les responsables des établissements du réseau de la santé à améliorer la qualité et l'intégration des soins pour une population donnée. L'objectif, en d'autres mots, n'est pas de maximiser le nombre de patients hospitalisés ni d'écourter leur séjour dans le réseau, mais plutôt de

les garder en santé et satisfaits de leurs soins en favorisant, notamment, des pratiques qui permettent de réduire les hospitalisations ou d'offrir des soins à la maison. Aux États-Unis, certaines régions aux prises avec les problèmes découlant du paiement selon le volume d'activités passent à des « structures intégrées » de soins nommées « *accountable care organizations* » (Fisher, McClellan et Safran, 2011). Ces « structures intégrées » chapeautent généralement un ou plusieurs hôpitaux et des cliniques de soins de première ligne qui peuvent ainsi être responsables de presque tous les soins nécessaires pour une population (sauf pour les soins les plus spécialisés). En coordonnant les soins à tous les niveaux, les responsables des « structures intégrées » sont bien placés pour diriger les ressources là où les soins auront le plus d'impact sur la santé des patients. De plus, ces « structures intégrées » fonctionnent avec un budget global ajusté au profil de risque de la population cible. Ce budget global est également tributaire de l'accessibilité, de la qualité des soins et de la satisfaction des patients, mesurée à l'aide d'indicateurs de performance.

■ LES CONSEILS RÉGIONAUX DE SANTÉ

Le Québec devrait tirer des leçons des expériences tentées dans d'autres pays et éviter le paiement selon le volume d'activités. À cet effet, les responsables du système de santé québécois auraient tout avantage à créer une structure de soins intégrés semblable aux *accountable care organizations*; une structure que j'appellerais les « conseils régionaux de santé » (figure 3.3). Dans le modèle proposé, les conseils régionaux de santé seraient responsables de presque tous les soins nécessaires pour une population donnée, sauf pour les soins les plus spécialisés qui seraient pris en charge par les instituts de soins intégrés (j'y reviendrai).

Pour éviter les dédoublements dans le réseau, les conseils régionaux de santé intégreraient les centres de santé et de services sociaux (CSSS). Ils remplaceraient par ailleurs les agences régionales de santé et chapeauteraient les hôpitaux, les GMF et les centres de réadaptation de leur région. La taille de la population servie par les conseils régionaux varierait entre celle d'une agence régionale et d'un CSSS, c'est-à-dire entre quelques dizaines de milliers de

personnes, comme c'est le cas dans le nord du Québec, à plusieurs centaines de milliers à Québec ou à Montréal. Évidemment, le budget des conseils régionaux de santé serait lié à la taille et au profil des populations servies.

Les conseils régionaux seraient gérés par un président-directeur général, de concert avec un conseil d'administration réunissant des représentants des établissements de santé de la région, des représentants des médecins omnipraticiens et des médecins spécialistes ainsi que des citoyens. Ces acteurs auraient la responsabilité de définir et d'atteindre les cibles d'accessibilité, de satisfaction des usagers et de qualité des soins en fonction d'indicateurs de qualité. De plus, avec un système de financement selon la taille et le profil des populations, les responsables pourraient affecter l'argent de façon optimale là où l'impact peut être le plus grand. Cela permettrait de décloisonner l'utilisation des ressources entre la prévention, la première ligne et les soins hospitaliers.

■ LES INSTITUTS DE SOINS INTÉGRÉS

Les conseils régionaux de santé prendraient ainsi en charge la plupart des soins, de la première ligne jusqu'aux soins spécialisés, et formeraient l'architecture de base du système de soins. Cela dit, certains types de soins gagneraient en efficacité s'ils étaient organisés de façon indépendante et centralisés dans une structure parallèle, en raison de leur aspect plus technique et du fait qu'ils sont prodigués sur une courte durée. Cette structure parallèle, basée en partie sur les travaux de Michael Porter, ce seraient les **instituts de soins intégrés**, comme on peut le voir à la figure 3.3. En regroupant certains soins comme les chirurgies pour les hanches ou les genoux, ou certaines interventions cardiaques, il serait possible de réaliser un plus haut volume d'interventions, ce qui permettrait aux équipes en place d'améliorer leurs pratiques et de rentabiliser les infrastructures.

Le budget des instituts de soins intégrés serait établi en fonction du nombre de patients (selon le nombre d'interventions prévu, incluant le coût des complications possibles). Les responsables auraient donc avantage, financièrement parlant, à limiter les complications et à améliorer la qualité des soins. Ce travail serait facilité du fait que les soins seraient offerts

au même endroit par une même équipe, ce qui favoriserait l'interactivité et l'apprentissage coopératif. À Stockholm, cette structure a permis de réduire les coûts des chirurgies du genou et de la hanche (arthroplasties) pour les patients à faible risque chirurgical (Porter, 2012). Les procédures cardiaques et les soins de traumatologie se prêtent également bien à ce type d'interventions centralisées à haut volume. Cela dit, pour qu'un tel système fonctionne, deux conditions doivent être réunies. Il faut d'abord établir des critères objectifs pour que les GMF (ou un autre intervenant) puissent déterminer les patients bénéficiaires du service et ensuite des indicateurs de qualité des soins communs à tous les instituts. Sans ces deux conditions, les instituts pourraient améliorer leurs résultats en sélectionnant des patients en meilleure santé ou en établissant des indicateurs de qualité qui les avantageraient. Pour ces raisons, seules certaines interventions se prêtent à un tel modèle.

Sur le terrain, les responsables des instituts de soins intégrés coordonneraient leur travail avec chaque conseil régional de santé qui chapeauterait les GMF, les hôpitaux et certains centres hospitaliers de soins de longue durée. Prenons un exemple concret – les soins de l'arthrite du genou – pour illustrer la complémentarité de ces instances. Tout d'abord, le diagnostic et le traitement de base des cas d'arthrite se feraient au sein des GMF. Les traitements pour les cas mineurs et modérés (physiothérapie et médication) seraient ainsi supervisés localement par un GMF à l'aide de protocoles de soins développés sur le plan national, entre autres par l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux (INESSS). Cependant, les patients atteints d'arthrite sévère qui ont besoin, par exemple, d'une prothèse de la hanche ou du genou, seraient confiés à un institut de soins intégrés où la chirurgie appropriée et la première phase de réadaptation seraient effectuées. Ces instituts seraient gérés indépendamment des conseils régionaux. Les patients traités retourneraient ensuite sous la responsabilité de leur GMF au sein de leur conseil régional de santé pour poursuivre leur réhabilitation.

■ COMMENT RÉMUNÉRER LES MÉDECINS SPÉCIALISTES?

La participation pleine et entière des médecins spécialistes est cruciale au succès des conseils régionaux de santé et des instituts de soins intégrés. Dans le système actuel, les médecins spécialistes sont des travailleurs indépendants qui œuvrent au sein des hôpitaux du réseau, mais sans en faire partie. Leur rémunération à l'acte crée, en quelque sorte, cette dynamique. Ce système, nous l'avons vu, encourage la multiplication des procédures et des visites et pas nécessairement en fonction des besoins des patients. De plus, le paiement à l'acte rend plus difficiles le travail d'équipe et une responsabilisation commune des médecins spécialistes quant aux résultats à atteindre, puisqu'il les traite comme des travailleurs autonomes sans responsabilité formelle à l'égard de leur milieu.

Il est donc indispensable d'évoluer vers une rémunération qui encourage les professionnels de la santé à améliorer la qualité des soins, la satisfaction des patients et le travail d'équipe. Dans ce nouveau système, les médecins spécialistes affiliés à un établissement recevraient un budget (qui refléterait leurs rémunérations dans le présent système de rémunération à l'acte) à même duquel ils paieraient leurs salaires. Ce budget serait géré par les médecins d'une unité ou d'un département d'hôpital de manière indépendante. Ces médecins pourraient ainsi trouver l'équilibre optimal entre le paiement par forfait, le paiement pour l'enseignement, le paiement pour le nombre de patients traités ou les tâches administratives, et ce, dans l'atteinte d'objectifs de qualité des soins, de satisfaction des usagers et d'accessibilité au système.

Idéalement, la gestion de ce budget des médecins spécialistes se ferait selon des objectifs complémentaires à ceux des gestionnaires d'un département et de l'hôpital. Cette approche inciterait les médecins à travailler ensemble et avec leur milieu, entre autres pour définir les buts à atteindre et mesurer les résultats pour lesquels ils seraient responsables. Certes, la mise en œuvre d'une telle philosophie de gouvernance ne se ferait pas sans résistance, mais elle engendrerait une nouvelle culture de travail qui favoriserait l'éthique, la collégialité, le sentiment d'appartenance, l'efficacité et la productivité.

■ MIEUX NÉGOCIER L'ACHAT D'ÉQUIPEMENTS ET DE MÉDICAMENTS

J'ai jusqu'à maintenant discuté des paiements pour les soins de première ligne (GMF), les établissements de santé et la médecine spécialisée. L'autre part importante des dépenses en santé est celle consacrée à l'achat d'équipements médicaux et de médicaments. Cet enjeu mérite une analyse plus approfondie que ce chapitre ne le permet. Mais puisqu'il s'agit d'une partie essentielle de la solution, j'y consacrerai quelques mots.

Dans ce domaine, nous sommes confrontés à deux défis. Premièrement, nous devons nous assurer d'obtenir les meilleurs prix pour les médicaments et les équipements que nous utilisons. Deuxièmement, il nous faut prendre des décisions éclairées quant à la couverture par l'assurance maladie de nouvelles technologies plus coûteuses, mais innovatrices.

Tout d'abord, deux mesures pourraient améliorer notre situation en ce qui a trait au prix des médicaments et des équipements. Afin d'attirer les investissements des compagnies pharmaceutiques, le Québec a jusqu'à tout récemment offert une protection contre la compétition (sous forme de brevets) plus longue que partout ailleurs en Amérique du Nord (quinze ans suivant l'invention d'un nouveau médicament, au lieu de dix ans). En novembre 2012, le gouvernement a annoncé la levée de cette règle. Il s'agit d'un pas important dans la bonne direction. Cependant, le gouvernement pourrait aller beaucoup plus loin et assurer une meilleure utilisation des deniers publics en fédérant le pouvoir d'achat de nos hôpitaux et de l'assurance médicament afin de négocier de meilleurs prix avec les compagnies pharmaceutiques. Au moment d'écrire ces lignes, chaque hôpital négocie séparément avec des multinationales les prix de milliers de médicaments et d'équipements. Il s'agit d'une très mauvaise stratégie, car dans le contexte actuel les compagnies sont prêtes à consentir d'importants rabais aux hôpitaux pour encourager l'utilisation de leurs produits et ainsi gagner des clients qui continueront de prendre leurs médicaments longtemps après leur hospitalisation, et ce, en payant le plein prix. Ainsi, en coordonnant l'approvisionnement des hôpitaux, en complémentarité avec les achats de l'assurance médicaments, le pouvoir d'achat du gouvernement serait plus grand et il serait possible d'obtenir un meilleur prix pour les médicaments, tout en gérant leur coût sur toute leur durée thérapeutique, et non seulement pendant un épisode de soins isolé.

Le deuxième défi consiste à identifier les nouveaux médicaments et les nouvelles technologies qui permettraient de réellement améliorer la santé des patients ou d'atteindre les mêmes résultats à moindres coûts. Au cours des deux dernières décennies, d'importantes avancées dans le domaine de l'analyse des coûts-bénéfices ont permis d'avoir une meilleure idée de la valeur des nouveaux médicaments et des technologies. Certains pays, comme l'Allemagne en 2011, ont mis en place des mécanismes pour établir les prix des médicaments brevetés (non soumis à la concurrence) et des nouvelles technologies en fonction de leur impact positif sur la santé des patients (Claxton *et al.*, 2008; ministère fédéral de la Santé, 2012). Dans un tel système, un nouveau médicament breveté, par exemple contre le cholestérol, doit démontrer un avantage réel sur les médicaments existants pour justifier son prix, surtout s'il est plus élevé. Le Québec, en s'appuyant sur les études d'efficacité de l'INESSS et en utilisant les données produites par des instituts comme le National Institute for Health and Clinical Excellence au Royaume-Uni et le Patient-Centered Outcomes Research Institute aux États-Unis, aurait intérêt à suivre cette voie.

TROISIÈME PROPOSITION : ÉCOUTER LES PATIENTS

Les ressources déployées dans le domaine de la santé ont pour but d'aider les Québécois à vivre en santé, mais paradoxalement le système n'est pas à leur écoute. Il est en effet difficile pour les patients de se faire entendre, que ce soit pour communiquer leurs problèmes ou pour faire part de leurs attentes. Cette situation doit changer. L'amélioration du système de santé passe par une communication franche entre les professionnels de la santé et les patients.

Devant la complexité des enjeux, un tel dialogue n'est pas simple, mais il est indispensable. Deux problématiques cruciales, en particulier, devraient lancer la discussion : les soins de fin de vie et les problèmes dus aux accidents et aux erreurs médicales lors de traitements.

Le débat suscité au Québec par la Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité depuis 2012 a été fort éducatif. Il a fait évoluer les conceptions du rôle des médecins quant au respect des volontés de leurs patients en phase terminale (Commission

spéciale, 2012). Cependant, le système de santé, tel qu'il est conçu présentement, favorise toujours une pratique de soins très intensifs jusqu'en fin de vie, même lorsque les bénéfices sont pratiquement inexistantes et qu'ils peuvent causer de grandes souffrances additionnelles. Il faut donc favoriser une conversation constructive entre le patient et son médecin pour faire face à cette situation. En retour, le système de santé doit faciliter ce dialogue en assurant une offre de soins appropriée à l'approche de la mort – dont les soins palliatifs – pour éviter que les patients aient à choisir entre l'acharnement thérapeutique et l'abandon. À cet égard, le rapport d'un comité de juristes experts déposé en janvier 2013 établit des balises claires pour encadrer un projet de loi donnant suite aux recommandations de cette commission.

L'élaboration d'une approche holistique pour les soins de fin de vie naît d'abord et avant tout d'un impératif moral. Mais c'est aussi une question de gestion responsable. La plus grande partie de nos dépenses en santé survient dans les mois précédant notre mort, dépassant de loin les coûts dus au vieillissement (ICIS, 2011b). En s'assurant de respecter les volontés de chacun et en offrant de réels choix thérapeutiques, la dignité des patients et celle de leurs familles seront mieux respectées et les ressources pourraient être utilisées à meilleur escient.

Dans le même esprit, il faut solliciter la participation des patients pour réduire les accidents et les erreurs médicales. Même en 2012, les patients disposaient toujours de peu de moyens pour faire valoir leurs droits. Rappelons qu'entre 2 000 et 6 000 patients perdraient la vie chaque année au Québec à la suite d'accidents lors de traitements. C'est sans compter les blessés, beaucoup plus nombreux. Or, au moment d'écrire ces lignes, le système judiciaire constituait le seul recours des victimes d'erreurs médicales. Un recours bien peu utilisé : en 2010, il n'y a eu que 149 poursuites judiciaires pour erreurs médicales au Québec (ACPM, 2011). Ce chiffre, minime, illustre l'ampleur du problème. De fait, la plupart des accidents ne sont pas la responsabilité directe d'un médecin. Par conséquent, la grande majorité des victimes d'accidents graves ne reçoivent aucune assistance pour les blessures qu'ils ont subies. Qui plus est, plus de 70 % des patients ne savent pas avec qui communiquer pour simplement rapporter un problème de soins (Dubé, Fournier

et Traoré, 2008). Cette situation ne peut plus durer. Les usagers du système de santé devraient pouvoir s'exprimer quant aux accidents dont ils sont témoins ou victimes. Cela dit, les enquêtes ne devraient pas porter principalement sur la responsabilité des médecins et des infirmiers ou infirmières; elles devraient surtout viser à proposer des moyens de prévenir la répétition de telles erreurs.

La Loi sur les services de santé et les services sociaux, adoptée en 2005 à l'Assemblée nationale, a permis de faire un grand pas en avant en établissant des droits pour les usagers du système de santé québécois (Assemblée nationale, 2005). Il faut maintenant instaurer un système qui donnerait un sens concret à ces droits. En 1994, la Nouvelle-Zélande a mis sur pied un tel système sous la forme d'un bureau du Commissaire à la santé. Cette instance répond à chaque plainte reçue, et celles qui semblent sérieuses font l'objet d'une enquête à la suite de laquelle les résultats et les recommandations sont publiés tout en protégeant l'identité des personnes concernées. Chaque année, le Commissaire à la santé néo-zélandais enquête sur plus de 4 000 plaintes et rédige un rapport qui fait état des recommandations quant aux améliorations à apporter pour prévenir de tels incidents. De plus, une société paragouvernementale indemnise les patients victimes d'accidents ou d'erreurs médicales, sans égard à la responsabilité des professionnels ou de l'établissement, soit un système semblable à celui de la Société de l'assurance automobile du Québec pour les victimes d'accidents de la route (Bismark et Paterson, 2006; HQSC, 2011; Healthand Disability Commissioner, 2011).

Un tel système de défense des droits des patients éliminerait la culture de méfiance et d'isolement qui prévaut dans notre système. Le modèle néo-zélandais permet en effet au médecin traitant de jouer un rôle positif en aidant le patient à être indemnisé plutôt que d'attendre un possible blâme ou une improbable poursuite. Des expériences semblables en Suède et au Michigan démontrent qu'un tel système diminue non seulement les souffrances des patients et du personnel clinique, mais aussi, dans certains cas, les poursuites judiciaires (Silversides, 2008). Par exemple, le modèle en place au Michigan a réduit de 21 mois à moins de 10 mois la durée moyenne pour résoudre les cas de litige – au Canada, une poursuite judiciaire contre un médecin dure en moyenne 45 mois, ce qui implique des coûts que peu de patients peuvent se permettre (ACPM, 2011; Clinton et Obama, 2006).

De plus, le modèle néo-zélandais peut être également avantageux d'un point de vue économique. En 2006, le budget annuel du Commissaire à la santé néo-zélandais était de moins de 10 millions de dollars et celui de la société responsable de l'indemnisation de 29 millions de dollars pour une population de 4 millions de personnes (Bismark et Paterson, 2006; Healthand Disability Commissioner, 2011). Pendant ce temps, l'Association canadienne de protection médicale (ACPM), qui est l'organisme qui défend les médecins lors de poursuites pour erreurs médicales, a dépensé, en 2010, seulement 154 millions d'un budget annuel de plus de 500 millions de dollars pour dédommager les patients victimes d'erreurs médicales au Canada (ACPM, 2011). Le gros du budget sert en fait à payer les frais de justice (ACPM, 2011). Ce système coûteux et inefficace ne permet pas de restaurer la confiance des citoyens en leur système de santé tant qu'il ne sera pas réformé. Pour remédier à la situation, le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec doit s'inspirer du modèle néo-zélandais pour permettre aux cliniciens et aux patients de construire un système de santé sécuritaire et à l'écoute des victimes.

D'UN SYSTÈME DE SOINS À UN SYSTÈME DE SANTÉ

La crise du système de santé québécois s'éternise et l'érosion graduelle de son système de financement public menace sa pérennité. Devant les problèmes d'accès, la mise en place d'un système privé parallèle reste tentante. Mais cette option n'est pas viable, parce qu'elle minerait la qualité et la cohésion du système tout en influençant à la hausse les dépenses.

La solution réside dans la réforme et le renforcement du système de santé à couverture universelle. Pour parvenir à offrir des soins de qualité accessibles et abordables, il faut mettre l'accent sur la santé des patients, la qualité des soins et l'évaluation des résultats. Il faut aussi avoir l'intelligence de s'inspirer des meilleures pratiques en santé dans le monde afin d'innover.

Jusqu'ici, nous n'avons pas assez misé sur nos forces. C'est pourquoi il importe de passer d'une culture de « payeur de factures » à une culture d'actions où les instances en santé jouent un rôle actif pour transformer le réseau. Si nous voulons un système performant, nous devons cesser de payer séparément pour les ingrédients et espérer qu'ils s'assemblent harmonieusement. Il faut mettre en place des structures de gouvernance qui favorisent l'innovation et la responsabilisation des acteurs du réseau pour la santé de leurs patients. Il faut aussi instaurer une culture de suivi et d'évaluation pour que les établissements et les cliniciens aient l'information dont ils ont besoin pour améliorer leur performance. Finalement, nous devons donner au patient la place qui lui revient. S'il est la raison d'être du système, nous devons l'écouter et le traiter avec respect. Le patient doit faire partie intégrante du processus de mesure et d'amélioration de la qualité des soins.

Cela dit, la performance du système de santé n'est pas l'unique déterminant de la santé des Québécois. D'autres facteurs, comme la qualité de l'éducation, l'environnement et l'économie joueraient un rôle aussi important, sinon plus important. Si l'accès universel au système de santé est primordial, il ne nous rend toujours pas égaux devant la mort (Alter *et al.*, 2011). Il suffit de citer la différence d'espérance de vie de près de dix ans entre les habitants du quartier Hochelaga-Maisonneuve et ceux de Westmount sur l'île de Montréal pour s'en convaincre (Blanc, Raynault et Lessard, 2012). Un système de santé performant et solidaire est à la fois un impératif et un outil indispensable dans l'amélioration de la santé des Québécois, mais ce n'est qu'une partie de la solution. D'autres défis se posent : nous devons intégrer les questions de santé au cœur des processus décisionnels en environnement, dans les transports ou en éducation pour assurer la qualité de vie des Québécois dans les décennies à venir.

RÉSUMÉ

- ▶ Le système de santé du Québec vit une crise; la qualité et l'accessibilité des soins sont compromises alors que les coûts continuent de grimper.
- ▶ La solution à cette crise passe par la protection et le renforcement du système d'assurance santé universel.
- ▶ La solution passe aussi par l'instauration d'un système de mesures des pratiques cliniques et des résultats obtenus à l'aide d'indicateurs de qualité.
- ▶ Il faut évoluer d'un système de paiement à l'acte vers un système de paiement axé sur une structure de soins intégrés telle que le conseil régional de santé qui encourage l'innovation et la responsabilisation des acteurs et des organisations.
- ▶ Dans le modèle proposé, les groupes de médecine familiale (GMF) gèreraient un budget pour une population de patients en échange d'une responsabilité accrue par rapport à la qualité des soins et des coûts.
- ▶ Les médecins spécialistes, de leur côté, seraient encouragés à partager leurs méthodes de soins et leurs résultats.
- ▶ Il faut enfin créer un organisme public pour recevoir les plaintes des patients, enquêter et au besoin dédommager les victimes d'erreurs médicales.

BIBLIOGRAPHIE

- ALTER, D.A., T. STUKEL, A. CHONG et D. HENRY (2011). « Lesson from Canada's universal care: Socially disadvantaged patients use more health services, still have poorer health, *Health Affairs*, vol. 30, n° 2, p. 274-283.
- ARROW, K.J. (1963). « Uncertainty and the welfare economics of medical care », *Economic Review*, vol. 53, n° 5, p. 941-973.
- ASSEMBLÉE NATIONALE (2005). *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, Québec, Assemblée nationale, <pl_04_083f(1).pdf>, consulté le 11 juin 2013.
- ASSOCIATION CANADIENNE DE PROTECTION MÉDICALE – ACPM (2011). *ACPM. Rapport annuel 2010*, Ottawa, ACPM.
- BAKER, G.R., P.G. NORTON, V. FLINTOFT, R. BLAIS, A. BROWN, J. COX *et al.* (2004). « The Canadian adverse events study: The incidence of adverse events among hospital patients in Canada », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 170, n° 11, p. 1678-1686.
- BISMARCK, M. et R. PATERSON (2006). « No-fault compensation in New Zealand: Harmonizing injury compensation, provider accountability, and patient safety », *Health Affairs*, vol. 25, n° 1, p. 278-283.
- BLANC, M.-F., L. RAYNAULT et R. LESSARD (2012). *Les inégalités sociales de santé à Montréal: le chemin parcouru. Rapport du directeur de santé publique 2011*, Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, Directeur de la santé publique.
- BOHMER, R.M.J. (2009). *Designing Care: Aligning the Nature and Management of Health Care*, Boston, Mass., Harvard Business Review Press.
- CAMPBELL, S.M., D. REEVES, E. KONTOPANTELIS, B. SIBBALD et M. ROLAND (2009). « Effects of pay for performance on the quality of primary care in England », *New England Journal of Medicine*, vol. 361, n° 4, p. 368-378.
- CANADIAN INSTITUTE FOR HEALTH INFORMATION (2010). *Supply, Distribution and Migration of Canadian Physicians, 2010*, Ottawa, CIHI.
- CASTONGUAY, C., J. MARCOTTE et M. VENNE (2008). *En avoir pour notre argent: des services accessibles aux patients, un financement durable, un système productif, une responsabilité partagée. Rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé*, Québec, gouvernement du Québec.

- CHAMPAGNE, S. (2011). « Le Collège des médecins presse Québec de clarifier les règles de facturation », *La Presse*, 15 mars, <<http://www.lapresse.ca/actualites/sante/201103/15/01-4379429-le-college-des-medecins-presse-quebec-de-clarifier-les-regles-de-facturation.php>>, consulté le 12 juin 2013.
- CHAMPAGNE, S. (2012). « Patients dirigés vers le privé : un phénomène bien connu », *La Presse*, 21 février, <<http://www.lapresse.ca/actualites/sante/201202/20/01-4497892-patients-diriges-vers-le-privé-un-phenomene-bien-connu.php>>, consulté le 12 juin 2013.
- CLAXTON, K., A. BRIGGS, M.J. BUXTON, A.J. CULYER, C. MCCABE, S. WALKER et M.J. SCULPHER (2008). « Value based pricing for NHS drugs: An opportunity not to be missed? », *BMJ: British Medical Journal*, vol. 336, n° 7638, p. 251.
- CLINTON, H.R. et B. OBAMA (2006). « Making patient safety the centerpiece of medical liability reform », *New England Journal of Medicine*, vol. 354, n° 21, p. 2205-2208.
- COMMISSION SPÉCIALE SUR LA QUESTION DE MOURIR DANS LA DIGNITÉ (2012). *Mourir dans la dignité*, rapport, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE – CSBE (2011). *L'expérience de soins des personnes présentant les plus grands besoins: le Québec comparé*, Québec, CSBE.
- COUR SUPRÊME DU CANADA (2005). *Chaoulli c. Québec* (n° 205 CSC 35).
- DAOUST-BOISVERT, A. (2012). « Frais accessoires croissants en clinique privée », *Le Devoir*, 4 mai, <<http://www.ledevoir.com/societe/sante/336821/frais-accessoires-croissants-en-clinique-privée>>, consulté le 12 juin 2013.
- DONABEDIAN, A. (1988). « The quality of care: How can it be assessed? », *JAMA: The Journal of the American Medical Association*, vol. 260, n° 12, p. 1743-1748.
- DOOLEY, M.J., M. WISEMAN, A. MCRAE, D. MURRAY, M. VAN DE VREEDE, D. TOPLISS et H. NEWNHAM (2011). « Reducing potentially fatal errors associated with high doses of insulin: A successful multifaceted multidisciplinary prevention strategy », *BMJ Quality and Safety*, vol. 20, n° 7, p. 637-644.
- DUBÉ, G., C. FOURNIER et I. TRAORÉ (2008). *Sept usagers des services de santé sur dix ne savent pas comment porter plainte: de qui s'agit-il?*, Montréal, Institut de la statistique du Québec.
- ELOVAINIO, R. (2010). *Performance incentives for health in high-income countries. Key issues and lessons learned*, document d'information, Genève, Organisation mondiale de la santé.

- EVANS, D.C., W.P. NICHOL et J.B. PERLIN (2006). « Effect of the implementation of an enterprise-wide Electronic Health Record on productivity in the Veterans Health Administration », *Health Economics, Policy and Law*, vol. 1, n° 2, p. 163.
- FÉDÉRATION DES MÉDECINS SPÉCIALISTES DU QUÉBEC – FMSQ (2012). « Notre système de santé peut-il s'en sortir? », *Le Spécialiste*, vol. 14, n° 1, janvier.
- FISHER, E.S., M.B. MCCLELLAN et D.G. SAFRAN (2011). « Building the path to accountable care », *New England Journal of Medicine*, vol. 365, n° 26, p. 2445-2447.
- GANDHI, T.K., S.N. WEINGART, J. BORUS, A.C. SEGER, J. PETERSON, E. BURDICK *et al.* (2003). « Adverse drug events in ambulatory care », *New England Journal of Medicine*, vol. 348, n° 16, p. 1556-1564.
- GNEEZY, U., S. MEIER et P. REY-BIEL (2011). « When and why incentives (don't) work to modify behavior », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, n° 4, p. 191-209.
- GOTTRET, P.E. et G. SCHIEBER (2006). *Health Financing Revisited : A Practitioner's Guide*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- GROL, R., P. GIESEN et C. VAN UDEN (2006). « After-hours care in the United Kingdom, Denmark, and The Netherlands: New models », *Health Affairs*, vol. 25, n° 6, p. 1733-1737.
- GUTTMANN, A., M.J. SCHULL, M.J. VERMEULEN, T.A. STUKEL (2011). « Association between waiting times and short term mortality and hospital admission after departure from emergency department: Population based cohort study from Ontario, Canada », *BMJ: British Medical Journal*, vol. 342, d2983, <www.bmj.com/content/342/bmj.d2983>, consulté le 5 septembre 2013.
- GUTTMANN, A., S.A. SHIPMAN, K. LAM, D.C. GOODMAN et T.A. STUKEL (2010). « Primary care physician supply and children's health care use, access, and outcomes: Findings from Canada », *Pediatrics*, vol. 125, n° 6, p. 1119-1126.
- HEALTH AND DISABILITY COMMISSIONER (2011). *Annual Report 2010*, Auckland, N.-Z., The Commissioner.
- HEALTH QUALITY AND SAFETY COMMISSION – HQSC (2011). *Annual Report 2010/2011*, Wellington, N.-Z., HQSC.
- HIBBARD, J.H., J. STOCKARD et M. TUSLER (2005). « Hospital performance reports: Impact on quality, market share, and reputation », *Health Affairs*, vol. 24, n° 4, p. 1150-1160.
- HSIAO, W.C. (2007). « Why is a systemic view of health financing necessary? », *Health Affairs*, vol. 26, n° 4, p. 950-961.

- HSIAO, W.C., A.G. KNIGHT, S. KAPPEL et N. DONE (2011). «What other states can learn from Vermont's bold experiment: Embracing a single-payer health care financing system», *Health Affairs*, vol. 30, n° 7, p. 1232-1241.
- HSIAO, W.C., H.M. SAPOLSKY, D.L. DUNN et S.L. WEINER (1986). «Lessons of the New Jersey DRG payment system», *Health Affairs*, vol. 5, n° 2, p. 32-45.
- HUTCHISON, B. *et al.* (2008). «Pay for performance in primary care: Proceed with caution, pitfalls ahead», *Healthcare Policy*, vol. 4, n° 1, p. 10.
- INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ – ICIS (2011a). *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2011*, Ottawa, ICIS.
- INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ – ICIS (2011b). *Facteurs d'accroissement des dépenses de santé : les faits*, Ottawa, ICIS.
- INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX – INESSS (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, rapport annuel, Montréal, INESSS.
- KAISER PERMANENTE (2012). *Electronic Health Records : Kaiser Permanente News Center*, <<http://xnet.kp.org/newscenter/ehr/index.html>>, consulté le 10 juin 2013.
- KOHN, L.T., J. CORRIGAN et M.S. DONALDSON (2000). *To Err Is Human : Building a Safer Health System*, Washington, D.C., National Academy Press.
- LEATHERMAN, S.T. et K. SUTHERLAND (2010). *Quality of Healthcare in Canada: A Chartbook*, Ottawa, Canadian Health Services Research Foundation.
- LEVESQUE, J.-F., M. BÉNIGÉRI, G. BOUCHER, C. RACINE et A.-M. LABBÉ (2010). *Perceptions et expériences des médecins de première ligne: le Québec comparé. Résultats de l'enquête internationale du Commonwealth Fund de 2009 auprès des médecins*, Québec, Commissaire à la santé et au bien-être.
- LI, G., J.T. LAU, M.L. MCCARTHY, M.J. SCHULL, M. VERMEULEN et G.D. KELEN (2008). «Emergency department utilization in the United States and Ontario, Canada», *Academic Emergency Medicine*, vol. 14, n° 6, p. 582-584.
- MCGUIRE, T.G. (2000). «Physician agency», *Handbook of Health Economics*, p. 461-536.
- MINISTÈRE DES FINANCES (2010). *Budget 2010/11 : vers un système de santé plus performant et mieux financé*, Québec, Finances Québec.
- MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ (2012). *AMNOG – Bundesministerium für gesundheit*, <<http://www.bmg.bund.de/ministerium/english-version/amnog.html>>, consulté le 21 mai 2012.

- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2011). *Health at a Glance. 2011 OECD Indicators*, Paris, OECD.
- O'REILLY, J., R. BUSSE, U. HÄKKINEN, Z. OR, A. STREET et M. WILEY (2012). « Paying for hospital care: The experience with implementing activity-based funding in five European countries », *Health Economics, Policy and Law*, vol. 7, n° 1, p. 73-101.
- PERRY, M. (2011). *Health System Funding Strategy: Health Based Allocation Model (HBAM)*, Toronto, Ministry of Health and Long-Term Care, <http://www.ices.on.ca/file/Perry_presentation.pdf>, consulté le 12 juin 2013.
- PORTER, M.E. (2009). « A strategy for health care reform: Toward a value-based system », *New England Journal of Medicine*, vol. 361, n° 2, p. 109-112.
- PORTER, M.E. (2012). *Value-Based Health Care Delivery: Reimbursement*, Boston, Harvard Business School.
- PORTER, M.E. et E.O. TEISBERG (2006). *Redefining Health Care: Creating Value-based Competition on Results*, Boston, Harvard Business Review Press.
- RALEIGH, V.S. et C. FOOT (2010). *Getting the Measure of Quality: Opportunities and Challenges*, Londres, King's Fund.
- ROBERTS, M., W. HSIAO, P. BERMAN et M. REICH (2008). *Getting Health Reform Right: A Guide to Improving Performance and Equity*, 1^{re} édition, Oxford, Oxford University Press.
- ROCHON, J. (1988). *Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux*, Québec, La Commission.
- ROLAND, M. (2004). « Linking physicians' pay to the quality of care: A major experiment in the United Kingdom », *New England Journal of Medicine*, vol. 351, n° 14, p. 1448-1454.
- ROSENTHAL, M.B., R.G. FRANK, Z. LI et A.M. EPSTEIN (2005). « Early experience with pay-for-performance », *Journal of the American Medical Association*, vol. 294, n° 14, p. 1788-1793.
- ROSS BAKER, G., A. MACINTOSH-MURRAY, C. PORCELLATO, L. DIONNE, K. STELMACOVICH et K. BORN (2008). « Intermountain Healthcare », dans *High Performing Healthcare Systems: Delivering Quality by Design*, Toronto, Longwoods Publishing, p. 151-178.
- SCHERER, P. et M. DEVAUX (2010). *The Challenge of Financing Health Care in the Current Crisis*, Paris, OCDE.

- SCHULL, M.J., A. KISS et J.-P. SZALAI (2007). «The effect of low-complexity patients on emergency department waiting times», *Annals of Emergency Medicine*, vol. 49, n° 3, p. 257-264.
- SILVERSIDES, A. (2008). «Fault/no fault: Bearing the brunt of medical mishaps», *Canadian Medical Association Journal*, vol. 179, n° 4, p. 309-311.
- SIROVICH, B., P.M. GALLAGHER, D.E. WENNBERG et E.S. FISHER (2008). «Discretionary decision making by primary care physicians and the cost of US health care», *Health Affairs*, vol. 27, n° 3, p. 813-823.
- SOROKA, S.N. (2011). *Perceptions du public et couverture médiatique du système de santé canadien*, Ottawa, Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé.
- SRINIVAS, V.S., S.M. HAILPERN, E. KOSS, E.S. MONRAD et M.H. ALDERMAN (2009). «Effect of physician volume on the relationship between hospital volume and mortality during primary angioplasty», *Journal of American College of Cardiology*, vol. 53, n° 7, p. 574-579.
- VINCENT, C. (2010). *Patient Safety*, 2^e édition, Londres, BMJ Books.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO (2010). *Health Systems Financing the Path to Universal Coverage*, Genève, Organisation mondiale de la santé.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO (2012). *International Classification of Diseases (ICD)*, <<http://www.who.int/classifications/icd/en/>>, consulté le 20 mai 2012.

« LA POLITIQUE ACTUELLE DE FINANCE-
MENT DES UNIVERSITÉS PRODUIT DES
INEFFICIENCES. EN LA CORRIGEANT
ET EN ABOLISSANT LES SUBVENTIONS
FISCALES ASSOCIÉES À L'ÉDUCATION
POSTSECONDAIRE POUR LES CONTRI-
BUABLES, IL SERAIT POSSIBLE DE
DÉGAGER 1,3 MILLIARD PAR ANNÉE. »



ÉDUCATION

POUR UNE POLITIQUE OPTIMALE
DE FINANCEMENT
DES UNIVERSITÉS

PIER-ANDRÉ BOUCHARD ST-AMANT

PIER-ANDRÉ BOUCHARD ST-AMANT TERMINE UN DOCTORAT EN SCIENCES ÉCONOMIQUES À L'UNIVERSITÉ QUEEN'S, DE KINGSTON. SES TRAVAUX DE RECHERCHE PORTENT SUR L'ÉCONOMIE DES RÉSEAUX ET SUR L'ÉCONOMIE PUBLIQUE. EN 2005, IL A ÉTÉ PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC (FEUQ). À LA FIN FÉVRIER 2013, À LA SUITE DU SOMMET SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC L'A NOMMÉ PRÉSIDENT D'UN CHANTIER PORTANT SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES, NOTAMMENT POUR FORMULER DES RECOMMANDATIONS EN LA MATIÈRE.



Je tiens à remercier Alexandre Alaoui, Laurent Viau et Simon Cadorette pour leurs commentaires. Je suis toutefois responsable de toute erreur qui aurait pu se glisser dans ce texte.

L'augmentation des frais de scolarité décrétée par l'ex-gouvernement libéral en mars 2011 a engendré, au printemps 2012, la plus longue protestation étudiante de l'histoire du Québec. Cette crise a ramené la question du financement des universités au cœur du débat public. En demandant aux étudiants de payer leur « juste part » pour augmenter le financement des universités québécoises, le gouvernement de Jean Charest a en effet essuyé une fin de non-recevoir. Le débat sur la hausse des frais de scolarité a d'ailleurs été l'un des principaux enjeux de la campagne électorale déclenchée quelques mois plus tard. L'élection d'un gouvernement minoritaire du Parti québécois (PQ), le 4 septembre 2012, a aussitôt changé la donne. À peine investi du pouvoir, le PQ a annulé la hausse des droits de scolarité, une décision dénoncée par l'opposition libérale qui a accusé le gouvernement Marois de compromettre le financement des universités et la prospérité du Québec.

Cette tension inhérente au mode de financement des universités est un révélateur des luttes d'intérêts des acteurs du réseau universitaire et des différentes visions politiques qui s'opposent. Le Québec n'en est pas exempt: on y observe un profond désaccord idéologique entre les tenants d'un libéralisme économique, qui encouragent la tarification de l'éducation, et les partisans du gel des droits de scolarité (ou de la gratuité scolaire), qui voient l'éducation comme une composante du tissu social plutôt que comme un bien de consommation. Sur le terrain, ce désaccord idéologique se transpose en luttes d'intérêts avec, d'un côté, des étudiants qui ne désirent pas payer davantage et, de l'autre, des recteurs qui veulent augmenter le financement de leurs établissements.

Le débat social engendré par ces conceptions et ces intérêts contrastés soulève d'importantes questions quant à l'avenir de l'éducation postsecondaire au Québec. De fait, qu'est-ce qu'une université produit et à qui cela profite-t-il? Qui devrait financer les universités? Et, surtout, quelle serait la meilleure politique de financement des universités?

Dans ce texte, j'avance que la meilleure politique de financement des universités – ce que j'appelle une politique optimale de financement – repose en grande partie sur les taxes et les impôts. Je soutiens à cet égard qu'il est non seulement souhaitable, mais aussi efficient de maintenir de faibles droits de scolarité. Je défends aussi la nécessité d'abolir les mesures fiscales associées au régime d'épargne pour l'éducation postsecondaire. Je propose enfin de réviser la politique de financement des universités pour réduire le cannibalisme institutionnel entre les établissements qui se concurrencent inutilement. Ces réformes permettraient d'accroître le financement des universités et amélioreraient la qualité de la formation et de la recherche.

LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

Tout d'abord, il m'apparaît important de faire le point sur les différentes sources de financement des universités. Cette description permettra ensuite de présenter les critères utilisés par les économistes pour déterminer la politique optimale de financement universitaire.

Pour l'essentiel, les universités tirent leurs revenus de trois sources : la contribution du gouvernement, celle des étudiants et celle des philanthropes. Le financement gouvernemental des universités se fait de façon directe ou indirecte. Les transferts directs proviennent du fonds consolidé du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral. Ces transferts sont déterminés selon la politique de financement des universités qui vise à refléter les coûts réels par étudiant ou à orienter les missions des établissements universitaires en fonction des objectifs du gouvernement.

Les transferts indirects prennent souvent la forme de congés fiscaux aux particuliers pour le financement des études. Cela inclut, par exemple, les régimes enregistrés d'épargne-études, qui permettent d'épargner à l'abri de l'impôt pour financer les études postsecondaires. On trouve aussi des subventions associées à l'épargne, telles que le Bon d'études canadien, le régime d'épargne-études du Canada ou leurs équivalents provinciaux. Sur le plan des crédits fiscaux, il y a le crédit d'impôt pour les frais de scolarité ou le crédit d'impôt pour l'achat de manuels scolaires. Les transferts indirects des gouvernements fédéral et provincial sont donc financés grâce à une réduction d'impôt, c'est-à-dire une subvention indirecte à travers la fiscalité.

La contribution des étudiants, quant à elle, provient des frais de scolarité, mais aussi des frais afférents, ce qui comprend les frais rattachés à la délivrance du diplôme, à l'usage des technologies dans l'université, ainsi qu'à d'autres services administratifs. Les universités québécoises ont d'ailleurs augmenté les frais afférents ces dernières années en invoquant l'insuffisance de financement.

La facture des étudiants peut être acquittée à l'inscription, mais le paiement peut aussi être différé grâce à différents mécanismes. Cela se fait, par exemple, avec un système de prêts que les étudiants remboursent de manière proportionnelle à leurs revenus (un « RPR »). Une autre façon pour les étudiants de différer leur paiement est de mutualiser leur dette étudiante (leur passif) en échange d'un impôt supplémentaire, ce qu'on appelle un impôt postuniversitaire (IPU, voir Dietsch, 2006, pour un plaidoyer). La principale différence entre ces deux régimes est que le premier est privé et individuel, tandis que le second est public et mutualisé, comme un régime d'assurance. Ces deux types de régimes peuvent alors se décliner selon la durée du remboursement ou le taux en vigueur, selon que le régime est obligatoire ou facultatif, etc.

Quant à la dernière source générale de financement des universités, la philanthropie, elle correspond aux dons de la société civile. Ces dons peuvent être rattachés à des conditions particulières, comme le financement d'un établissement ou d'un programme de recherche. Québecor, par exemple, octroie des bourses aux universités à la condition qu'elles soient accordées aux meilleurs étudiants.

Le secteur de la philanthropie est cependant peu développé au Québec. En 2009, 9 % des revenus des universités québécoises provenaient de dons, legs et autres subventions non gouvernementales, contre 10,6 % en Ontario (Statistique Canada, 2012). À l'autre bout du spectre, l'Université Harvard tire 38 % de ses revenus de l'intérêt sur les dons reçus (Harvard, 2009, p. 5).

Le modèle de financement des universités varie donc en fonction de l'importance de la contribution privée ou publique. Dans un régime où prédomine la contribution privée, le gouvernement finance peu l'éducation et les frais de scolarité sont élevés, comme c'est le cas pour les universités privées aux États-Unis. Dans un régime public, le financement est entièrement gouvernemental, comme on le voit en Suède. Dans un régime plus mixte, l'apport des contributions gouvernementales et étudiantes varie. Ainsi, au Québec, les revenus tirés des frais de scolarité – relativement faibles – sont complétés par une importante subvention gouvernementale.

L'ÉVALUATION DU FINANCEMENT UNIVERSITAIRE SELON LES CRITÈRES D'EFFICACITÉ ET D'ÉQUITÉ

Dans cette section, je me propose d'examiner le financement des universités à la lumière des critères d'efficacité et d'équité. Généralement, les économistes évaluent les politiques publiques selon ces deux critères qui entrent parfois en opposition.

En vertu du **critère d'efficacité**, les fonds sont alloués là où ils auront le plus d'impact. L'objectif est de trouver une solution Pareto efficiente, c'est-à-dire une solution où il est impossible d'améliorer le sort d'un individu sans nuire à celui d'un autre.

Dans le débat public, la référence à ce critère d'efficacité prend souvent la forme d'affirmations selon lesquelles la « classe moyenne » ou « les contribuables » ne devraient pas avoir à payer pour les futurs diplômés, car la plupart de ces derniers peuvent espérer des

salaires élevés après avoir obtenu leurs diplômes universitaires. Selon cet argument, une politique privilégiant de faibles frais de scolarité est essentiellement une subvention à de futurs « riches contribuables ».

D'un autre côté, le **critère d'équité** repose sur la répartition des ressources entre les individus. Il peut s'agir de la répartition de la richesse à un moment donné, l'équité synchronique, ou de la répartition de la richesse dans le temps, l'équité diachronique. En fait, lorsque des économistes procèdent à l'analyse d'une politique publique en fonction du critère d'équité, ils cherchent généralement une solution qui minimise les écarts de richesse entre les individus pour une période donnée, mais aussi dans le temps.

Dans le débat public, les références au critère d'équité synchronique prennent souvent la forme d'affirmations soutenant que les frais de scolarité élevés empêchent les personnes à faibles revenus d'accéder à l'université. Les références au critère d'équité diachronique, quant à elles, prennent communément la forme d'arguments sur l'équité intergénérationnelle. On plaide notamment que les jeunes paieront davantage pour les services publics à cause du vieillissement de la population et qu'ils devraient par conséquent bénéficier de frais de scolarité peu élevés pour limiter leur endettement et faciliter leur enrichissement.

Les critères d'analyse des politiques de financement universitaire sont donc employés dans le débat public selon les perceptions et les priorités de chacun et parfois de manière erronée. D'une part, les gens qui se préoccupent de la rentabilité des universités seront plus enclins à utiliser le critère d'efficacité et à souligner la nécessité d'imposer des frais de scolarité élevés. D'autre part, ceux pour qui l'accessibilité aux études supérieures est une priorité retiendront le critère d'équité et préconiseront des frais plus bas.

Une politique donnée de financement des universités correspond ainsi à une pondération particulière des critères d'efficacité et d'équité. Or, à mon sens, l'adoption d'une politique fondée sur des droits de scolarité **faibles** favorise à la fois l'équité et l'efficacité. En d'autres termes, les arguments soutenant qu'on finance des « futurs riches » sont erronés. Il serait plus juste de dire qu'en investissant en éducation la « classe moyenne » (comme les autres classes !) obtient en retour un rendement élevé. Nous le verrons dans les prochaines pages.

QUI DEVRAIT FINANCER LES UNIVERSITÉS?

En discutant des sources de financement des universités, je n'ai pas abordé une question centrale : qui devrait financer les universités pour avoir une « politique optimale » de financement ?

Pour savoir qui doit les financer, il importe de mieux comprendre ce que les universités produisent et à qui leur contribution profite. Si le bénéfice d'une formation universitaire revient principalement à l'étudiant, celui-ci devrait en toute logique assumer une bonne partie de son financement. Cependant, si la société est la principale bénéficiaire de la production universitaire, c'est elle qui devrait en absorber le coût.

Je vais donc m'attarder dans les prochains paragraphes à décortiquer ce que produit une université et à établir qui en sont les principaux bénéficiaires. L'idée fondamentale qui sous-tend mon argumentaire est que chaque bénéficiaire devrait contribuer en fonction des bénéfices qu'il en retire.

Dans son essence, l'université est une firme qui offre quatre produits : l'enseignement, l'évaluation des connaissances, l'avancement des connaissances (par la recherche) et les services à la collectivité.

Premièrement, l'**enseignement** vise à ce que les étudiants développent et approfondissent leurs connaissances sur des sujets abstraits expliquant le réel, qu'il s'agisse de la mécanique des fluides ou de concepts politiques tels que la liberté.

Deuxièmement, l'**évaluation des connaissances** mesure la qualité de la compréhension des étudiants. En évaluant les étudiants et en leur remettant un diplôme, l'université signale à la société que ces personnes maîtrisent les enseignements reçus. L'évaluation ne vise pas l'acquisition de connaissances à proprement parler, mais certifie qu'une personne maîtrise cette connaissance. C'est donc un produit différent de l'enseignement.

Troisièmement, l'université contribue, par la recherche, à l'**avancement des connaissances** ou, si l'on préfère, à la création de nouvelles connaissances. Cet apport repose essentiellement sur le travail des étudiants de cycles supérieurs et du corps professoral. Selon l'état



actuel du savoir, ces chercheurs orientent leurs travaux pour avancer de nouvelles idées visant à expliquer ou façonner le « réel ». Leurs contributions peuvent prendre de multiples formes. Par exemple, l'élaboration d'une nouvelle théorie pour éclairer un phénomène politique est l'un des nombreux apports de l'université à l'avancement des connaissances.

Enfin, l'université offre une variété de **services à la collectivité**. Ses chercheurs s'intéressent toujours de près aux enjeux sociétaux. Ils apportent un point de vue informé et rigoureux dans les débats sociétaux, que ce soit dans les médias ou lors de témoignages en commission parlementaire, par exemple pour discuter d'une réforme de la réglementation bancaire... ou du financement des universités!

Ainsi, les bénéfices associés aux aspects de la production universitaire sont à la fois individuels et collectifs. D'une part, l'enseignement et l'évaluation dispensés par l'université profitent aux étudiants en tant qu'individus, mais aussi, par ricochet, à ceux qui les entourent – un phénomène qu'on appelle l'externalité positive en économie. D'autre part, la recherche et les services fournis par les chercheurs universitaires à la collectivité profitent à la société dans son ensemble. Voyons maintenant les différents bénéficiaires de la production universitaire.

LA VALEUR DE LA PRODUCTION UNIVERSITAIRE ET SES BÉNÉFICIAIRES

Le bénéfice personnel le plus évident d'une formation universitaire reste l'acquisition de connaissances dont l'aboutissement est l'obtention d'un diplôme, gage de la maîtrise d'un domaine d'études particulier. Les connaissances acquises par le diplômé universitaire durant sa formation lui procurent en effet des avantages indéniables. Sa formation se traduit généralement par un gain salarial important, puisqu'il peut mettre en application ses connaissances à des fins productives – je reviendrai sur cet aspect ultérieurement.

Il existe d'autres bénéfices personnels associés à l'obtention d'un diplôme universitaire et à l'acquisition des connaissances générales qui en découlent. Les gens instruits, par exemple, ont de meilleures pratiques en santé (Winkleby *et al.*, 1992).

Au-delà des bénéfices personnels, l'enseignement et l'évaluation universitaires procurent des bénéfices à d'autres personnes; c'est ce qu'on appelle une externalité positive (Hindriks et Myles, 2006). Par exemple, il est reconnu que les universitaires ont un taux de participation à la vie démocratique plus élevé que la moyenne (Hillygus, 2005), qu'il s'agisse de participer aux débats sociétaux ou de voter aux élections. Or, peu de gens fréquentent l'université pour accroître leur participation citoyenne. On le fait plutôt pour des raisons personnelles, notamment pour s'instruire ou pour trouver un emploi. En conséquence, cet apport de l'université n'est pas pris en considération lorsqu'un individu décide de s'instruire ou non.

Le phénomène d'externalité positive est aussi illustré par les « effets de quartier » (Frenette, 2007). Par exemple, la présence d'une université dans une ville augmente sa production économique de même que la participation des jeunes à l'université, ce qui stimule l'économie locale.

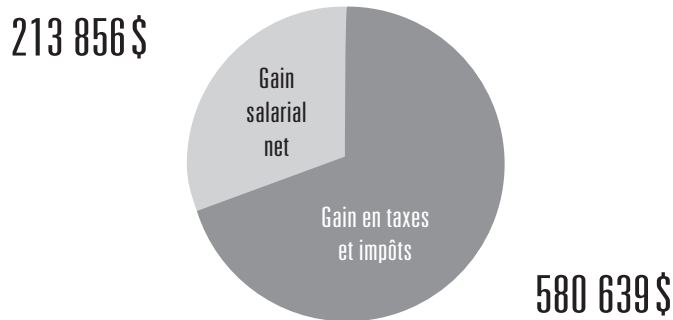
Il existe enfin des effets propres à l'enseignement et à l'évaluation des connaissances qui s'apparentent à l'externalité, mais qui n'en font pas partie. Au premier chef, pensons aux effets de la diplomation universitaire sur le régime fiscal, ce que Hanushek appelle une « externalité fiscale » (Hanushek et Leung, 2004). La documentation sur les gains salariaux associés à la possession d'un diplôme abonde: les gens qui sortent de l'université gagnent un meilleur salaire et paient donc plus d'impôts. Les travaux de Demers (2005) montrent qu'en 2001, au Québec, les deux paliers de gouvernement prélevaient un peu plus de 73 % du gain salarial associé à l'obtention d'un diplôme de premier cycle (baccalauréat). La figure 4.1 illustre ce constat.

Je mentionne finalement les effets de la complémentarité technologique. À titre d'exemple, si un ingénieur est le seul au monde à maîtriser le calcul différentiel, il sera probablement plus efficace que ses confrères. Mais c'est parce que tous les ingénieurs maîtrisent

cet outil qu'ils sont capables de communiquer efficacement avec ce langage¹. La maîtrise d'un langage technique particulier, acquis à l'université, est un exemple parmi d'autres de complémentarité technologique.

FIGURE 4.1.

GAIN ADDITIONNEL ASSOCIÉ AU BACCALAURÉAT DURANT LA VIE ACTIVE



SOURCE : D'APRÈS DEMERS (2005) ET LES CALCULS DE L'AUTEUR.

En somme, l'individu qui évalue les bénéfices associés à son instruction négligera les bénéfices dont les autres profiteront indirectement. Par exemple, une ingénieure mécanicienne nouvellement diplômée ne s'attardera pas à la complémentarité de son travail dans le projet de développement d'un autre ingénieur. Elle ne tiendra pas non plus compte du fait que sa maîtrise du calcul différentiel augmente l'efficacité générale du bassin d'ingénieurs au Québec. Finalement, bien qu'elle paie plus d'impôts en raison du salaire qu'elle gagne grâce à son diplôme, elle bénéficiera des mêmes services publics.

1. Cet argument justifie l'instruction obligatoire au primaire et au secondaire.

Dans ces circonstances, si on laissait un individu assumer la valeur totale de sa formation, on s'exposerait à ce qu'un nombre insuffisant de personnes s'instruisent. Le coût que paierait l'étudiant serait supérieur au bénéfice qu'il en retirerait. Conséquemment, on peut avancer qu'il faut subventionner l'enseignement et la certification afin que la société tire un niveau optimal de bénéfices.

Quant aux aspects de la production universitaire liés à la recherche et aux services à la communauté, ils profitent presque exclusivement à la société puisque les idées se partagent. Les idées, concepts ou théories universitaires ont en effet la particularité d'être généralement non rivaux², c'est-à-dire qu'une fois qu'ils sont produits, il est impossible d'empêcher quiconque de s'en servir. Le caractère non rival de la recherche fait en sorte que le reste des chercheurs (et la société dans son ensemble) peuvent en bénéficier à coût nul.

Ce faisant, l'approvisionnement de la recherche et des services à la communauté par une production libre et non subventionnée (le « marché ») est alors sous-optimal. En effet, un producteur privé préférerait attendre qu'un concurrent développe une idée pour ensuite s'en emparer, évitant ainsi les coûts de production. Cet argument tient la route pour tout producteur privé, ce qui induit une situation où toutes les entreprises attendent après leurs concurrents, ce qui mène à une sous-production de recherches. Il s'ensuit que laisser la recherche se développer à travers le marché est sous-optimal.

Pour assurer un niveau optimal de recherche, la société doit donc subventionner sa production au moyen d'aides gouvernementales. Il en va de même pour les services à la communauté.

Ainsi, deux des quatre produits universitaires, la recherche et les services à la communauté, profitent directement à la société. Par conséquent, il revient à la société de payer pour ces services. Quant aux deux autres produits, l'enseignement et l'évaluation des connaissances, il revient aux étudiants de payer en partie pour ces services à la hauteur des

2. Je pense ici à la recherche fondamentale ou appliquée non brevetée. Cela dit, certains pans de la recherche dans certains domaines sont brevetables, ce qui a pour conséquence de la rendre rivale.



bénéfices qu'ils en retirent. La société doit quant à elle payer pour les externalités positives que procurent ces services. Voilà les grandes lignes d'une politique efficace de financement des universités.

UN FINANCEMENT UNIVERSITAIRE FORTEMENT SUBVENTIONNÉ EST-IL ÉQUITABLE?

Pour répondre à cette question, je me réfère au modèle à générations imbriquées³ (Bouchard St-Amant, 2006). Dans ce modèle, de jeunes adultes doivent décider s'ils vont poursuivre des études universitaires considérant leurs aptitudes et le coût associé à ces études. En calibrant ce modèle pour qu'il reflète la réalité québécoise, je cherche la réponse à trois questions principales :

- Est-ce que les contribuables qui ont choisi de ne pas étudier à l'université se retrouvent avec un fardeau fiscal alourdi en raison d'un système de financement des universités fortement subventionné, avec des frais de scolarité faibles?
- L'éducation favorise-t-elle l'équité synchronique (répartition de la richesse à un moment donné)?
- L'éducation favorise-t-elle l'équité diachronique (répartition de la richesse entre les générations)?

Premièrement, le fardeau fiscal des citoyens ayant choisi de ne pas faire d'études universitaires n'est pas alourdi par un régime de faibles droits de scolarité. Nous l'avons vu, les études universitaires procurent de meilleurs salaires aux diplômés. J'ai aussi expliqué qu'un peu plus de 73% du gain salarial est récupéré par les taxes et les impôts. Par conséquent, plus il y a de diplômés universitaires, plus l'État dispose de revenus. Le gouvernement peut

3. Un modèle à générations imbriquées analyse une société composée d'individus appartenant à différentes générations. On dit de ces générations qu'elles sont « imbriquées » parce qu'elles se chevauchent dans le temps.

alors décider d'offrir le même niveau de services publics à un niveau plus faible de taxation ou bien davantage de services à un niveau de taxation identique. Ainsi, une politique de faibles droits de scolarité permet d'améliorer le sort de tous, même de ceux qui ne fréquentent pas l'université, pour autant que la charge fiscale (taxes et impôts) augmente avec le revenu.

Deuxièmement, un régime de droits de scolarité peu élevés favorise modestement l'équité synchronique entre les individus (c'est-à-dire la répartition de la richesse dans une même période), comparativement à un régime à droits de scolarité élevés. De fait, la plupart des étudiants ont de faibles revenus durant leurs études. En payant des frais de scolarité moindres, ils jouissent donc d'un revenu plus élevé, ce qui a pour effet de réduire les inégalités de revenus. Cet effet est cependant atténué par l'accroissement de diplômés induit par une politique de faibles droits de scolarité. Un nombre plus élevé de diplômés augmente en effet la proportion d'individus à revenus plus élevés, ce qui accroît les inégalités de revenus à un temps donné. Voilà pourquoi je parle d'effet « modeste ».

Troisièmement, un régime de droits de scolarité peu élevés favorisera une meilleure équité intergénérationnelle puisque les générations montantes seront, en moyenne, moins endettées à la fin de leurs études universitaires. Cette assertion est d'autant plus vraie dans un contexte démographique où la population est vieillissante, ce qui constitue un fardeau pour les générations futures au Québec qui devront contribuer plus que ne l'ont fait les générations précédentes pour payer les services publics (Godbout *et al.*, 2007).

LE NIVEAU OPTIMAL DE PRODUCTION UNIVERSITAIRE

Jusqu'à maintenant, j'ai discuté des principes répartissant les coûts associés à la production universitaire en fonction des bénéficiaires. En d'autres termes, j'ai précisé à qui revenait la responsabilité de financer la part de chaque aspect de la production universitaire. J'ai souligné que l'enseignement et l'évaluation dispensés par les universités devraient être financés en partie par l'étudiant et en partie par la société, alors que la recherche et les services à la communauté devraient être financés en totalité par la société. J'ai donc établi les règles du financement,

sans toutefois donner de chiffres. Or, concrètement, comment chiffre-t-on le niveau optimal de la production universitaire? Et quel devrait être le pourcentage de la contribution étudiante et de la contribution gouvernementale?

Quantitativement, le niveau optimal de production universitaire devrait être déterminé par l'apport marginal de la production de chaque professeur à l'ensemble des bénéficiaires par rapport à son coût pour l'ensemble des bénéficiaires. Tant et aussi longtemps que les bénéfices sont supérieurs aux coûts, il est efficient d'embaucher davantage de professeurs. En revanche, lorsque les coûts dépassent les bénéfices, l'embauche de professeurs devrait cesser. Une telle approche requiert cependant de trouver la relation exprimant la quantité produite en fonction du nombre de professeurs. Une telle fonction exprimant la valeur économique des bénéfices en fonction des coûts permettrait de trouver le niveau optimal de production. Une telle démarche serait cependant trop technique étant donné les objectifs de ce document. Il m'apparaît plus simple d'adopter un raisonnement reposant sur les proportions (des pourcentages) au lieu de trouver un niveau (un montant quelconque)⁴. Cela permet de discuter de l'essentiel tout en évitant de s'encombrer de considérations trop techniques.

Les fonds que les universités consacrent à l'enseignement oscillent autour de 50 % de leurs dépenses au Québec (Statistique Canada, 2005). J'ai montré dans la figure 4.1 le gain salarial moyen de près de 27 % qui est associé à l'obtention d'un diplôme universitaire, le reste étant récupéré en taxes et impôts par les deux paliers de gouvernement. Il s'ensuit que la part maximale des coûts couvrant les bénéfices qui reviennent à l'étudiant devrait être de 13,5 % (soit 50 % × 27 %). Ce calcul suppose que l'étudiant doit assumer tous les coûts de sa formation (soit le 50 % des fonds consacrés à l'enseignement), bien que j'aie établi dans les sections précédentes qu'une part devrait être financée par la société en raison des externalités positives. Voilà pourquoi je parle de « part maximale » pour les étudiants.

4. Si $f(P)$ est la fonction de production universitaire, c'est l'équivalent d'affirmer que $\partial f(P)/\partial P \approx f(P)/P$.

La part des étudiants dans le financement des universités varie présentement entre 10 % et 17 %, selon les établissements, ce qui suggère deux possibilités. Si l'on pose l'hypothèse que le financement gouvernemental est adéquat, on doit alors déduire que les étudiants paient plus qu'ils ne le devraient pour leur formation. Inversement, si l'on considère que la part des étudiants dans le financement est adéquate, cela signifie que le gouvernement ne finance pas suffisamment les activités d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité. Dans les sections subséquentes, je présente des moyens de financer davantage les universités en me basant sur cette seconde interprétation. Mais, avant, je complète la réflexion sur la contribution étudiante en analysant la modulation de cette contribution par programme.

LA DÉCLINAISON DE LA CONTRIBUTION ÉTUDIANTE

J'ai mentionné dans les paragraphes précédents que la contribution étudiante devrait s'établir au plus à 13,5 % des coûts universitaires. La question ici est de savoir si cette contribution devrait être modulée selon la discipline pour assurer une politique optimale de financement. Deux arguments soutiennent généralement cette proposition. On souligne, d'une part, que les coûts de formation varient selon les programmes. Puisqu'il coûte plus cher de former, par exemple, un dentiste qu'un avocat, certains soutiennent que les étudiants en médecine dentaire devraient payer davantage pour leur formation.

Cette analyse ne repose cependant pas sur les bénéfices induits par la formation pour les diplômés et la société en général. Je rappelle à nouveau qu'une politique optimale de financement des universités doit reposer sur une contribution proportionnelle aux bénéfices et non aux coûts. En conséquence, l'argument n'a que peu de fondement.

Un argument plus solide repose sur les gains salariaux des diplômés, qui varient d'un programme à l'autre. Puisqu'un analyste programmeur gagne plus, en moyenne, qu'un philosophe, il devrait payer davantage pour sa formation. Cet argument, qui repose sur les bénéfices d'une formation universitaire, est fondé. Le paiement devrait donc être modulé par

programme en fonction des revenus futurs. Or, c'est exactement ce qu'accomplit l'impôt sur le revenu. Au tableau 4.1 ci-dessous, je présente le pourcentage des gains salariaux payé en impôt au Trésor public, selon le domaine d'études et le niveau de scolarisation.

TABLEAU 4.1.

POURCENTAGE DES GAINS SALARIAUX PAYÉ EN IMPÔT
PAR DOMAINE D'ÉTUDES ET SELON LE NIVEAU DE SCOLARISATION

	Bacc.	Maîtrise	Doctorat	Médecine
Tous les domaines	34,2	35,0	39,2	43,6
Enseignement, loisirs et orientation	29,3	34,3	35,3	33,8
Beaux-arts et arts appliqués	25,2	25,4	35,1	-
Lettres, sciences humaines	29,2	33,8	34,9	29,3
Sciences sociales	34,1	34,7	39,0	39,3
Droit et jurisprudence	39,2	39,4	42,7	46,1
Administration, gestion, etc.	34,8	42,8	43,6	34,1
Sciences agricoles, biologiques, nutrition, etc.	29,2	33,8	35,1	34,8
Génie et sciences appliquées	35,1	39,1	39,3	42,9
Métiers des sciences appliquées	34,3	42,8	34,5	—
Professions de la santé	34,3	39,1	43,1	46,1
Mathématiques, informatique, sciences physiques	34,8	35,0	39,2	—
Sans spécialisation	29,6	—	—	—

SOURCE : D'APRÈS CRÉPUQ (2004), POUR LES REVENUS PAR DISCIPLINE, ET LES CALCULS DE L'AUTEUR.

L'élément clé qui se dégage de ce tableau est la relative uniformité des paiements effectués au Trésor public, qui subventionne en retour les universités. Les variations par programme sont en effet négligeables, l'écart type étant de 5 points de base (0,05). Ces données révèlent que les individus paient déjà l'essentiel de leur formation de manière proportionnelle aux revenus qu'ils gagnent. Voyons maintenant les réformes à mettre en œuvre pour financer davantage les universités.

ÉLIMINER LE CANNIBALISME INSTITUTIONNEL

Dans son état actuel, la politique de financement universitaire est contreproductive, puisque le gouvernement subventionne les universités selon le nombre d'étudiants inscrits. Cette situation incite les responsables universitaires à recruter de façon agressive pour augmenter leurs revenus. Une dynamique de concurrence s'installe alors entre les établissements, ce qui mène à des dépenses et à des stratégies injustifiées.

L'ancien recteur de l'Université Laval, Michel Pigeon, avait signalé ce problème lors de son témoignage devant la commission de l'Éducation en 2004 :

Et ce qui m'a frappé, entre autres, c'est que, pour assurer qu'on ait l'an prochain un budget équilibré [...] nous devons impérativement obtenir une augmentation de nos effectifs étudiants. [...] Nous sommes donc en présence d'un système qui fait en sorte que, si notre bureau d'information et de promotion, notre bureau de recrutement n'est pas extrêmement efficace, on risque un déficit encore l'an prochain. Et, bien que je comprenne la formule telle qu'elle existe et qu'il soit raisonnable de penser qu'on soit financés par... par «tête de pipe» [...], je crois que ça nous amène, nous, l'Université Laval et peut-être inévitablement, dans le futur, même à Montréal [...] à des comportements où on est obligés de poser des actions qui m'apparaissent peu de type universitaire (Michel Pigeon, 2004).

De son côté, le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) (Crespo, Beaupré et Dubé, 2011) note que cette politique de financement des universités a encouragé, entre autres, la construction de pavillons pour recruter davantage d'étudiants. À cet égard, on peut s'interroger sur le but de l'Université de Sherbrooke, qui a ouvert en 2010 un campus à Longueuil, un investissement de 125 millions de dollars. Cette initiative a été critiquée comme une tentative de « ravir » des étudiants aux universités de Montréal.

La concurrence induite par la politique de financement entre les universités québécoises mène à des dépenses injustifiées et à une gestion inefficente des fonds publics. Au lieu de dépenser des sommes importantes pour recruter dans le même bassin de population étudiante, les universités devraient affecter ces fonds à la qualité de la formation. Il faut donc modifier la politique de financement des universités afin d'éliminer ces incitations au « cannibalisme institutionnel », tout en laissant les établissements libres de leurs décisions générales (rémunération, embauche, offre de programmes, etc.).

Une modification simple à la politique existante consisterait à s'assurer que le financement d'une université ne dépend pas uniquement de son nombre propre d'inscriptions, mais aussi du nombre d'inscriptions dans les établissements concurrents. Ce faisant, une université qui recruterait indirectement des étudiants d'autres établissements (en offrant, par exemple, des programmes similaires à proximité) se pénaliserait, puisqu'elle perdrait des revenus à travers la composante qui dépend de l'établissement concurrent. Ce changement permettrait également d'allouer les ressources autrefois affectées à la concurrence à des missions plus essentielles, comme la recherche et l'enseignement.

Puisque je n'ai pas accès aux coûts associés à la construction des différents établissements universitaires et au doublement des programmes découlant de ce « cannibalisme institutionnel », il m'est impossible de chiffrer les montants additionnels qui pourraient être alloués à la recherche et à la formation. Mais on peut aisément comprendre que ces montants seraient proportionnels à la valeur des projets futurs mis en œuvre par les universités pour se concurrencer entre elles et recruter dans le même bassin d'étudiants.

ABOLIR LES TRANSFERTS INDIRECTS

J'aborde ici la question des transferts indirects aux établissements postsecondaires. Je soutiens que leur abolition permettrait de libérer des sommes importantes qui pourraient servir à financer directement les universités. Par transferts indirects, j'entends les dépenses fiscales associées au financement des études postsecondaires.

Il s'agit en premier lieu des crédits d'impôt provinciaux et fédéraux pour payer les frais de scolarité. Or, puisque la fréquentation des cégeps est gratuite et que les universités ont un régime de droits de scolarité plus faible au Québec, il s'ensuit que la subvention indirecte du gouvernement fédéral avantage les établissements postsecondaires des autres provinces.

En effet, si les étudiants des cégeps et des universités québécoises payaient des frais de scolarité équivalents à la moyenne canadienne dans chaque type d'établissement, ils paieraient moins d'impôts, car ils bénéficieraient de crédits fiscaux plus importants. Ces crédits associés au paiement des frais de scolarité constitueraient un « rabais » sur la facture à payer. Le gouvernement fédéral paierait donc une part des dépenses de ces étudiants à travers le rabais fiscal. Ce serait une subvention indirecte aux universités du gouvernement fédéral.

En somme, étant donné que les frais de scolarité sont plus faibles au Québec, les universités ne bénéficient pas de cette subvention indirecte. On peut estimer que cette subvention manquante, avec le régime fiscal actuel, s'établit à 120 millions de dollars par an pour les cégeps et les universités réunis. Cette estimation se mesure en évaluant à quelle hauteur l'impôt de l'ensemble des contribuables québécois serait réduit si les étudiants des universités et des cégeps payaient des frais de scolarité équivalents à la moyenne canadienne dans chaque type d'établissement.

Mais, au-delà des distorsions fiscales entre le Québec et les autres provinces canadiennes, la littérature évaluant les effets de ces politiques témoigne d'un fait persistant : elles ne fonctionnent pas (Long, 2004 ; Milligan, 2009). Succinctement, ces subventions ne profitent pas aux personnes qui en ont besoin, car il faut payer de l'impôt pour en être bénéficiaire. Ces subventions fiscales profitent donc aux contribuables plus fortunés.

Dans la même veine, les autres subventions qui ont pour but d'inciter à l'épargne pour les études (le Bon d'études canadien, le régime enregistré d'épargne-études du Canada, etc.) posent le même problème : elles ciblent les mauvaises personnes, soit les gens qui ont déjà les moyens d'épargner. Ce faisant, elles ont pour principal effet de déplacer l'épargne existante, octroyant ainsi une subvention à des contribuables qui ont les moyens d'épargner pour financer leurs études postsecondaires ou celles de leurs enfants. Nul doute que les individus qui bénéficient de ces subventions l'apprécient, mais elles n'influencent pas leur comportement. La politique publique est donc sans effets par rapport à ses objectifs.

TABLEAU 4.2.

VALEUR DES CRÉDITS FISCAUX POUR LES ÉTUDES POSTSECONDAIRES
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR LE QUÉBEC EN 2009

Dépenses fiscales	Valeur (M \$)
Crédit pour études	21,5
Crédit pour frais de scolarité	25,5
Crédit pour manuels scolaires	4,2
Crédit pour frais reportés	41,0
Crédit pour frais transférés	48,0
Exonération fiscale des bourses d'études	3,8
REEE	25,0
Crédit pour intérêts sur prêts étudiants	6,8
TOTAL	175,8

SOURCE : D'APRÈS AGENCE DE REVENU DU CANADA (2012) ET LES CALCULS DE L'AUTEUR.

Au tableau 4.2, je détaille la valeur de la part du Québec dans les dépenses fiscales fédérales liées à l'enseignement postsecondaire. Cette part est calculée de manière proportionnelle à l'assiette budgétaire sous-jacente (tantôt la masse totale des frais de scolarité, tantôt la masse totale de l'épargne et ainsi de suite). Au tableau 4.3, je présente la valeur totale des dépenses fiscales de la province liée à l'enseignement postsecondaire.

TABLEAU 4.3.

VALEUR DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DE LA PROVINCE
POUR LES ÉTUDES POSTSECONDAIRES (2011)

Dépenses fiscales	Valeur (M \$)
Frais de scolarité ou d'examen transférés par enfant	41
Crédits d'impôt pour nouveau diplômé travaillant dans une région éloignée	55
Intérêts payés sur un prêt étudiant	10
Frais de scolarité ou d'examen	97
Montant pour personne à charge et montant transféré par enfant majeur aux études postsecondaires	35
Crédits d'impôt pour la recherche et le développement en entreprise	760
TOTAL	998

SOURCE : MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (2012).

L'abolition des crédits d'impôt pour les frais de scolarité provinciaux et fédéraux, combinée au manque à gagner dû aux distorsions fiscales, permettrait de dégager des sommes de l'ordre de 1,3 milliard de dollars annuellement pour financer les établissements universitaires.

CONCLUSION

Dans ce texte, j'ai expliqué les fondements d'une politique optimale de financement des universités. J'ai exploré les différents régimes possibles pour financer les établissements. Après avoir analysé les dimensions d'équité et d'efficacité, j'ai conclu qu'une politique de financement des universités devrait comporter une faible contribution étudiante et un financement public de la recherche et des services à la communauté. S'agissant des externalités positives associées à la production d'évaluation et d'enseignement, j'ai aussi argumenté qu'une part de cette production devrait être soutenue par la société.

J'ai ensuite présenté des éléments pratiques de cette politique publique pour en dégager quelques constats pratiques. D'une part, j'ai montré que la contribution étudiante devrait s'établir au plus à 13,5 % du financement total des universités. Ce faisant, j'ai suggéré qu'au niveau actuel des droits de scolarité le financement étatique n'est pas suffisamment élevé (ou, inversement, que les droits de scolarité sont trop élevés).

D'autre part, j'ai relevé des éléments inefficaces de la politique actuelle de financement des universités. Par exemple, le gouvernement finance les universités selon le nombre des étudiants inscrits. Or cette politique engendre une concurrence entre les établissements universitaires, ce qui mène à des dépenses injustifiées. La modification de cette règle de financement permettrait de dégager des fonds que les établissements pourraient utiliser afin de poursuivre leur mission fondamentale. De même, une abolition des transferts indirects provinciaux et fédéraux à travers les incitatifs fiscaux et l'épargne permettrait de dégager des sommes considérables.

En résumé, ces réformes permettraient de fournir 1,3 milliard de dollars annuellement aux établissements universitaires pour remplir leur mission tout en préservant la liberté académique dont ils ont besoin. Bien évidemment, la mise en œuvre de ces changements nécessite des négociations entre le gouvernement du Québec et les universités, ainsi qu'avec les étudiants et le gouvernement fédéral. De telles négociations seraient sans doute ardues, mais l'histoire politique du Québec a montré combien l'implication des acteurs du réseau est un gage de succès pour réformer le système d'éducation.

RÉSUMÉ

- ▶ La production universitaire se décline en quatre éléments principaux : l'enseignement, l'évaluation, la recherche et les services à la communauté.
- ▶ La société est bénéficiaire de la recherche et des services à la communauté dispensés par les universités et ses chercheurs. Dans un contexte de libre marché, cet apport ne serait pas optimal. Le gouvernement doit donc subventionner la production de la recherche et des services.
- ▶ Il y a des externalités positives associées à l'enseignement et à l'évaluation que dispensent les universités, dont la complémentarité technologique, les effets de quartier engendrés par la présence d'une université et une participation des universitaires à la vie démocratique.
- ▶ Une formation universitaire se traduit généralement par un gain salarial pour les diplômés qui peuvent mettre en application leurs connaissances à des fins productives. Ce gain salarial entraîne en retour un gain fiscal accru pour la société.
- ▶ Au plus, 13,5% des bénéfices de la production universitaire reviennent à l'étudiant. La contribution maximale des étudiants ne devrait donc pas excéder ce pourcentage.
- ▶ Une politique de droits de scolarité faibles est à la fois efficace et équitable sur une période donnée, en plus de favoriser l'équité intergénérationnelle.
- ▶ La politique actuelle de financement des universités produit des inefficiences. En la corrigeant et en abolissant les subventions fiscales associées à l'éducation postsecondaire pour les contribuables, il serait possible de dégager 1,3 milliard par année. Ces sommes permettraient de financer davantage les universités et de les soutenir dans la poursuite de leurs missions fondamentales : la recherche et l'enseignement.

BIBLIOGRAPHIE

- AGENCE DE REVENU DU CANADA (2012). *Impôt sur le revenu des particuliers*, <<http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2009/taxexp0901-fra.asp#t6>>, consulté le 12 décembre 2012.
- BOUCHARD ST-AMANT, P.-A. (2006). *Des subventions aux études et de leur impact*. <<http://pabsta.qc.ca/fr/articles/des-subventions-aux-%C3%A9tudes-et-de-leur-impact>>, consulté le 12 décembre 2012.
- CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DU QUÉBEC – CREPUQ (2002). *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaison aux autres universités canadiennes 1995-1996 à 2003-2003. Rapport du comité conjoint CREPUQ-MEQ sur le niveau des ressources, novembre*, <<http://www.crepuq.qc.ca/spip.php?article179&lang=fr>>, consulté le 12 décembre 2012.
- CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DU QUÉBEC – CREPUQ (2004). Document de travail inédit fourni dans le cadre de rencontres exploratoires sur le financement des universités.
- CRESPO, M., A. BEAUPRÉ et S. DUBÉ (2011). *L'offre de programmes universitaires des sites hors campus au Québec : ampleur, logique décisionnelle et évaluation de ses impacts*, <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2011RP-13.pdf>>, consulté le 12 décembre 2012.
- DEMERS, M. (2005). *La rentabilité du baccalauréat*, <http://www.mels.gouv.qc.ca/STAT/bulletin/bulletin_32.pdf>, consulté le 12 décembre 2012.
- DESROSIERS, É. (2012). *Recherche et innovation : le gouvernement Harper change d'approche*, <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/346282/recherche-et-innovation-le-gouvernement-harper-change-d-approche>>, consulté le 12 décembre 2012.
- DIETSCH, P. (2006). *Financing Higher Education: The Case for a Graduate Tax*, <<http://www.creum.umontreal.ca/spip.php?article345>>, consulté le 12 décembre 2012.
- DYNARSKI, S. (2005). *Building the Stock of College-Educated Labor*, <<http://www.nber.org/papers/w11604>>, consulté le 12 décembre 2012.
- FÉDÉRATION ÉTUDIANTE UNIVERSITAIRE DU QUÉBEC – FEUQ (2012). *L'entêtement du gouvernement Charest amène plus de 125 000 étudiants de la FEUQ à opter pour la grève*, <<http://feuq.qc.ca/spip.php?article277>>, consulté le 12 décembre 2012.

- FRENETTE, M. (2007). *Est-ce que les universités profitent à la population locale de jeunes ? Résultats provenant de la fréquentation des universités et des collèges, et des gains des diplômés suivant la création d'une nouvelle université*, <<http://ideas.repec.org/f/pfr246.html>>, consulté le 12 décembre 2012.
- GODBOUT, L., P. FORTIN, S. ST-CERNY et M. ARSENAULT (2008). *Oser choisir maintenant, des pistes de solutions pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- HANUSHEK, E. et C.K.Y. LEUNG (2004). *Borrowing Constraints, College Aid, and Intergenerational Mobility*, <<http://www.nber.org/papers/w10711>>, consulté le 12 décembre 2012.
- HARVARD UNIVERSITY (2009). *Harvard University Financial Report*, <cdn.wds.harvard.edu/2009/fullreport.pdf>, consulté le 12 décembre 2012.
- HILLYGUS, D. SUNSHINE (2005). « The MISSING LINK : Exploring the Relationship Between Higher Education and Political Engagement », *Political Behaviour*, vol. 27, n° 1, <<http://www.springerlink.com/content/m0848q03350316rp/>>, consulté le 12 décembre 2012.
- HINDRIKS, J. et G.D. MYLES (2006). « Externalities », dans J. Hindriks et G.D. Myles (dir.), *Intermediate Public Economics*, Cambridge, MIT Press, p.175-205.
- LONG, B.T. (2004). *The Impact of Federal Tax Credits for Higher Education Expenses*, <<http://www.nber.org/books/hoxb04-1>>, consulté le 12 décembre 2012.
- MILLIGAN, K. (2009). *Tax Preferences for Education Saving: Are RESPs Effective?*, <<http://goog/cDKI8>>, consulté le 12 décembre 2012.
- MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (2012). *Dépenses fiscales – Édition 2011*, <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_DepensesFiscales2011.pdf>, consulté le 12 décembre 2012.
- PIGEON, M. (2004). *Propos tenus en commission parlementaire. Journal des débats*, <<http://www.assnat.qc.ca/archives/fra/37legislature1/Debats/journal/ce/040224.htm>>, consulté le 12 décembre 2012.
- STATISTIQUE CANADA (2012). « Revenus des universités par source, en pourcentage des revenus totaux, Canada et provinces, 1999-2000 et 2005-2006 à 2009-2010 », tableau B.2.12, *Enquête sur l'information financière des universités et des collèges*, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-582-x/2012002/tbl/tblb2.12-fra.htm>>, consulté le 12 décembre 2012.



WINKLEBY, M.A., D.E. JATULIS, E. FRANK et S.P. FORTMANN (1992). « Socioeconomic status and health: How education, income, and occupation contribute to risk factors for cardiovascular disease », *American Journal of Public Health*, vol. 82, n° 6, <<http://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.82.6.816>>, consulté le 12 décembre 2012.

« IL FAUT REVALORISER LE TRAVAIL DU
FONCTIONNAIRE AFIN DE RENFORCER
SON SENTIMENT D'APPARTENANCE
AU SERVICE PUBLIC ET AINSI LUI PER-
METTRE DE JOUER UN RÔLE IMPORTANT
POUR RECONNAÎTRE LES SITUATIONS
ÉTHIQUES PROBLÉMATIQUES ET COLLA-
BORER AUX ENQUÊTES VISANT À LUTTER
CONTRE LA CORRUPTION. »



ÉTHIQUE

CORRUPTION
ET COLLUSION AU QUÉBEC :
LE TRAVAIL À POURSUIVRE

HUGO ROY

HUGO ROY EST EXPERT-CONSEIL EN ÉTHIQUE. IL EST TITULAIRE D'UNE MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE DE L'UQAM AINSI QUE D'UN DIPLÔME DE 3^E CYCLE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'ENAP. IL A DONNÉ PLUSIEURS SESSIONS DE FORMATION DANS DIFFÉRENTS MINISTÈRES ET ORGANISMES ET A ENSEIGNÉ EN AFRIQUE, EN ASIE ET EN FRANCE. M. ROY EST ÉGALEMENT MEMBRE FONDATEUR DU RÉSEAU D'ÉTHIQUE ORGANISATIONNELLE DU QUÉBEC (RÉOQ).



L'ampleur de la corruption, de la collusion et de la fraude dans l'octroi de contrats publics a secoué le Québec ces derniers mois. Les témoignages-chocs à la commission Charbonneau; les arrestations faites par l'Unité permanente anticorruption (UPAC), dont celles de Pierre Duhaime, ex-président de SNC-Lavalin, de Frank Zampino, ancien numéro deux de la Ville de Montréal, de Tony Accurso et Paolo Catania, entrepreneurs en construction bien connus au Québec; les multiples accusations de fraude, d'abus de confiance, de trafic d'influence et de corruption portées par l'UPAC contre des politiciens municipaux et des dirigeants de firmes de construction et de génie-conseil; sans oublier les démissions du maire de Montréal, Gérald Tremblay, et du maire de Laval, Gilles Vaillancourt, emportés par les scandales; bref, cette cascade d'évènements a semblé confirmer ce que plusieurs soupçonnent depuis longtemps: dans plusieurs secteurs de l'économie québécoise bénéficiant de contrats publics, la corruption et la collusion semblent érigées en système.

Si la crise éthique que vit le Québec frappe l'imaginaire, un rappel du passé récent permet de relativiser la situation. L'histoire canadienne et québécoise est en effet riche de scandales et de commissions d'enquête fédérales et provinciales créées pour faire la lumière sur ces évènements malheureux. Seulement au cours des dix dernières années, il y a eu en 2004-2005 la commission Gomery sur le scandale des commandites (une enquête sur le détournement de fonds publics pour promouvoir l'unité canadienne à la suite du référendum de 1995 au Québec); il y a eu aussi la commission Oliphant, en 2009, pour faire la lumière sur les allégations de transactions financières douteuses entre l'ancien premier ministre canadien Brian Mulroney et le marchand d'armes Karlheinz Schreiber; et il y a eu la commission Bastarache en 2010, pour étudier les allégations de trafic d'influence dans la nomination des juges au Québec.

La multiplication des commissions d'enquête ces dernières années donne l'impression que les scandales politico-administratifs sont de plus en plus nombreux. Il est pourtant difficile d'évaluer si c'est vraiment le cas. Ce qui est considéré comme scandaleux de nos jours ne l'était pas nécessairement dans un passé somme toute pas très lointain. Prenons un exemple notoire pour illustrer ce point. Le 5 novembre 1873, le premier ministre conservateur John A. Macdonald s'est vu contraint de remettre sa démission à la suite du scandale du Pacifique. Le gouvernement de Macdonald avait décidé d'accorder le contrat de construction du chemin de fer reliant la Colombie-Britannique au reste du pays à la compagnie Canadien Pacifique (CP), en 1872. Or, l'un des dirigeants du CP, Hugh Allan, aurait par la suite donné des dizaines de milliers de dollars pour financer les activités politiques du premier ministre Macdonald. L'implication du premier ministre dans cette histoire de pots-de-vin a même été confirmée par la publication d'un télégramme adressé à Hugh Allan, dans lequel Macdonald lui demandait 10 000 \$, ce qui provoqua sa démission. Malgré sa chute, John A. Macdonald resta chef du parti conservateur et fut même reporté au pouvoir en 1878.

De nos jours, il serait impensable qu'un premier ministre canadien entaché par un tel scandale puisse demeurer le chef de son parti, se représenter à une élection et surtout espérer l'emporter. L'impact des scandales auprès du public est donc difficile à évaluer ou à comparer à travers les époques, puisque le seuil de tolérance des citoyens à l'égard de ce qui est considéré comme scandaleux évolue dans le temps.

Une chose demeure néanmoins certaine : les plus récents scandales éthiques révèlent le profond manque de respect d'un trop grand nombre d'acteurs vis-à-vis des institutions démocratiques de notre société. Ce déficit éthique collectif alimente en retour le cynisme de la population.

LE QUÉBEC ET L'INQUIÉTANT CYNISME AMBIANT

Depuis le début des années 2000, l'État québécois a tenté de lutter contre les scandales et les manquements à l'éthique. Pressées par les révélations dans les médias à propos de malversations dans l'octroi de contrats publics et par des exigences croissantes en matière d'éthique, les institutions publiques ont mis en place des dispositifs pour assurer une plus grande transparence de leurs activités. Cela s'est fait notamment par la promulgation de lois comme la Loi sur la fonction publique (2002), par l'établissement de règlements comme le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique (2002) ou par la création de structures plus indépendantes comme le Commissaire au lobbyisme¹ en 2002. De plus, avec l'adoption de codes de conduite, d'éthique et de déontologie dans la fonction publique et la mise en place de formations en éthique pour les fonctionnaires et les élus, l'État n'est pas resté inactif. Ces mécanismes forment ce que l'on nomme l'« infrastructure éthique » ou ce que d'autres ont qualifié d'« institutionnalisation de l'éthique » (Boisvert, 2011).

Cela dit, cette institutionnalisation de l'éthique par l'État s'est souvent faite de façon réactive, afin de résorber des crises médiatiques et de rétablir la crédibilité de la classe politique. Car, malgré l'adoption de codes d'éthique par différentes organisations publiques, la création d'organes de surveillance comme l'UPAC² en 2011 et du poste de Commissaire à l'éthique et la déontologie pour les élus québécois³ en 2010, le cynisme des citoyens à l'égard du politique demeure important. Et ce cynisme alimenterait la crise de confiance de la population pour la chose politique (Boisvert, 2002) – j'y reviendrai.

Voilà pourquoi il est critique de renverser la tendance, avec des actions concrètes et concertées sur plusieurs fronts à la fois pour contrer le désintérêt, voire le rejet du politique, par la population. C'est du moins la position que je défendrai dans ce texte. J'analyserai d'abord les causes plausibles de cette perception négative des citoyens à l'égard de leurs élus

1. <<http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/>>, consulté le 24 juin 2012.

2. <<https://www.upac.gouv.qc.ca/>>, consulté le 24 juin 2012.

3. <<http://www.ced-qc.ca/>>, consulté le 24 juin 2012.

et des institutions de gouvernance, c'est-à-dire les parlements et les conseils municipaux. Pour ce faire, j'établirai des parallèles entre les scandales récemment révélés dans les médias, au Québec comme ailleurs, en mettant l'accent sur les acteurs au centre des scandales. Enfin, j'analyserai de quelles façons nous pouvons améliorer l'« infrastructure éthique » en place pour traiter les cas de déviances éthiques et lutter contre la corruption. Je soulignerai enfin l'importance du rôle des fonctionnaires dans cette lutte.

AU QUÉBEC, EST-CE PIRE QU'AILLEURS?

Contrairement à certains stéréotypes véhiculés par certains médias anglophones au Canada, le phénomène de la corruption n'est pas une spécialité typiquement québécoise. Les récents scandales recensés au Québec ont leurs équivalents dans le monde occidental. Au cours des six premiers mois de l'année 2012, par exemple, les allégations de fraudes fiscales à l'Agence du revenu du Canada se sont multipliées (Vailles, 2012). En Ontario, le vérificateur général a révélé la disparition de centaines de milliers de dollars dans le service d'ambulance aérienne ORNGE (Ferguson, 2012). À Toronto, le maire de la plus grande ville du pays, Rob Ford, a été reconnu coupable, le 26 novembre 2012, d'avoir violé la loi municipale sur les conflits d'intérêts et un juge a ordonné sa destitution. En Ohio, un scandale sur le trucage des appels d'offres dans l'industrie du sel a été dévoilé en mars 2012 (Berry, 2012), tandis qu'en France l'affaire Bettencourt – qui touche au financement politique illicite – a mené à des perquisitions chez l'ancien président français Nicolas Sarkozy en juillet 2012 (Bellon, 2012).

Chaque scandale a ses acteurs, que nous pouvons classer en employant une typologie bien simple : des élus, des fonctionnaires, des membres des partis politiques et des entreprises privées⁴. Cette classification s'avère utile pour identifier les acteurs de différents scandales, comme celui touchant la municipalité de Mascouche, située au nord-est de Montréal. Dans ce cas typique, la municipalité avait été l'objet d'une enquête de l'UPAC qui a mené à une série

4. Pour une typologie plus complète, voir Boisvert (2009).

d'arrestations en avril 2012 pour démanteler un système de collusion dans l'octroi de contrats municipaux. Les accusations dans ce dossier touchaient un élu, l'ancien maire de Mascouche, des représentants de l'entreprise privée et un organisateur politique. Au moment d'écrire ces lignes, aucun fonctionnaire n'était accusé. Mais onze des quinze personnes arrêtées à Mascouche ont été accusées d'avoir influencé un fonctionnaire municipal.

Bien sûr, les scandales ne sont pas tous de même nature. Il est possible, par exemple, qu'un attaché politique soit de connivence avec un fonctionnaire, sans que son supérieur politique soit au courant. Il est également possible qu'un entrepreneur exerce une influence indue sur un élu, sans que les fonctionnaires à son service ou ses collègues en soient informés. L'important est de distinguer ces types d'acteurs pour mieux cibler les améliorations à apporter aux systèmes en place. Car s'il devient apparent que des ingénieurs fonctionnaires se retrouvent plus souvent au centre des scandales, ou bien que les dépassements de coûts affectent davantage d'entreprises dans des marchés comme ceux de l'asphalte ou du béton, ces acteurs devront être mieux ciblés par les réformes proposées.

SCANDALES ET CRISE DE CONFIANCE

Avant de proposer des pistes de solution pour améliorer l'« infrastructure éthique », il importe d'analyser l'impact sournois de la multiplication des scandales sur le tissu social. Aux États-Unis, un pourcentage important des dirigeants d'entreprises privées semblent malheureusement s'accommoder des pratiques de corruption au sein de leur industrie, voire de les accepter avec fatalité. Dans un sondage de la firme américaine Dow Jones réalisé en 2011 sur l'état de la lutte contre la corruption aux États-Unis (Dow Jones, 2011), 41 % des 300 dirigeants interrogés disaient avoir perdu des contrats au profit de concurrents ayant versé des pots-de-vin (Cousineau, 2012). Pourtant, seulement le tiers des chefs d'entreprises américaines ont affirmé s'informer sur l'intégrité de leurs partenaires et seulement 8 % ont mis en place un programme de lutte contre la corruption. Certes, ces chiffres reflètent une réalité américaine. Mais il serait imprudent de prétendre que la situation est grandement

différente au sein du Québec inc. Avant la mise en place de la commission Charbonneau, personne ne pouvait imaginer l'ampleur du système de collusion et de corruption minant l'économie québécoise.

Les liens entre le phénomène de la corruption au sein de l'industrie (et du monde politique) affectent la confiance du public à l'égard de ses institutions démocratiques. Cette corrélation a été établie dans de nombreuses études, dont celles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Dans l'ouvrage intitulé *L'éthique dans le service public, questions et pratiques actuelles*, on souligne d'emblée que : « Les pays de l'OCDE sont préoccupés par la baisse de confiance dans les pouvoirs publics. Ce déficit de confiance, comme on a pu l'appeler, se nourrit des “scandales” abondamment rapportés, dont les causes vont de ce qu'on pourrait considérer comme étant des actes inappropriés des fonctionnaires à la véritable corruption⁵. »

Pour l'OCDE, la corruption pose un véritable risque pour la démocratie. « En ce qui concerne la gestion publique, la corruption menace les institutions publiques démocratiques en permettant à des intérêts douteux d'exercer une influence sur l'utilisation des ressources et de la puissance publique, et en compromettant la confiance que les citoyens accordent aux activités légitimes de l'État » (1999, p. 7). Le combat contre la corruption devient donc nécessaire pour éviter la désaffection du public, voire son mépris, pour notre système d'État de droit.

Bien sûr, l'insatisfaction des citoyens à l'égard de leurs institutions publiques ne date pas d'hier. En 1975, Samuel P. Huntington, Michel Crozier et Joji Watanuki entreprenaient une vaste étude pour analyser la perception des citoyens de dix-sept pays envers leur gouvernement et leurs institutions. Leur rapport final, *The Crisis of Democracy*, concluait que l'Europe, l'Amérique du Nord et le Japon souffraient d'une crise de la gouvernance, qui peut être vue comme une variante de la crise de confiance actuelle.

5. OCDE (1997). *L'éthique dans le service public, questions et pratiques actuelles*, dossier PUMA, études hors série, n° 14, p. 9.

Au Québec, différents sondages ont récemment illustré combien cette crise de confiance des citoyens envers leurs institutions démocratiques était profonde (Bellavance, 2011). Par exemple, un sondage réalisé à la fin du mois de juin 2012, quelques semaines avant le déclenchement des élections au Québec, révélait que « 85 % des Québécois [croyaient] que la corruption entre les élus et les entrepreneurs privés [était] un problème répandu » (Fortin, 2012). Qui plus est, 76 % des Québécois estimaient qu'il existait des problèmes de corruption chez les fonctionnaires. Pour s'attaquer au problème, les répondants ont jugé bon d'améliorer la transparence dans les appels d'offres, de condamner à des peines plus sévères les individus reconnus coupables d'actes de corruption et de limiter à deux renouvellements le mandat des élus. Mais la proposition d'augmenter les salaires des élus et des fonctionnaires pour les protéger d'influences indues n'a pas été retenue.

Que doit-on faire, dans ce contexte, pour combattre ce cynisme ambiant qui nourrit la crise de confiance du public? Dans la prochaine partie, je proposerai une série de recommandations concrètes pour faire face au problème. Je discuterai d'abord de l'importance de renforcer les assises de la démocratie québécoise en favorisant l'intégrité du processus électoral et du financement politique ainsi qu'en régulant davantage l'entourage des élus. Je discuterai ensuite de l'importance des gardiens de l'éthique gouvernementale et je terminerai en exposant une stratégie de revalorisation du travail des fonctionnaires.

RENFORCER LES ASSISES DE LA DÉMOCRATIE QUÉBÉCOISE

L'administration publique québécoise est mieux équipée aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a quelques années pour lutter contre la corruption et la collusion. Il en va de même pour les fraudeurs et les corrupteurs qui déploient toujours plus d'ingéniosité pour contourner les nouvelles règles éthiques, comme en témoigne la complexité des enquêtes pour leur mettre la main au collet. L'infrastructure éthique québécoise doit donc être en constante évolution et refléter les pratiques innovantes sur la scène internationale.

À cet égard, le Québec peut s'inspirer du travail accompli en éthique par l'OCDE, l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, les sciences et la culture (UNESCO) et Transparency International. Ces organisations sont des leaders en matière d'éthique publique et leurs travaux – comme le Cadre de gestion de l'intégrité proposé par l'OCDE (2009) – ont une valeur importante pour les administrations publiques soucieuses de maintenir de hauts standards en matière d'éthique et d'intégrité. Cela est d'autant plus vrai qu'historiquement l'OCDE a déjà exercé une influence positive sur le déploiement de l'éthique gouvernementale québécoise. Le Vérificateur général du Québec s'est en effet inspiré des travaux de l'OCDE pour analyser l'infrastructure éthique québécoise au début des années 2000.

Cela dit, il ne faut pas se fier uniquement aux gouvernements pour prendre le leadership en matière d'éthique. Trop souvent, les membres de l'exécutif gouvernemental abordent cet enjeu de façon stratégique et partisane afin de regagner rapidement la confiance du public, sans oser revoir en profondeur le fonctionnement des institutions démocratiques. Or, pour éviter d'aggraver la crise de confiance de la population, il est impératif de renforcer les assises de notre démocratie et, par extension, les mécanismes de surveillance et de sanction afin de limiter les dérapages. Voilà pourquoi il est essentiel de redonner à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire la chambre législative et ses élus, davantage d'emprise sur les décisions en matière d'éthique, de gestion de l'intégrité et de lutte contre la corruption. En revalorisant le rôle des députés, peu importe leurs allégeances politiques, l'exercice démocratique retrouverait ses lettres de noblesse.

À cet égard, nous pourrions nous inspirer du parlementarisme britannique où les députés d'arrière-ban peuvent exprimer leur dissidence lors de votes en Chambre, ce qui peut inciter le gouvernement à modifier des projets de loi avant leur dépôt (Grenier et Rochefort, 2011). Une discipline de parti moins stricte sur des enjeux ne mettant pas en danger la survie du gouvernement favoriserait l'initiative des députés et améliorerait leur rapport de force avec l'exécutif. Cela pourrait se faire en permettant davantage de votes libres, en particulier

sur des enjeux éthiques. Une telle pratique aurait sûrement permis d'éviter un long débat de trois ans sur la pertinence de mettre en place une commission d'enquête sur l'industrie de la construction, ou du moins d'en limiter la durée.

De plus, pour appuyer les députés dans leur travail, les onze commissions parlementaires sectorielles de l'Assemblée nationale du Québec devraient disposer de davantage de ressources, que ce soit en temps ou en personnel de soutien. Cet appui est nécessaire considérant le rôle clé de ces commissions parlementaires sectorielles. Composées d'un groupe restreint de députés, les commissions sectorielles analysent des projets de loi et le budget du gouvernement et elles examinent l'activité des ministères ou des organismes publics dans divers domaines comme l'économie et les finances publiques (Assemblée nationale, 2012)⁶. Ces commissions ont également le pouvoir de réaliser des consultations publiques dans leur domaine d'expertise. Il importe donc de mieux les appuyer puisqu'elles sont débordées et souvent incapables de faire leur travail adéquatement (Grenier et Rochefort, 2011).

Dans la foulée de cette recommandation, il serait pertinent de créer une douzième commission sectorielle. Présidée par un membre de l'opposition officielle, cette commission sectorielle traiterait des questions d'éthique, de déontologie et de corruption pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Elle examinerait aussi, chaque année, les activités d'au moins un organisme public, de même que les mesures prises par ses responsables pour assurer la gestion de l'intégrité au sein de l'organisation. Autrement dit, les organismes publics évalués par cette commission de l'éthique au fil des ans devraient détailler les actions concrètes posées pour lutter contre la corruption et la collusion et assurer la probité de leurs employés et de leurs contractuels, que ce soit par des formations en éthique, par un diagnostic des risques éthiques, des mises à jour de la réglementation, etc.

Parallèlement à ces initiatives, un travail en amont de l'Assemblée nationale doit être fait pour assurer l'intégrité du processus électoral. Un pas important a été franchi à cet égard avec l'adoption à l'unanimité, le 6 décembre 2012, du projet de loi 2 sur le financement des partis

6. Pour plus d'informations, voir le site de l'Assemblée nationale du Québec (<<http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/travail-commission.html#Sectorielles>>, consulté en janvier 2013).

politiques par les députés de l'Assemblée nationale. Cette nouvelle loi limite à 100 \$ les dons des citoyens aux partis politiques provinciaux (la limite antérieure était de 1000 \$) afin de contrer le système de prête-noms qui permettait à des collecteurs de recueillir illégalement des sommes importantes pour financer les formations politiques. Elle prévoit aussi la hausse du financement public des partis politiques, de 0,82 \$ à 1,67 \$ par électeur, en fonction des résultats électoraux – une hausse financée grâce à l'abolition du crédit d'impôt pour contributions politiques. La nouvelle loi assure aux nouveaux partis un financement public de 2,50 \$ par dollar recueilli, jusqu'à concurrence de 250 000 \$, le double en campagne électorale. Elle oblige également les partis à rendre compte du bon usage des fonds publics auprès du Directeur général des élections et réduit le plafond des dépenses électorales de 11,5 à 8 millions de dollars par année.

Durant la campagne électorale de l'été 2012, le parti Coalition Avenir Québec a proposé de plafonner les dépenses des partis politiques en campagne électorale à 4 millions de dollars pour éviter d'exposer les partis à des influences indues. Cependant, la disposition de la nouvelle loi visant à réduire ce plafond à 8 millions m'apparaît plus réaliste. Il faut garder à l'esprit que le Québec est un vaste territoire et qu'il est important d'en couvrir l'ensemble lors d'une campagne électorale, ce qui entraîne des coûts. Cela dit, si les membres de l'Assemblée nationale souhaitent à l'avenir réduire les dépenses électorales des partis, ils pourraient le faire en limitant ou en interdisant la publicité politique à la télé et à la radio et en retirant le droit aux partis de poser des affiches électorales dans des endroits publics. Au Royaume-Uni, la publicité politique à la télé et à la radio est interdite, mais les partis politiques disposent de temps d'antenne gratuit sur les stations radiophoniques et télévisuelles du pays. Voyons maintenant comment renforcer les assises de la démocratie québécoise en régulant davantage l'entourage des élus.

RÉGULER DAVANTAGE L'ENTOURAGE DES ÉLUS

Qu'ils soient argentiers d'un parti, chefs de cabinet, attachés politiques ou attachés de presse, les membres de l'entourage des élus restent proches du pouvoir. Sans être élus, ils peuvent exercer une forte influence sur les ministres, les députés, les conseillers municipaux et parfois même sur les fonctionnaires. Ce faisant, ils restent vulnérables aux scandales politiques (Boisvert, 2009). De fait, il peut être difficile pour les membres du personnel politique de concilier leurs intérêts personnels ou politiques avec ceux du public. Ces acteurs sont au cœur d'un système où franchir la ligne ténue entre ce qui est éthiquement acceptable ou non est une tentation permanente. C'est encore plus vrai lorsque l'on considère que les membres de l'entourage des élus n'ont pas, pour la plupart, de sécurité d'emploi. Or, ces derniers se font fréquemment offrir des postes au sein d'entreprises qui font affaire avec le gouvernement. En outre, le personnel politique est exposé puisqu'il est continuellement en interaction avec des groupes de pression – lobbyistes, patronat, organisations communautaires ou syndicats – qui sollicitent le gouvernement pour satisfaire leurs demandes. Comment, alors, s'assurer que ces acteurs agissent de façon éthique, en particulier après avoir quitté les cercles du pouvoir ?

Pour s'attaquer au problème, il faut davantage encadrer le « va-et-vient » entre le secteur public et le secteur privé. Au moment d'écrire ces lignes, les employés de cabinets politiques peuvent toujours, du jour au lendemain, travailler dans le secteur privé, tout en continuant à entretenir des liens avec leurs anciens collègues. Il arrive même que d'anciens membres de cabinets politiques travaillent sur des dossiers dont ils avaient la responsabilité lorsqu'ils étaient au gouvernement. Ce passage du secteur public au secteur privé permet ainsi à certains individus de tirer des avantages indus de leurs fonctions antérieures, entre autres en divulguant à autrui ou en utilisant à des fins privées des informations confidentielles obtenues au cours de leur travail auprès des élus.

Pour éviter ces problèmes, les membres du personnel politique quittant leur emploi devraient, pendant une période d'un an, informer le commissaire à l'éthique et à la déontologie de leurs démarches professionnelles. Par exemple, un attaché politique démissionnaire aviserait le Commissaire à l'éthique des offres d'emploi ou de toute activité qui pourraient le

placer dans une situation réelle, apparente ou potentielle de conflit d'intérêts, et ce, durant les douze mois suivant son retrait de la politique. Dans la même veine, les attachés politiques devraient, à l'instar des députés, déposer auprès du Commissaire à l'éthique et à la déontologie une déclaration de leurs intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de leur famille immédiate, toujours avec l'objectif de protéger l'intérêt public.

LE RÔLE CLÉ DES GARDIENS DE L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE

Les Parlements – et les institutions qui en relèvent – jouent un rôle essentiel en démocratie, entre autres parce qu'ils rendent légitime le système auprès des citoyens (Norton, 1998). C'est le cas notamment sur le plan de l'éthique. Prenons l'exemple du Vérificateur général. Son travail consiste à s'assurer de la saine gestion des finances publiques et à alerter les législateurs, et par extension le public, lorsque des abus sont commis. Au Canada, par exemple, la vérificatrice générale Sheila Fraser, en poste de 2001 à 2011, avait fait les manchettes en levant le voile sur le scandale du programme des commandites qui avait été mis en place par le gouvernement fédéral au lendemain du référendum québécois de 1995.

Au Québec, les institutions québécoises relevant de l'Assemblée nationale – comme le Vérificateur général, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie ou le commissaire au lobbying – jouent aussi un rôle important pour alerter le législateur quant aux problèmes dans l'administration de l'État, notamment sur le plan éthique. À cet égard, le vérificateur général du Québec, Renaud Lachance, a joué un rôle important en dénonçant dès 2009 l'emprise d'une poignée d'entrepreneurs sur le secteur de l'asphaltage⁷. Tels des gardiens de l'éthique gouvernementale, ces institutions et leurs représentants doivent donc être au cœur de la lutte contre la corruption et la collusion.

7. Mentionnons ici que seules les municipalités de plus de 100 000 habitants doivent nommer un vérificateur général. Or, puisque les vérificateurs jouent un rôle clé pour lutter contre les abus de toutes sortes, il nous apparaît essentiel de réduire à 75 000 habitants le seuil obligeant les villes à se doter d'un vérificateur général.



Dans l'esprit de cette observation, il nous apparaît nécessaire que l'UPAC – créée en 2011 par le gouvernement de Jean Charest pour faire la lumière sur les allégations de pratiques douteuses quant à l'octroi de contrats de travaux publics – relève directement de l'Assemblée nationale plutôt que du ministre de la Sécurité publique. Ce changement permettrait à l'UPAC et à son commissaire d'assumer leur rôle avec une plus grande indépendance. Il permettrait aussi à l'UPAC de ne plus prêter le flanc aux critiques comme celles voulant que l'escouade anticorruption soit sous l'influence du gouvernement par le biais de son ministre de la Sécurité publique.

Dans un autre ordre d'idées, une révision des pouvoirs et des fonctions du Commissaire au lobbying est devenue nécessaire. Le Commissaire au lobbying, rappelons-le, joue un rôle important comme interface entre les lobbys – qui visent à influencer les pouvoirs publics pour répondre aux besoins de leurs clients – et le gouvernement. Or, bien que le lobbying demeure légitime en démocratie, cette pratique doit être mieux encadrée. En ce sens, il serait primordial de mettre en œuvre certaines recommandations faites par le commissaire au lobbying, M^e François Casgrain, dans un rapport déposé en mai 2012, dont je résume ici les plus importantes⁸.

D'abord, les amendes minimales pour les contrevenants à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying ou au Code de déontologie des lobbyistes devraient être accrues et appliquées avec plus de fréquence, particulièrement pour les récidivistes. Présentement, une personne qui transgresse les dispositions de la Loi ou du Code de déontologie est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$. Cependant, à ce jour, aucune amende n'a excédé 500 \$, ce qui, de l'avis même du commissaire au lobbying, affaiblit le caractère dissuasif d'une telle mesure. Il va sans dire que cette situation pourrait changer si le Commissaire au lobbying du Québec pouvait mener ses propres poursuites. Nous proposons donc de faire passer les amendes minimales de 500 \$ à 5 000 \$.

8. Pour plus de détails sur les recommandations du commissaire au lobbying discutées ici, voir son rapport qui peut être téléchargé au <<http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/communiqués/2012/159>> (consulté le 10 juin 2013).

Nous croyons également qu'il est important d'augmenter les amendes minimales imposées à toute personne qui incite un lobbyiste à contrevenir à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ou au Code de déontologie des lobbyistes, les faisant passer ici aussi de 500 \$ à 5 000 \$. Ce changement est nécessaire dans la mesure où de nombreux lobbyistes travaillent sous pression et sont payés au rendement par leur employeur, ce qui peut les pousser à commettre des actes contraires à la loi ou à leur code de déontologie. Or, au moment d'écrire ces lignes, seuls les lobbyistes peuvent se faire sanctionner s'ils contreviennent à la loi ou à leur code de déontologie. Les lobbyistes ne devraient pourtant pas être les seuls responsables devant la loi si, par exemple, leurs supérieurs ou leurs clients les incitaient d'une façon ou d'une autre à contrevenir aux règles établies.

Par ailleurs, comme il le demande dans son rapport, le commissaire au lobbyisme devrait pouvoir réaliser ses propres poursuites pénales, car il a développé une expertise dans ce domaine qui justifie amplement ce nouveau pouvoir. Ce changement renforcerait aussi l'indépendance de son statut tout en réduisant les délais administratifs et les coûts liés à de telles poursuites.

REVALORISER LE TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES

Pour préserver leur légitimité et celle de l'appareil d'État, les administrateurs publics doivent assurer l'utilisation responsable et efficace des fonds publics. Ils doivent aussi faire preuve de probité et de transparence dans leur travail. En échange, les fonctionnaires reçoivent une rémunération pour leurs tâches, de bonnes conditions de travail et une certaine sécurité d'emploi, ce qui favorise leur indépendance et contribue à l'impartialité de leurs décisions.

Cela dit, les fonctionnaires évoluent dans un cadre normatif de plus en plus complexe où les zones grises sont nombreuses. Avec le renouvellement de la fonction publique dû aux nombreux départs à la retraite et la perte d'expertise de celle-ci au profit du privé, on trouve un nombre croissant de consultants privés au sein des ministères et des organismes publics.

Cette situation place les fonctionnaires dans des situations éthiquement délicates, puisqu'ils travaillent de plus en plus étroitement avec des firmes privées dont l'objectif est d'assurer le renouvellement de leurs contrats et de faire des profits.

Dans un texte sur la crise d'identité des gestionnaires publics, Alain Pichon (2009) s'inquiétait de la quantité de cadres résignés face aux dilemmes éthiques posés par l'intrusion du privé dans l'appareil d'État. Ces cadres perçoivent « l'entreprise capitaliste gestionnaire comme "égoïste" et "autophage", ils développent des analyses éthiques critiques à son endroit, mais le manque de repères identitaires collectifs et le manque de moyens de mobilisation les confinent dans la soumission » (Pichon, 2009, p. 51).

Dans le même esprit, Bodiguel (2002) rappelait les dangers de la déréglementation à outrance et du rapprochement tous azimuts du secteur privé avec la fonction publique. Poussés à l'excès, ces rapports du privé et du public favoriseraient le développement d'un contexte propice aux glissements éthiques et au détournement de fonds publics. Au Québec, par exemple, la perte d'expertise du ministère des Transports au profit de firmes de génie-conseil qui travaillent en consortiums pour réaliser des contrats publics (de la soumission à la surveillance des travaux) aurait mené à des fraudes et à des gonflements de coûts importants (Noël, 2011).

Il est donc nécessaire d'instruire les nouvelles générations de fonctionnaires de ces risques en développant chez eux une culture éthique sans faille. Cette éducation à l'intégrité doit commencer à l'université dans les programmes de formation en administration publique, comme ceux dispensés à l'ÉNAP. Elle doit ensuite se poursuivre au travail, par des formations spécialisées qui sensibilisent les fonctionnaires aux risques de corruption inhérents à l'exercice de leurs fonctions. Il faut aussi, comme le recommande l'ONU, instaurer des cours de déontologie et d'éthique, surtout dans le cas des postes les plus à risques, afin de faciliter l'identification des risques éthiques et la collaboration des agents publics aux enquêtes contre la corruption.

Parallèlement, il importe de revaloriser le travail des fonctionnaires afin de renforcer leur sentiment d'appartenance au service public. La théorie a montré l'importance de cette culture d'appartenance : « Plus la notion de fonctionnariat est forte, plus l'emploi public est sacralisé et plus la déontologie est intégrée par les agents. Lorsqu'il n'y a pas de différences absolues entre la nature de l'emploi public et de l'emploi privé, alors l'employé, le salarié, est renvoyé à sa conscience personnelle » (Bodiguel, 2002, p. 17). À cet égard, l'ONU rappelle qu'il est sage d'adopter, de maintenir et de renforcer les systèmes de recrutement, d'embauche, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires (ONU, 2010).

Enfin, les organisations de la fonction publique québécoise doivent se doter d'un plan d'action clair en matière d'éthique. Ce plan devrait être accompagné d'un « cadre de gouvernance en matière d'éthique » où les rôles et les responsabilités des différents acteurs sont clairement définis, que ce soit pour le sous-ministre, les sous-ministres adjoints, le secrétaire général, les gestionnaires, les répondants ministériels en éthique, les membres du comité d'éthique, les responsables de la vérification interne, de la gestion des risques, des communications, etc. Le document établirait aussi les modalités du plan d'action, incluant les différents modes d'intervention, les suivis en cas de manquements et le processus de reddition de comptes. Avec la mise en place d'un tel plan, le gouvernement lancerait aux élus et aux citoyens un message clair établissant que l'éthique représente une priorité au sein de la fonction publique.

CONCLUSION

Il est impératif de s'attaquer aux phénomènes de la corruption et de la collusion puisque ces fléaux minent la confiance des citoyens à l'égard des institutions démocratiques. Dans cette lutte qui doit sans cesse se renouveler, les gestionnaires publics sont souvent les mieux positionnés pour agir en tant que « relayeurs » et agents multiplicateurs d'une culture éthique qui doit imprégner tout l'appareil d'État. Ils doivent avoir la responsabilité de sensibiliser l'ensemble du personnel à l'éthique, à l'intégrité professionnelle et, surtout, à la lutte contre



la corruption et la collusion. Qui plus est, non seulement les règles et les normes en matière d'éthique doivent être connues et disséminées, mais les attentes en la matière doivent être définies et appliquées à l'ensemble de la fonction publique, de leurs contractants et de l'entourage des élus. Une telle approche est la seule façon de créer une culture de la probité pour tous les acteurs gravitant autour de l'État et de ses institutions.

Dans la même veine, nos élus ont la lourde responsabilité de lutter contre la désaffection d'une partie importante de nos concitoyens à l'égard de la chose publique et politique. Or, pour contrer le cynisme ambiant, il est essentiel de redonner à l'Assemblée nationale et à ces instances plus d'emprise sur les décisions en matière d'éthique, de gestion de l'intégrité et de lutte contre la corruption. En revalorisant le rôle des députés, peu importe leurs allégeances politiques, l'exercice démocratique regagnerait ses lettres de noblesse. Mais, pour y arriver, il faudra le concours des fonctionnaires québécois. Ces serviteurs de la collectivité sont en effet les ultimes gardiens du bien commun. Leur apport est crucial pour le bien-être et l'avenir de notre démocratie.

RÉSUMÉ

- ▶ Malgré l'adoption de codes d'éthique dans les organisations publiques, la création d'un organe de surveillance comme l'Unité permanente anticorruption (UPAC) en 2011, celle du poste de Commissaire à l'éthique et à la déontologie pour les élus québécois en 2010 et la mise sur pied de la commission Charbonneau, la désaffection des citoyens à l'égard du politique persiste.
- ▶ L'institutionnalisation de l'éthique par l'État québécois s'est faite essentiellement de façon réactive, afin de résorber des crises médiatiques et de rétablir la crédibilité de la classe politique. Elle doit maintenant se faire de façon préventive et s'adapter de façon continue.

- ▶ Dans une perspective démocratique, il est essentiel de redonner à l'Assemblée nationale plus d'emprise sur les décisions en matière d'éthique, de gestion de l'intégrité et de lutte contre la corruption. En revalorisant le rôle des députés, peu importe leurs allégeances politiques, l'exercice démocratique regagnerait du galon.
- ▶ Une douzième commission sectorielle doit être créée. Elle serait présidée par un membre de l'opposition officielle et traiterait des questions d'éthique, de déontologie et de corruption pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental.
- ▶ Il faut revaloriser le travail du fonctionnaire afin de renforcer son sentiment d'appartenance au service public et ainsi lui permettre de jouer un rôle important pour reconnaître les situations éthiques problématiques et collaborer aux enquêtes visant à lutter contre la corruption. À cette fin, les organisations de la fonction publique québécoise doivent se doter d'un plan d'action clair en matière d'éthique.

BIBLIOGRAPHIE

- BELLAVANCE, J.-D. (2011). « Méfiance extrême des Québécois envers leurs élus », *La Presse*, 19 octobre, p. A6.
- BELLON, R. (2012). « L'affaire Bettencourt : perquisitions chez Nicolas Sarkozy », *La Presse*, 4 juillet, p. A18.
- BERNARD, A. (2005). *Vie politique au Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BERRY, I. (2012). « Ohio alleges collusion on road salt », *The Wall Street Journal*, <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304724404577295682507253286.html>>, consulté le 3 mars 2013.
- BERTOK, J. (2002). « Des défis à la prévention : pour un environnement en faveur de l'éthique », *Éthique publique*, vol. 4, n° 1, p. 105-119.
- BODIGUEL, J.-L. (2002). « Pourquoi a-t-on tant besoin d'éthique ? », *Éthique publique*, vol. 4, n° 1, p. 7-19.

- BOISVERT, Y. (2002). « Crise de confiance et crise de légitimité; de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », *Éthique publique*, vol. 4, n° 1, p. 19-31.
- BOISVERT, Y. (2009). *Scandales politiques*, Montréal, Éditions Liber.
- BOISVERT, Y. (dir.) (2011). *Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis*, Montréal, Éditions Liber.
- BOISVERT, Y., EN COLLABORATION AVEC M. JUTRAS, F. LALUMIÈRE et H. ROY (2011). *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : quelle place pour l'éthique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC (2012). *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, Québec, Commissaire au lobbying du Québec, 175 p.
- CORNELLIER, M. (2004). « Les commandites, dernier dossier d'une longue chaîne d'affaires d'importance variée », *Le Devoir*, samedi 21 février, p. B3.
- COUSINEAU, S. (2012). « La prime à la corruption », *La Presse*, 18 juin, p. D1.
- CROZIER, M., S. HUNTINGTON et J. WATANUKI (1975). *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.
- DALTON, R.J. (2000). « Value change and democracy », *Disaffected Democracies*, Princeton, N.J., Princeton University Press, p. 252-269.
- DOW JONES (2011). « Concern over corruption liability leads companies to abandon business partners in foreign markets », *Dow Jones Survey*, mars, s. l., Dow Jones, 10 p.
- FERGUSON, R. (2012). « ORNGE : Web of questionable financial deals at air ambulance service uncovered by Auditor General », *The Star*, <http://www.thestar.com/news/canada/2012/03/21/orng_web_of_questionable_financial_deals_at_air_ambulance_service_uncovered_by_auditor_general.html>, consulté le 3 mars 2013.
- FORTIN, J.-L. (2012). « Désabusement collectif », *Le Journal de Montréal*, <<http://www.journaledemontreal.com/2012/04/23/desabusement-collectif>>, consulté le 3 mars 2013.
- GRENIER, A. et M. ROCHEFORT (2011). « La fonction législative : les pouvoirs du Parlement et les rôles des députés », dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 119-145.
- HELLY, D. (2000). « La nouvelle citoyenneté, active et responsable », dans Y. Boisvert, J. Hamel et M. Molgat, *Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation*, Montréal, Éditions Liber, p. 119-131.

- LACROIX, A. (2011). « L'insuffisance du droit en matière d'éthique ou les lois sur l'éthique: voyage au pays de l'absurde! », *Éthique publique*, vol. 13, n° 1, p. 95-115.
- MATHEWS, R. (1997). « Public trust and public deception », dans G.L. Clark, E. Prior Jonson et W. Caldov, *Accountability and Corruption*, St. Leonards, N.S.W., Allen & Unwin, p. 100-118.
- MICHAUD, N. et al. (2011). *Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- NOËL, A. (2011). « Le rapport Duchesneau pour les nuls », *La Presse*, 1^{er} octobre, p. 6.
- NORTON, P. (1998). *Parliaments and Governments in Western Europe – vol. I*, Londres, Frank Cass.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (1996). *L'éthique dans le service public*, Études hors série sur la gestion publique n° 14, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (1997). *L'éthique et le service public*, PUMA, note de synthèse n° 1, Paris, OCDE, Service de la gestion publique.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (1998). *Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2000). *Renforcer l'éthique dans le service public: les mesures des pays de l'OCDE*, PUMA, note de synthèse n° 7, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2003). *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2009). *Vers un cadre pour l'intégrité solide: instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*, Forum mondial sur la gouvernance publique, 4-5 mai, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (2010). *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption*, s. l., ONU, Division des traités de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

- PICHON, A. (2009). « Cadres, managers et professionnels : crise d'identité, crise existentielle et perspectives éthiques », *Éthique publique*, vol. 11, n° 1, p. 7-19.
- ROY, H. et Y. BOISVERT (2006). « Éthique gouvernementale et alternance démocratique. La carte de l'intégrité : un impact qui varie d'un scrutin à l'autre », *Le Devoir*, le vendredi 27 janvier, p. A9.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE (2011). *Indice de perception de la corruption*, Paris, Transparency International France, <http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/classement_ipc_2011.pdf>, consulté le 12 juin 2013.
- TREVIÑO, L.K. et K.A. NELSON (2007). *Managing Ethics in Business. Straight Talk About How To Do It Right: Fourth Edition*, Hoboken, N.J., John Wiley & Sons.
- TREVIÑO, L.K. et G.R. WEAVER (2003). *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- VAILLES, F. (2012). « Un million pour effacer les impôts d'un homme d'affaires », *La Presse*, 18 juin, p. A12.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2001). « Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise », *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001 – tome 1*, p. 43-74, <http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2000-2001-T1/fr_Rapport2000-2001-T1.pdf>, consulté le 12 juin 2013.
- VICTOR, B. et J.B. COLLEN (1988). « The organizational bases of ethical work climates », *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, p. 101-125.

« LA QUESTION IDENTITAIRE, LOIN D'ÊTRE UNE QUESTION FANTASMATIQUE, JOUE UN RÔLE MAJEUR DANS LA COMPRÉHENSION DE LA DÉMOCRATIE CONTEMPORAINE. ELLE RAMÈNE À L'AVANT-PLAN LA QUESTION DES FONDEMENTS DE L'ASSOCIATION POLITIQUE ET CELLE DES CONDITIONS HISTORIQUES ET CULTURELLES PRÉALABLES À LA DÉMOCRATIE LIBÉRALE. »



IDENTITÉ

LE QUÉBEC APRÈS
BOUCHARD-TAYLOR :
DÉFENSE ET ILLUSTRATION
DE LA QUESTION IDENTITAIRE

MATHIEU BOCK-CÔTÉ

MATHIEU BOCK-CÔTÉ EST SOCIOLOGUE ET CHRONIQUEUR. IL EST CHARGÉ DE COURS À L'ÉCOLE DE POLITIQUE APPLIQUÉE DE L'UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE. IL EST L'AUTEUR DE *FIN DE CYCLE: AUX ORIGINES DU MALAISE POLITIQUE QUÉBÉCOIS* (BORÉAL, 2012), DE *LA DÉNATIONALISATION TRANQUILLE* (BORÉAL, 2007) ET, EN COLLABORATION AVEC JACQUES BEAUCHEMIN, DE *LA CITÉ IDENTITAIRE* (ATHÉNA, 2007).



Le problème de l'identité nationale, tel qu'il prend forme dans les sociétés occidentales, nous force à rouvrir les questions fondamentales initialement posées par la démocratie moderne¹. Il nous oblige surtout à rouvrir, dans un contexte radicalement neuf, la réflexion à la fois sur ses ambitions (quelle est la signification véritable de l'idéal démocratique, quelles aspirations relaie-t-il?) et sur ses conditions historiques, culturelles et morales préalables (quelles sont les assises sociologiques sans lesquelles la démocratie ne parviendra jamais à se concrétiser?). À cet égard, on ne sera pas surpris que l'identité nationale occupe une place aussi grande dans la philosophie politique, de même que dans les sciences sociales et dans la vie politique. À travers elle, il est possible de réfléchir à la mutation du politique, notamment à sa dissolution dans le droit et la gestion, et, conséquemment, à sa désacralisation et à l'occultation de sa charge existentielle.

Je reviendrai d'abord assez longuement sur la crise des accommodements raisonnables, qui a joué un rôle fondamental dans l'émergence de la question identitaire au Québec ces dernières années. En fait, cette crise servira de point de départ à la présente réflexion. Je montrerai ensuite comment elle a transformé le débat public, à partir des interprétations concurrentes qui en ont été proposées et des rapports de « classes » qu'elle a révélés. Je chercherai enfin à voir quelles politiques peuvent contribuer à renforcer l'identité québécoise, dans la mesure où l'on s'inquiète effectivement de sa fragilisation. Autrement dit, plutôt que de poser d'abord un cadre théorique et d'examiner ensuite l'événement politique, je partirai de ce dernier, de son épaisseur historique et de sa densité sociologique, et je retournerai jusqu'à ses fondements philosophiques et sociologiques. Question de méthode, de mon point de vue, pour mieux comprendre le politique.

1. Ce chapitre a été rédigé en mars 2013.

RETOUR SUR LA CRISE DES ACCOMMODEMENTS RAISONNABLES

La crise des accommodements raisonnables (2006-2008) a laissé une empreinte durable dans la conscience collective québécoise et, plus encore, dans la mémoire politique. À moins de souscrire à la thèse d'une pure fabrication médiatique de la crise, il faut chercher à en dégager la signification sociopolitique. De ce point de vue, la crise des accommodements raisonnables représente d'abord le point de rupture de la culture politique référendaire au Québec, une rupture marquée par la repentance multiculturelle d'un souverainisme traumatisé par les déclarations bien connues de Jacques Parizeau le soir du référendum de 1995 – un souverainisme qui, peu à peu, en était venu à censurer la référence à l'identité historique québécoise dans l'espace public. À travers la crise des accommodements raisonnables, le Québec a aussi été frappé par la crise du multiculturalisme, qui frappe sans surprise toutes les sociétés occidentales qui l'ont adopté comme « stratégie de gestion de la diversité ». Explorer la crise des accommodements raisonnables, cela consiste en bonne partie à explorer la manière dont le Québec est entré dans une nouvelle « époque » de la politique occidentale, marquée par la mise à nu de la question des fondements de la communauté politique.

Si la crise des accommodements raisonnables est derrière nous, et n'occupe plus toute la place sur la scène médiatique, la question identitaire, elle, s'est durablement inscrite dans le débat public et même dans le débat politique. Depuis cette crise, en effet, chaque parti politique a cherché à y répondre d'une manière ou d'une autre en ajustant son programme, au moins partiellement, aux revendications identitaires plus ou moins clairement formulées de la majorité historique francophone. La plupart des partis politiques québécois tiennent ainsi aujourd'hui un discours critique à l'égard de l'idéologie des accommodements raisonnables, ou, à tout le moins, à l'égard de ses dérapages et de ses excès. On peut considérer que la plupart des politiciens sont obligés, aujourd'hui, de tenir pour acquise l'idée qu'il y aurait des dérapages multiculturalistes à contrôler dans la « gestion de la diversité » et que la plupart de ces dérapages seraient dus à une dérive idéologique. On ajoutera que les thèmes identitaires

présentés sous le signe de la crise du multiculturalisme occidental reviennent désormais régulièrement dans le débat public. Il faut toutefois voir de quelle manière ces revendications en sont venues à s'imposer dans l'espace public.

On connaît de mieux en mieux la genèse de la crise des accommodements raisonnables². Je l'ai mentionné, celle-ci s'enracine directement dans la crise du souverainisme post-référendaire, marqué profondément par la déclaration de Jacques Parizeau sur l'argent et le vote ethnique, qui enregistrait à travers une formule fortement polémique l'opposition massive de la minorité anglophone et des communautés culturelles issues de l'immigration à la cause souverainiste. Parizeau notait au même moment que la majorité historique francophone, le « nous historique québécois », en quelque sorte, avait quant à elle voté pour l'indépendance à plus de 60%. Si le constat était sociologiquement juste, personne ne contestera qu'il était politiquement maladroit. Dans le procès traditionnellement mené contre les souverainistes québécois, accusés de racisme, de xénophobie et de repli sur soi, on détenait enfin la preuve qui manquait, pouvait-on croire. Pour plusieurs, le nationalisme québécois révélait alors son fondement ethnique, sa nature profondément antidémocratique. On assistera dès lors à un déchaînement médiatique contre l'ancien chef péquiste et les leaders souverainistes sont sommés de prendre leurs distances avec lui. Il fallait désormais rompre avec un souverainisme apparemment marqué au fer rouge de l'ethnisme. Comme on le verra peu à peu, une mise en scène idéologique se déployait pour faire le procès non plus seulement du souverainisme mais, plus fondamentalement, du rapport traditionnellement privilégié entre la majorité historique francophone et la communauté politique québécoise.

C'est à l'intérieur du mouvement souverainiste que cette crise sera le plus fortement et le plus intimement ressentie, surtout chez ses principales figures intellectuelles qui se sentirent pour la plupart obligées d'en arriver à une nouvelle définition de la nation, de nature à respecter les exigences idéologiques dominantes portées par la mondialisation multiculturelle. Dans un contexte international marqué par le discrédit du nationalisme chez les intellectuels, un objectif s'est rapidement imposé : moderniser le nationalisme québécois.

2. Sur la question, je me permets de renvoyer le lecteur à Bock-Côté (2007).

Et cette modernisation passerait par son décentrement de la majorité historique francophone, qui en avait historiquement représenté le cœur vivant. La majorité francophone ne devrait plus disposer d'un statut culturellement privilégié dans la formation de l'identité collective. Elle ne devrait plus s'imposer comme norme sociologique et identitaire pour juger de la réussite ou non de l'intégration d'un immigrant. Pour un immigrant, devenir Québécois ne devrait plus vouloir dire rejoindre la majorité historique francophone. De manière assez grossière, on assimila cette mutation au passage d'une définition **ethnique** à une définition **civique** de la nation. Le problème était pourtant visible : on assimilait désormais au nationalisme « ethnique » toute mention d'un substrat historique ou culturel dans la définition de la nation, et le nationalisme « civique » représentait surtout un discours historiquement aseptisé détachant la nation de l'expérience historique québécoise. L'accusation de « nationalisme ethnique », en fait (et je parle d'une accusation dans la mesure où la plupart des accusés dans ce procès, dont Fernand Dumont, ne se reconnurent jamais dans une telle vision de la nation, la nation historico-culturelle n'étant évidemment pas la nation ethnique), servait à disqualifier toute mention de la majorité francophone dans le débat public. À travers cela, on pensait réinventer les termes du vivre-ensemble contemporain, dans une vision post-traditionnelle et post-historique de la nation. C'est ce qu'on a appelé la querelle de la nation québécoise, qui a occupé les milieux intellectuels et politiques pendant une dizaine d'années.

Le travail des intellectuels souverainistes sera assez rapidement relayé par celui des acteurs politiques. Les grands partis politiques souverainistes, c'est-à-dire le Parti québécois et le Bloc québécois, s'engagèrent activement dans ce travail de redéfinition de la nation. Ils y consacrèrent plusieurs congrès et purgèrent leurs rangs des militants qui ne s'y ralliaient pas spontanément. Les colloques se sont multipliés, comme les activités partisanes. La conception historico-culturelle de la nation, pourtant dominante dans la pensée politique québécoise, et associée à une figure comme Fernand Dumont, était souvent ramenée à une variante insignifiante d'un nationalisme frileux et fermé – et dans cette perspective évacuée, comme si elle minait durablement la crédibilité et l'avenir du projet souverainiste. Pour décentrer la nation de sa majorité historique (ou pour la détacher de son socle sociologique), on relativisera notamment l'importance de la langue française et on neutralisera la part de l'histoire



dans l'identité collective. Autrement dit, le souverainisme devait rompre avec lui-même, et, plus exactement, avec sa dynamique historique et idéologique, pour conserver sa légitimité « moderne » ou, plutôt, postmoderne.

On ajoutera un facteur – sur lequel on reviendra plus tard : la campagne active menée par le gouvernement fédéral à la fin des années 1990, dans le cadre du plan B, pour disqualifier le nationalisme québécois, pour le culpabiliser. Il s'agissait d'attaquer les fondements du droit du peuple québécois à l'autodétermination, notamment en cherchant à encadrer un prochain exercice référendaire par une loi des Communes, mais aussi en menaçant le Québec de partition, en cas d'accession à la souveraineté. Le nationalisme québécois en lui-même représenterait une forme de régression intégriste devant le progrès diversitaire incarné par la Constitution canadienne de 1982. L'État fédéral entendait ainsi exacerber les tensions potentielles dans la société québécoise et présenter la souveraineté comme un acte de domination de la majorité culturelle francophone sur des minorités violées du coup politiquement dans leur droit inaliénable de demeurer canadiennes. Toutefois, cela ne devrait pas nous surprendre outre mesure, étant donné que la question nationale s'est constituée dans un contexte de concurrence des légitimités politiques et que l'État canadien n'a jamais hésité à penser ses rapports avec les souverainistes sur le registre de la raison d'État. On ne peut pas nécessairement en dire autant des souverainistes, qui semblent avoir cru devoir jouer sur un registre moins politique que moral, en comptant toujours sur la bonne foi de leurs adversaires.

Cette stratégie plaçait ainsi les souverainistes sur la défensive, ce qui les obligeait, par effet de contraste, à neutraliser le noyau historique de la nation pour redéfinir celle-ci de manière intégralement civique, mais terriblement aseptisée. La nation légitime, conforme à la « théorie de l'inclusion démocratique » en vogue dans les milieux intellectuels, n'était plus la nation historiquement constituée, et héritière en bonne partie (bien que non exclusivement, cela va de soi) de la mémoire canadienne-française. Pour passer le test de l'ouverture à l'autre et à la diversité, et pour voir reconnue leur conversion à l'inclusion multiculturelle, les souverainistes ne devaient plus interpellier que de manière mineure, voire résiduelle, les affects identitaires de la majorité historique francophone. Car, en inscrivant le projet souverainiste dans cette perspective, on reconnaissait alors implicitement, ou explicitement, qu'il

se référerait d'abord au groupe majoritaire, ce qui le rendait alors démocratiquement suspect. On voit pour quelle raison, d'ailleurs, l'expérience historique québécoise servira de moins en moins à définir la trame narrative du souverainisme et pourquoi on assistera à la survalorisation de sa charge utopique, l'indépendance devant moins affranchir un peuple historiquement constitué que fabriquer une société neuve à partir d'une utopie postmoderne.

On devine le problème, toutefois. La nation n'est pas qu'une fiction idéologique, définie au gré des exigences politiques et médiatiques d'une semaine, d'un mois, d'une année ou d'une époque. La nation n'est pas une création purement administrative, non plus qu'une projection idéologique. Elle peut difficilement se définir contre le « ressenti » identitaire des citoyens qu'elle prétend rassembler et faire converger sous une même référence collective. Autrement dit, la nation n'est pas qu'un discours sur la nation. Elle ne se laisse pas non plus complètement avaler par les catégories identitaires-bureaucratiques liées à l'État social, non plus qu'à l'État thérapeutique, qui prétend « forger » la conscience collective selon ses besoins. L'identité nationale n'est pas un pur construit social et si elle n'est évidemment pas immobile et statique, et si elle s'ouvre évidemment aux nouveaux apports, aux sources inédites, si l'on ne peut, autrement, la fixer dans une définition trop étroite et figée qui l'asphyxierait, on ne peut non plus décréter l'élargissement infini de ses contours ni la modification fondamentale de ses contenus. Il y a des limites au constructivisme identitaire. De fait, quand la représentation « officielle » de l'identité d'une société s'écarte trop du sentiment identitaire tel qu'il est intimement ressenti par la majorité de la population, on crée inévitablement les conditions d'une crise politique.

La nation redéfinie par la culture politique postréférendaire, finalement, était victime d'un terrible appauvrissement identitaire. Elle déconnectait le politique et la culture anthropologique, pourtant historiquement noués dans l'histoire québécoise (la province de Québec a été créée implicitement, en 1867, en tant qu'État national des Canadiens français, même si ce statut n'était pas officialisé). L'expérience historique québécoise étant de plus en plus évacuée dans la définition de la nation, on la définira plutôt par des valeurs « progressistes » comme l'écologisme, le féminisme, la social-démocratie et le pacifisme – à la différence des valeurs « conservatrices » du Canada anglais – et par une culture des droits consacrée par la

Charte de 1975, qui sera désormais considérée – par un étrange remaniement forcé de la mémoire – comme un texte fondateur pour l’identité collective. La nation prenait dès lors l’allure d’une construction idéologique disposant d’une consistance sociohistorique assez limitée, ce qui explique peut-être en partie la virulence idéologique de ses défenseurs, qui devenaient sa fragilité et n’hésitaient pas à condamner féroce­ment ceux qui exposaient les limites du discours politique post­référendaire. L’identité québécoise était désormais progressiste et chartiste. Certains diront, avec raison, qu’elle se trudeauisait. Surtout, on parvenait de moins en moins à définir le particularisme identitaire québécois, mis à part une référence évidente à la langue française, que l’on parvenait de plus en plus difficilement à défendre, d’ailleurs, sinon comme langue publique commune.

Mais cette évacuation de l’expérience historique québécoise dans la définition de l’identité collective risquait de poser problème, d’autant plus que le Québec, au même moment, assistait à la multiplication d’accommodements raisonnables dans l’espace public, ce qui était probablement inévitable dans un contexte d’augmentation des seuils d’immigration. L’idéologie multiculturaliste, fondée sur l’inversion du devoir d’intégration, la privatisation de la culture majoritaire et la reconnaissance publique des identités minoritaires, commençait à pénétrer les mœurs et à transformer les rapports sociaux : les institutions, loin de servir de moule intégrateur pour les nouveaux arrivants, commençaient à se transformer pour gérer selon les exigences d’un clientélisme « efficace » les revendications ethno­religieuses – et cela d’autant plus qu’on assistait à une concentration de la population immigrante à Montréal. L’égalitarisme identitaire radical propre au multiculturalisme amène les groupes à multiplier les demandes d’ajustement des institutions à leurs besoins particuliers et à voir des gestes discriminatoires dans le refus de transformer les normes de la société d’accueil. On assiste ainsi à une fragmentation interne de la société, qui est appelée à se poursuivre dans une fragmentation de la citoyenneté.

Pourtant, ces revendications ethnoculturelles ne seront pas d’abord présentées par les défenseurs du multiculturalisme comme autant de revendications identitaires de groupes culturels mal intégrés au Québec. Bien au contraire. L’idéologie des droits, relayée, célébrée et sacralisée par la Cour suprême du Canada (mais aussi présente au sein même de la société

québécoise, dans les institutions étatiques et paraétatiques, et très souvent relayée dans le système médiatique), dépolitisera ces nombreuses revendications. En fait, elle les individualisera en les présentant comme de simples clauses de conscience réclamées par des individus espérant un accommodement raisonnable des institutions pour faire une place à leurs préférences spirituelles. Ainsi, les revendications d'accommodement raisonnable ne révéleraient pas l'échec de l'intégration des nouveaux arrivants à la société québécoise, non plus que le dysfonctionnement de nos systèmes d'intégration collective. Elles mettraient simplement en scène des demandes individuelles légitimes devant un système qui se targue de pouvoir s'adapter aux expressions variées de la conscience de chacun.

On notera toutefois que ce discours s'accompagnait d'une apologie de la « diversité » comme référent politique. Cette idéologie portée par le libéralisme de gauche prétend « individualiser » ces revendications tout en admettant implicitement leur portée collective. On plaide ainsi régulièrement pour une représentation équitable dans l'espace public des personnes issues de la « diversité », ce qui montre qu'on cherche à constituer politiquement et institutionnellement certains communautarismes, et, donc, à normaliser une forme d'intégration « civique » et sociale à la société québécoise qui ne passerait pas par l'intégration culturelle et identitaire. De même, on plaide souvent pour une réécriture « diversitaire » de l'histoire, pour que les communautés culturelles s'y reconnaissent, ce qui est une autre manière d'admettre la portée collective des revendications s'inscrivant dans la logique des accommodements raisonnables.

Ces revendications se sont donc multipliées. Elles étaient au même moment de plus en plus médiatisées. Et l'on peut dire ici que l'opinion publique ne s'est pas laissé bluffer par le « libéralisme des droits », pas plus que par la conversion obligatoire à l'idéal diversitaire. Elle n'a pas voulu voir dans ces revendications de simples demandes d'ajustement des institutions pour des questions de conscience. Tout simplement, elle y a reconnu l'échec de l'intégration des nouveaux arrivants, d'autant plus qu'à ce constat médiatique s'ajoutaient les constats s'accumulant dans la vie quotidienne, la mutation culturelle et identitaire de la métropole, notamment son anglicisation, ne laissant guère de doutes sur la question. En fait, ces revendications, présentées comme autant de demandes d'« accommodements raisonnables », furent

traitées par l'opinion publique comme des symptômes politiques d'une crise identitaire. Ce qui veut dire, évidemment, qu'une majorité de la population continuait d'avoir des attentes élevées en matière d'intégration culturelle et identitaire des immigrés, même si ces attentes n'étaient plus légitimées par les institutions et le discours intellectuel ambiant. Une majorité de la population, autrement dit, adhérait encore implicitement à une vision substantielle et non pas procédurale de la nation et ne reconnaissait pas la vertu politique du multiculturalisme.

La table était mise pour ce qu'on appellera la crise des accommodements raisonnables. D'autant plus que ces visions identitaires distinctes (multiculturalisme et nationalisme historique) recoupaient passablement certaines divisions sociales au Québec, les « élites » intellectuelles et médiatiques se reconnaissant majoritairement (mais pas unanimement) dans la vision multiculturaliste et les classes moyennes et populaires francophones (majoritairement, mais pas unanimement, encore une fois) se reconnaissant plutôt spontanément dans la vision historico-culturelle de la nation. Le conflit identitaire prenait ainsi l'allure étrange d'une « lutte des classes » dans leur rapport à la diversité et à la mondialisation. La chose n'est toutefois pas exclusive au Québec et traverse l'ensemble des sociétés occidentales.

Ainsi, du côté des élites intellectuelles, médiatiques et technocratiques, on pouvait s'attendre à une part de mépris et de condescendance à l'égard des réflexes identitaires d'une frange importante de la population, réflexes qui seraient associés à une fermeture d'esprit quant à la différence. Le peuple serait sous-développé culturellement et ne comprendrait pas spontanément la mutation de l'éthique sociale liée à l'ouverture à la diversité. On a souvent affirmé, par exemple, que c'est parce qu'ils ne feraient pas concrètement et quotidiennement l'expérience de la diversité que les Québécois francophones des classes moyennes et populaires auraient des réserves à l'égard du multiculturalisme. Leur critique des accommodements trouverait donc sa source dans leur ignorance. De l'autre côté, on pouvait s'attendre à du ressentiment envers des élites accusées de se moquer du peuple, de ne plus défendre son identité et, plus encore, de brader son identité sur l'autel du multiculturalisme. Sans surprise, de tels sentiments s'activèrent assez rapidement dans le débat public, comme si deux formes d'aliénations distinctes par rapport à l'avenir du Québec se répondaient, les premières craignant un Québec insuffisamment (post)moderne, les secondes, un Québec insuffisamment

national. C'est bien évidemment parce que la question de la communauté politique touche directement à celle de l'existence de la collectivité, de la nation, qu'elle mobilise les sentiments politiques les plus profonds.

La crise des accommodements raisonnables a donc occupé l'espace médiatique pendant deux ans. Il y eut d'abord l'affaire du kirpan (un jeune sikh cherchant à tout prix à amener avec lui à l'école son poignard rituel), qui mettait en scène l'inversion du devoir d'intégration dans les établissements scolaires et la dénaturation du processus démocratique par les tribunaux. Il ne s'agissait plus pour l'immigrant de s'adapter au Québec, mais à la société québécoise de se transformer pour l'accueillir. Les institutions confirmaient ainsi qu'elles endossaient désormais non plus le devoir d'intégration des nouveaux arrivants, mais le droit fondamental à la non-intégration culturelle, validé par la Cour suprême, dont la légitimité en est venue à transcender peu à peu celle du Parlement dans le système politique canadien. On voit de cette manière en quoi la nouvelle culture des droits exige moins l'intégration du nouvel arrivant à sa société d'accueil que la transformation en profondeur de celle-ci pour modifier significativement sa conception de l'intégration. On voit aussi que l'adaptation de nos sociétés à la diversité suppose en fait un travail immense d'ingénierie sociale et identitaire.

Je rappelle ici certains des événements clés qui ont relancé à plusieurs reprises la crise des accommodements raisonnables : l'affaire des fenêtres givrées au YMCA, la réécriture des cours d'histoire québécoise pour en retirer la référence à la nation, la modification du menu d'une cabane à sucre pour satisfaire une clientèle religieuse, la discrimination sexuelle dans les cours prénataux dans le quartier Parc-Extension, la multiplication des menus religieux dans les cantines scolaires, l'aménagement d'une salle de prière à l'École de technologie supérieure (ETS), l'occultation de la référence à Noël pendant les fêtes de fin d'année, avec le remplacement du sapin de Noël par l'arbre des festivités et la censure du fameux *Joyeux Noël*. Ces événements n'étaient pas des anecdotes ou des faits divers, mais des symptômes d'un dérèglement social et politique, même s'ils n'avaient pas tous nécessairement la même portée. Le Québec faisait ainsi l'expérience des nombreuses controverses liées à la construction de la société multiculturelle : rapports entre majorité et minorités, redéfinition de l'égalité hommes-femmes, judiciarisation du politique, clientélisme bureaucratique dans la gestion de la diversité, etc.



Les défenseurs du multiculturalisme pouvaient bien répondre qu'il y avait, juridiquement parlant, aucun accommodement raisonnable là-dedans (ce qui n'était pas faux, la plupart du temps), rapidement la population s'est approprié l'expression *accommodements raisonnables* pour désigner la crise du multiculturalisme à la québécoise. L'accommodement raisonnable devenait le symbole de l'échec de l'intégration à la communauté nationale. Il n'y a rien de surprenant ici. La crise du multiculturalisme frappe chaque société occidentale, qui découvre du même coup le nécessaire recoupement, au moins partiel, entre la citoyenneté et l'identité nationale, dans la mesure où la première et la seconde sont indispensables à la fondation puis à la consolidation d'une communauté politique démocratique. Leur dissociation exagérée peut, conséquemment, engendrer une crise sociale. Autrement dit, une hétérogénéité identitaire exagérée devient problématique pour la qualité de la vie démocratique qui ne parvient plus à dégager les grandes lignes d'un bien commun, dans la mesure où la citoyenneté se morcelle et où le monde commun se décompose sous la pression des particularismes.

Pour faire face à cette crise à travers laquelle se tenait un procès en profondeur du multiculturalisme, le gouvernement du Québec, dirigé à ce moment-là par Jean Charest, a créé une commission sur la gestion de la diversité et des accommodements raisonnables. Il mit à sa tête Gérard Bouchard et Charles Taylor, deux éminents universitaires, certes, mais aussi deux théoriciens militants du multiculturalisme, ce qui laissait deviner les conclusions du rapport qu'ils remettraient au terme de leur exercice de consultation. On peut d'ailleurs voir dans la nomination de Bouchard-Taylor une réaction des élites établies devant la remise en question de ce qu'ils prenaient pour un progrès évident dans la « gestion de la diversité ». L'objectif déclaré de cette commission devenait ainsi la promotion de la diversité auprès d'une population n'ayant pas encore fait sien l'idéal multiculturel et la réaffirmation, à travers l'ajout de certaines balises régulatrices aux excès diversitaires, de la légitimité de l'idéologie de l'accommodement raisonnable.

Mais, on l'a dit, une frange importante de la population s'est braquée contre ce qu'elle considérait comme une dénationalisation de la société québécoise. Elle cherchait à protester explicitement contre un sentiment de plus en plus fortement ressenti de dépossession identitaire, de perte de repères collectifs. D'un sondage à l'autre, la systématisation

des accommodements raisonnables était dénoncée. La réaction populaire (endossée par les sondages) au code de conduite pour les immigrants adopté à l'hiver 2007 par le conseil municipal du village d'Hérouxville fut révélatrice, malgré ses excès rhétoriques, d'une vision beaucoup plus substantielle de l'identité collective, et non exclusivement procédurale. L'affaire Hérouxville marquait en ce sens une volonté de réaction politique face à la crise.

Le PQ aurait pu profiter de cette contestation, mais son ralliement au multiculturalisme depuis 1995 l'en empêchait d'autant plus que son chef du moment, André Boisclair, avait été l'un des principaux promoteurs de son virage chartiste et multiculturaliste. L'ADQ de Mario Dumont, spontanément favorable à un nationalisme plus conservateur, parviendra à récupérer la protestation populaire contre l'idéologie des accommodements raisonnables. Cette position lui permettra de ravir au PQ son statut de premier parti nationaliste et de former, le temps d'un mandat, l'opposition officielle à l'Assemblée nationale, de 2007 à 2008. On sait par ailleurs que le retour à un nationalisme centré sur la majorité historique francophone de la part du PQ lui a permis de récupérer sa place de premier parti nationaliste à l'élection qui suivra en 2008. Le retour au Nous majoritaire fermera en effet la parenthèse multiculturaliste postpréférénaire au sein du PQ.

Ainsi, la crise des accommodements raisonnables se transposera principalement vers la commission Bouchard-Taylor, qui commencera à l'automne 2007 une tournée du Québec. Cette consultation sera moins l'occasion de comprendre le malaise identitaire québécois que de faire une promotion active de l'inter/multiculturalisme auprès d'une population considérée comme récalcitrante au progrès diversitaire. Il s'agissait en quelque sorte d'un a priori sociologique et idéologique de la Commission et du cadre de travail qu'elle se donnera. La Commission deviendra le lieu de ralliement de l'intelligentsia multiculturaliste qui travaillera désormais à démontrer qu'il n'y avait pas eu de crise des accommodements raisonnables, mais seulement un déchaînement populaire médiatiquement amplifié contre la référence à la diversité.

Pour y avoir consacré ailleurs de nombreux travaux, je ne reviendrai pas sur le détail du rapport Bouchard-Taylor (Bock-Côté, 2008, 2010 et 2012). J'en retiens simplement les grandes lignes, qui témoignent bien de la perception qu'a l'intelligentsia multiculturaliste de la protestation populaire ou conservatrice devant la « diversité ». La commission Bouchard-Taylor examinera cette controverse et en tirera une conclusion symptomatique de cette vision « progressiste » de la question identitaire : la crise des accommodements raisonnables serait révélatrice d'un dérèglement de la culture québécoise par rapport à la diversité. Les majorités nationales, aujourd'hui, n'accepteraient pas de voir leurs privilèges identitaires et symboliques contestés. On notera que ce type d'explication n'est aucunement exclusif au Québec. Chez une certaine gauche, assez hégémonique en sciences sociales et en philosophie politique, il faut en convenir, on a tendance à réduire l'identitaire à un fantasme droitier révélateur des pulsions xénophobes – et même à du racisme implicite – logées au cœur de la société occidentale et particulièrement ressenties par les classes populaires, qui prendraient peur devant la diversité.

Bouchard et Taylor ajoutaient à cela une explication : historiquement minoritaires, les Québécois francophones se croiraient exagérément menacés par l'étranger, ce qui les rendrait aussi exagérément frileux devant la diversité. Les Québécois ne seraient toujours pas parvenus à surmonter, et encore moins à transcender, le traumatisme historique de leur minorisation. Cette condition les amènerait à adopter plus rapidement et plus facilement qu'ailleurs des réflexes défensifs assimilables au repli sur soi et à une crispation xénophobe et rétrograde devant la diversité. Ils s'imagineraient plus fragiles qu'ils ne le sont. Ils seraient victimes, culturellement parlant, du syndrome du malade imaginaire.

C'est ce qui a amené Bouchard et Taylor à voir dans la crise des accommodements raisonnables une fabulation médiatique, confirmant seulement, on l'a dit, certaines dispositions potentiellement xénophobes au cœur de la culture québécoise. À la rigueur, la conclusion des commissaires était simple. La seule crise véritable des accommodements raisonnables se trouvait dans le fait que les Québécois francophones avaient assimilé à une crise identitaire la

multiplication des revendications diversitaires dans l'espace public. Autrement dit, la crise des accommodements raisonnables aurait révélé non pas l'échec de l'intégration, mais la frilosité identitaire des Québécois francophones.

Cela ouvrirait évidemment un grand chantier selon les commissaires. Il fallait entamer la transformation identitaire de la société québécoise, à travers un grand programme de reconstruction de l'identité collective, pour la faire évoluer selon les exigences de l'égalitarisme multiculturel. Cette transformation se faisait à partir d'une thèse de base : aucun groupe culturel ne dispose d'un statut privilégié dans la formation de l'identité collective. Un nouvel égalitarisme identitaire devrait présider à la reconstruction de la citoyenneté québécoise. Cela impliquait évidemment de remettre les cadrans historiques à zéro et d'assimiler à tout autant de mesures discriminatoires les nombreuses traces du lien historique entre la majorité francophone et la société québécoise. La reconstruction post-historique et post-nationale de la société québécoise au nom du multiculturalisme est un chantier potentiellement infini. Les pouvoirs publics, je l'ai dit plus haut, ne devaient plus travailler à intégrer culturellement les immigrants à la communauté nationale, mais à transformer le rapport de cette dernière à la diversité. En quelque sorte, ils devaient travailler à fabriquer un nouveau peuple.

C'est la part de l'héritage culturel de la majorité fondatrice dans la citoyenneté démocratique d'un pays particulier qui se trouvait ainsi remise en question. Dans la perspective multiculturaliste, la citoyenneté démocratique se veut de moins en moins conditionnée par des contenus culturels spécifiques, par un héritage historique déterminé. En un sens, elle veut se donner un élan universaliste radical dans une culture des droits qui n'est plus déterminée par un particularisme historique significatif. C'est un problème de philosophie politique. D'une certaine manière, les contenus culturels traditionnels n'existent plus que de manière résiduelle. Comme si la citoyenneté démocratique moderne parvenait finalement à s'extraire du cadre historique qui lui avait d'abord servi de réceptacle, comme si la démocratie véritable ne pouvait s'accomplir qu'en renouvelant toujours son élan vers l'universel, comme si elle devait chercher à se départiculariser pour être fidèle à ses exigences émancipatoires. Comme si l'universel devait finalement, un jour, se libérer de sa tension avec le particulier et l'enracinement.



De ce point de vue, la démocratie a moins à voir avec un régime politique permettant à un peuple historiquement circonscrit de s'autogouverner qu'avec une citoyenneté chartiste appelée à s'appliquer progressivement à un maximum de relations sociales et à diluer l'héritage historique d'un peuple, dans la mesure où il passe désormais pour un système discriminatoire limitant l'accès aux droits universels, qu'ils soient civiques, politiques, sociaux ou culturels. La démocratie relève donc moins de l'autogouvernement d'une collectivité que d'une culture des droits diminuant progressivement l'emprise de la « majorité » sur les « minorités ». On comprendra aussi que la figure du citoyen s'éclipse ici de plus en plus devant celle de l'individu, moins occupé à respecter ses obligations civiques qu'à faire valoir ses droits. Nous voyons de quelle manière la crise des accommodements raisonnables a confronté le Québec aux problèmes connus du rapport entre nation et démocratie, entre identité et citoyenneté.

J'ai noté que la critique des accommodements raisonnables s'est d'abord manifestée à travers la réaction populaire contre le multiculturalisme. On ferait erreur, toutefois, de ne pas noter qu'une critique intellectuelle approfondie s'est longtemps exprimée en marge de l'espace public contre le multiculturalisme. Cette critique finira par ailleurs, à travers la crise, à rencontrer la critique populaire, sans nécessairement s'y identifier terme à terme, cela va de soi. Cette philosophie plus conservatrice – on a parlé de nationalisme conservateur – s'est mise à distance du grand récit de la « pathologisation de l'identitaire » et a cherché à rappler la fécondation indispensable de l'obligation civique par le sentiment national, dans la mesure où l'homme ne doit pas seulement avoir un lien formel à une communauté politique pour y participer activement, mais un lien existentiel, trempé dans l'histoire. Le nationalisme conservateur – l'expression sera appelée à faire carrière médiatiquement et plus encore dans le milieu académique – refusait en quelque sorte la dissolution de l'historico-politique dans le techno-juridique. Il y avait là aussi un refus de l'oubli de la charge existentielle du politique, ainsi qu'une critique de la réduction des institutions collectives à de simples structures fonctionnant selon les exigences de la rationalité procédurale.

Il y avait donc un refus de la dissociation nette entre identité et citoyenneté dans la critique québécoise des accommodements raisonnables. Un certain refus, aussi, d'appréhender la réalité politique à partir d'une version radicalisée du mythe contractualiste qui se recompose aujourd'hui dans la matrice diversitaire. Un certain refus, aussi, de considérer la société comme une page blanche sur laquelle viendraient se superposer des communautés égales en droit, sans que l'une d'entre elles dispose d'un lien historique privilégié avec le territoire. Le refus, également, de dissoudre le politique dans le droit. Un refus, aussi, de la communautarisation des nouveaux arrivants, qui limite inévitablement leur intégration à leur société d'accueil. Autrement dit, ce qui se révélait à travers la critique des accommodements raisonnables, c'était une vision non plus seulement techno-légale de la démocratie, mais une vision historico-politique. Le Québec, en ce sens, n'est pas seulement une société, mais un peuple. Pas seulement une communauté de « droits », mais une communauté d'histoire, de mémoire et de culture. Dans ce cas, le politique n'est pas simplement au service des droits individuels à consacrer, mais aussi d'un collectif.

Ce sont donc deux conceptions de la démocratie qui finissent par s'affronter ici. Dans le cas de la société multiculturelle, elle met d'abord et avant tout l'accent sur la gestion des droits dans la poursuite de l'égalité entre identités culturelles et sociales. La société ne se pense plus dans l'histoire, mais dans un présent perpétuel qu'il s'agit de gérer de la meilleure manière possible, d'autant plus qu'on ne reconnaîtra plus l'épaisseur anthropologique du lien social. Dans le cas de la nation, elle suppose un peuple historiquement constitué, à forte cohésion nationale, et capable de s'autogouverner. Ici, le sentiment d'appartenance à la communauté politique est fondamental, dans la mesure où il suppose une capacité à reconnaître un bien commun transcendant les préférences identitaires et les styles de vie des uns et des autres. On voit bien, toutefois, comment la crise des accommodements raisonnables a contribué à transformer les termes du débat public au Québec, en révélant à l'espace public les questions fondamentales associées à la « question identitaire » en ce début de XXI^e siècle.

CONCLUSION

J'ai exploré la question identitaire de manière à montrer qu'elle ne saurait se poser exclusivement dans les termes des politiques publiques contemporaines. On ne comprend bien la question identitaire qu'en refusant de consentir au réductionnisme technocratique du politique, qu'en rouvrant aussi la question du sens dans la cité, chose à laquelle se refuse, on le sait, la démocratie procédurale qui fonctionne exclusivement sur le registre techno-juridique. Certains diront même qu'il faut sortir des limites étroites du libéralisme contemporain pour ressaisir les problèmes politiques dans toute leur profondeur. La proposition est acceptable, à condition qu'elle ne veuille pas dire qu'il faille au même moment sacrifier les libertés fondamentales, au cœur de la tradition politique occidentale – libertés fondamentales qu'on ne saurait toutefois réduire, effectivement, à l'idéologie des droits de l'homme aujourd'hui dominante. On pourrait dire que s'il faut certainement maintenir la démocratie libérale, qui demeure au cœur du patrimoine philosophique, historique et politique de la civilisation occidentale, il serait aujourd'hui possible de la revitaliser en revalorisant sa dimension démocratique – donc collective.

La définition des problèmes politiques dans les termes exclusifs du paradigme gestionnaire – qui domine aujourd'hui la pensée politique comme la pratique politique – empêche d'en comprendre la portée historique et la profondeur sociologique. On oublie qu'à certains moments se pose la question de la survie historique d'une collectivité. Et qu'inversement elle peut s'essouffler existentiellement. De ce point de vue, cette contribution, avant d'apporter une solution « concrète » à la question identitaire, invite surtout à regarder le problème à travers une lunette sociologique qui ne l'appauvrit pas et qui ne « désessentialise » pas les problèmes politiques. Car l'assèchement du politique est normalement le symptôme d'une collectivité historiquement épuisée.

En fait, la question identitaire révèle les limites du mythe de la transparence absolue de la citoyenneté, qui pourrait s'émanciper, certains l'espèrent, de toute forme de conditionnement historique et culturel. La question identitaire réactive la vieille question du corps politique et, conséquemment, de la charge sacrée qui est inhérente au lien civique. Elle révèle les limites d'une citoyenneté qui s'est universalisée jusqu'à ne plus savoir penser la participation civique, l'obligation civique et l'appartenance à la cité. Il va sans dire que dans une époque marquée par la crise de la mondialisation, les tensions de plus en plus vives entre l'*overclass* mondialisée et les populations accrochées au cadre national, la question identitaire est appelée à transformer durablement la trame politique des sociétés occidentales.

C'est une réalité profonde qui tend à resurgir : celle des constellations culturelles lourdes. Habituees à se définir exclusivement dans le langage du droit, et plus du tout dans le langage de la culture « anthropologique », les sociétés occidentales ne parviennent plus à percevoir certains enjeux politiques, en les traduisant immédiatement et exclusivement dans le langage du droit – langage des droits qui est souvent instrumentalisé par certaines minorités idéologiques radicalement antilibérales, faut-il le préciser. Cela force probablement les sociétés occidentales à s'interroger sur les limites de l'universalisme radical à travers lequel elles ont paradoxalement cherché à se définir depuis une trentaine d'années. Tout occupées à s'extraire de leur histoire, et à se définir exclusivement par les possibilités émancipatoires offertes aux individus, et, plus encore, par la possibilité pour chacun de se désaffilier progressivement du collectif, elles ont oublié qu'une société ne se constituant pas comme un corps politique finit par se déliter, puis par disparaître de la scène de l'histoire. On voit encore ici comment les différentes théories de la justice qui dominent aujourd'hui la théorie politique ne permettent pas d'appréhender pleinement et sérieusement le problème politique. On redécouvre surtout les conditions préalables historiques, morales et culturelles de la démocratie libérale.

Je ne m'appesantis pas sur les « mesures » qui permettraient de reprendre à neuf la question du corps politique au Québec. Je note toutefois que la présence de la question nationale au cœur de la condition politique québécoise, ainsi que la condition « petite

nationale» du Québec, pour reprendre la formule de Kundera, le prédispose à prendre au sérieux cette exigence anthropologique et politique. Je me permets néanmoins d'évoquer quelques mesures qui ne seront pas surprenantes : elles touchent à la sauvegarde de la langue française, à l'intégration des immigrés à la majorité historique francophone, à la préservation d'un espace politique où le commun surplombe le particulier, de renverser la dynamique de judiciarisation de la démocratie, de raccorder les seuils d'immigration à nos capacités d'intégration, à la création d'une citoyenneté québécoise conditionnée culturellement par la majorité historique francophone. On peut raisonnablement croire que ces politiques seraient plus efficaces si le Québec transformait son statut politique et accédait enfin à l'indépendance.

J'en arrive à une conclusion générale. J'ai cherché à montrer comment une crise politique que certains croyaient locale et fantasmée révélait en fait à la société québécoise contemporaine les problèmes immenses soulevés par l'émergence de la question identitaire et leur conversion forcée au multiculturalisme. À travers la question identitaire, les sociétés occidentales font l'expérience non plus imaginée, mais existentielle, des questions politiques les plus fondamentales, celles qui touchent au consentement ou non à la cité, celles qui touchent à la mise en scène du pouvoir, celles qui touchent aux affects et aux sentiments révélés et cultivés par la citoyenneté. Ce qui confirme à tout le moins que nous sommes effectivement contemporains d'un changement d'époque politique et qu'il faudra, d'une manière ou d'une autre, examiner les outils théoriques à partir desquels nous conceptualisons la cité. Nous quittons la seule question de la « gestion » pour revenir à celle du « gouvernement ». La philosophie politique devra enregistrer cette mutation.

RÉSUMÉ

- ▶ La question identitaire, loin d'être une question fantasmagorique, joue un rôle majeur dans la compréhension de la démocratie contemporaine. Elle ramène à l'avant-plan la question des fondements de l'association politique et celle des conditions historiques et culturelles préalables à la démocratie libérale.
- ▶ La culture politique post-référendaire, traumatisée par la déclaration malheureuse de Jacques Parizeau à propos de l'argent et du vote ethnique, a entraîné une censure idéologique pendant une dizaine d'années de toute référence à la majorité historique francophone dans le discours politique.
- ▶ La crise des accommodements raisonnables a marqué les limites de cette conversion au multiculturalisme en révélant, par ailleurs, une division sociale entre une élite généralement favorable au multiculturalisme et à une vision procédurale de la communauté politique et une majorité populaire favorable au maintien du cadre national et à une définition historique de la communauté politique.
- ▶ Il est nécessaire, aujourd'hui, de reconnecter la démocratie à une communauté de sens, qui ne peut être en fait que la nation, dans la mesure où elle délimite l'espace d'un monde commun historiquement construit où l'intérêt public parvient à transcender les différentes formes de communautarisme.
- ▶ Ce sont deux visions de la démocratie qui s'affrontent, en fait. La première relève du charisme, la seconde, de la logique historico-nationale. À partir de ce conflit politique, il nous est possible de cartographier plusieurs des controverses politiques fondamentales liées à l'émergence de la question identitaire dans les sociétés occidentales contemporaines.

BIBLIOGRAPHIE

- BOCK-CÔTÉ, M. (2007). *La dénationalisation tranquille. Mémoire, identité et multiculturalisme dans le Québec postréférendaire*, Montréal, Boréal.
- BOCK-CÔTÉ, M. (2008). « À défaut de convaincre le peuple, en fabriquer un nouveau », *L'Action nationale*, septembre, p. 107-132.
- BOCK-CÔTÉ, M. (2010). « Le multiculturalisme en débat : retour sur une tentative thérapeutique », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 18, n° 3, p. 227-268.
- BOCK-CÔTÉ, M. (2012). « La mémoire de la Révolution tranquille et l'idéologie diversitaire : retour sur la conception de l'histoire présente dans le rapport Bouchard-Taylor », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 20, n° 3, p. 149-169.

« LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS PEUT ÊTRE MODIFIÉ DE FAÇON À FAVORISER L'INTÉGRATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL OU L'INTÉGRATION EN FRANÇAIS, MAIS UNE RÉFORME DE LA GRILLE DE SÉLECTION FERAIT APPARAÎTRE UNE TENSION ENTRE LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES ET LINGUISTIQUES. »



IMMIGRATION

L'IMMIGRATION,
LA LANGUE ET L'EMPLOI :
DES ARBITRAGES DÉLICATS

BENOÎT DUBREUIL
ET GUILLAUME MAROIS

BENOÎT DUBREUIL EST CHERCHEUR POSTDOCTORAL EN PHILOSOPHIE DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL ET TITULAIRE D'UN DOCTORAT EN PHILOSOPHIE DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES. IL EST L'AUTEUR D'UNE VINGTAINÉ D'ARTICLES EN PHILOSOPHIE MORALE ET EN PHILOSOPHIE DES SCIENCES, DE MÊME QUE DE QUATRE LIVRES, DONT *HUMAN EVOLUTION AND THE ORIGINS OF HIERARCHIES* (CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2010) ET *LE REMÈDE IMAGINAIRE* (BORÉAL, 2011).



GUILLAUME MAROIS EST DOCTORANT EN DÉMOGRAPHIE À L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET RÉCIPIENDAIRE D'UNE BOURSE JOSEPH-ARMAND-BOMBARDIER DU CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES DU CANADA. SA MAÎTRISE EN DÉMOGRAPHIE À L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL A ÉTÉ RÉCOMPENSÉE PAR LE PRIX JACQUES-HENRIPIN (2008). IL EST COAUTEUR DU LIVRE *LE REMÈDE IMAGINAIRE* (BORÉAL, 2011).



Le Québec reçoit depuis quelques années un nombre record d'immigrants. Cette immigration est régulée par une politique complexe, administrée à la fois par Ottawa et Québec. Le gouvernement fédéral est principalement responsable du regroupement familial et de l'accueil des réfugiés, soit des catégories d'immigration qui répondent d'abord à des finalités morales et humanitaires. Le gouvernement du Québec est, quant à lui, responsable de l'immigration dite « économique », c'est-à-dire de la sélection d'immigrants admis principalement en fonction de leur capacité à s'intégrer et à contribuer à l'économie et à la société.

Ce texte porte sur deux des principales finalités des politiques d'immigration du Québec : maximiser la contribution des immigrants au marché du travail et faire en sorte que l'immigration renforce (ou, minimalement, qu'elle n'affaiblisse pas) la place du français. Ces deux objectifs répondent à des valeurs largement consensuelles dans la société québécoise : la prospérité économique et l'épanouissement du français. Leur atteinte n'est cependant pas sans soulever des difficultés considérables.

Dans la pratique, il existe une tension entre les objectifs économique et linguistique. Le problème principal est qu'en modifiant les politiques d'immigration de façon à optimiser l'intégration économique des immigrants, on exclut un grand nombre d'immigrants susceptibles d'adopter le français. À l'inverse, en modifiant la sélection de façon à optimiser l'intégration linguistique, on admet un grand nombre d'immigrants susceptibles d'avoir des difficultés d'intégration au marché du travail. Ces difficultés sont préoccupantes à plusieurs égards. Leur impact sur la prospérité économique globale du Québec demeure cependant modeste et ne suffit pas à discréditer une politique d'immigration qui accordait d'abord et avant tout la priorité au français. C'est cette thèse que nous défendons dans ce texte.

L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR L'ÉCONOMIE

Une large littérature a étudié l'impact de l'immigration sur l'économie des pays d'accueil. La question est complexe dans la mesure où l'« économie » peut faire référence à plusieurs choses. Il faut préciser si l'on s'intéresse à l'impact de l'immigration sur le PIB, les salaires, le rendement du capital, les finances publiques, etc. L'impact le plus évident de l'immigration sur l'économie est d'en accroître la taille. L'immigration accroît le nombre de travailleurs, de consommateurs et d'épargnants; elle accroît la quantité d'échanges économiques au sein d'un pays et, donc, son PIB.

Plus difficile à évaluer est l'impact de l'immigration sur les autres variables économiques: PIB par habitant, salaires, prix à la consommation, etc. Dans Dubreuil et Marois (2011), nous expliquons les difficultés méthodologiques qui apparaissent lorsqu'on cherche à mesurer cet impact et nous présentons certaines des principales études ayant cherché à le faire. Nous nous contentons ici de rappeler les principaux faits.

En général, l'impact de l'immigration sur l'économie est relativement faible pour une double raison: le taux annuel d'immigration dans une société ne peut qu'être relativement faible et les immigrants tendent avec le temps à adopter des comportements et des caractéristiques de plus en plus semblables à celles des non-immigrants. À long terme, par conséquent, l'immigration n'influe que très faiblement sur les salaires, le rendement du capital ou les prix à la consommation.

L'impact économique de l'immigration peut néanmoins être important à court et à moyen terme ou dans certains secteurs. Par exemple, si les immigrants ont tendance à se concentrer dans un secteur, cela peut y engendrer une baisse des salaires. En règle générale, cet impact est temporaire puisque le marché tend à s'ajuster à l'afflux de main-d'œuvre et à retrouver son point d'équilibre.

Il peut exister des situations où l'immigration s'accompagne d'effets plus durables, par exemple lorsque la croissance de l'économie mène à des économies d'échelle. Ainsi, l'immigration au Canada au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle s'appuyait en partie sur l'objectif de créer un marché intérieur suffisamment grand. Cet argument a cependant perdu l'essentiel de sa force aujourd'hui, notamment à cause de l'ouverture des frontières économiques.

L'immigration peut aussi avoir un effet notable si les travailleurs immigrants ont des caractéristiques très différentes des non-immigrants. Par exemple, les immigrants récents au Québec sont plus jeunes que la moyenne de la population. Dans un contexte de vieillissement, il est raisonnable de penser qu'ils peuvent contribuer à accroître la proportion de la population en âge de travailler. L'argument se heurte toutefois à deux difficultés de taille. La première est que l'impact de l'immigration sur la structure par âge est relativement modeste, voire insignifiant. L'immigration permet de ralentir très légèrement le vieillissement de la population, sans être en mesure de modifier les tendances lourdes tributaires des comportements de la société d'accueil en matière de fécondité et de mortalité. Une autre difficulté vient du fait que cet impact positif sur la structure d'âge ne se traduit pas nécessairement par des effets bénéfiques sur l'économie. Pour que ce soit le cas, les immigrants doivent être suffisamment nombreux à travailler et leur travail doit être suffisamment rémunérateur.

Or, l'intégration économique des immigrants s'est détériorée de façon importante au Canada et au Québec au cours des trente dernières années, ce qui a affecté négativement leur contribution à l'économie et aux finances publiques (Picot, 2008). Pour cette raison, il est difficile de déterminer si l'impact de l'immigration sur le PIB par habitant ou sur les finances publiques sera positif ou négatif. Selon toute vraisemblance, cet impact sera très faible.

L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DES IMMIGRANTS AU CANADA

Malgré l'impact limité de l'immigration sur l'économie, il est évidemment souhaitable d'identifier les facteurs favorisant l'intégration des immigrants au marché du travail : mieux vaut, après tout, un impact modeste, mais positif, qu'un impact neutre ou modestement négatif.

Au cours des dernières décennies, une riche littérature économique a cherché à établir les causes de la détérioration des conditions des immigrants sur le marché du travail (Picot, 2008). Nous en résumons ici les principales conclusions.

D'abord, le Canada est passé au cours des dernières décennies d'une immigration en grande partie européenne à une immigration majoritairement asiatique. Ce changement signifie notamment que les nouveaux immigrants sont plus susceptibles de parler une langue éloignée de l'anglais ou du français. Les données sur les compétences en lecture montrent qu'il existe un écart très important entre les personnes nées au Canada et les immigrants – particulièrement ceux qui ont été éduqués à l'étranger – et que cet écart explique une grande partie de l'écart salarial entre les immigrants et les non-immigrants (Bonikowska, Green et Riddell, 2008).

Une deuxième cause, aussi importante, concerne la façon dont le marché du travail valorise l'expérience de travail acquise à l'étranger. Dans les années 1960, l'immigrant qui avait acquis cinq ou dix années d'expérience à l'étranger pouvait les faire valoir au Canada. Aujourd'hui, les employeurs ne semblent plus y accorder beaucoup d'importance, surtout si cette expérience a été acquise dans un pays émergent ou en développement (Picot, 2008).

Une autre explication des conditions défavorables des immigrants est la détérioration générale des conditions d'entrée sur le marché du travail des nouveaux travailleurs. Depuis le début des années 1980, les jeunes Canadiens entrant sur le marché du travail font face à des conditions particulièrement défavorables (Picot, 1998). La détérioration des performances des immigrants correspondrait ainsi en partie à un phénomène plus large, c'est-à-dire la faible demande des employeurs pour les travailleurs sans expérience canadienne.

De façon un peu surprenante, il semble que la détérioration du revenu des immigrants ne s'explique pas par une dégradation du rendement des diplômes. L'éducation acquise à l'étranger est moins valorisée sur le marché du travail canadien, mais il en a toujours été ainsi (Ferrer et Riddell, 2003). Par ailleurs, il convient de noter que les immigrants qui ont fait leurs

études supérieures au Canada en tirent un profit comparable à celui des personnes nées au Canada et que ceux qui ont étudié dans un pays ayant un bon système d'éducation en tirent un profit considérable (Sweetman, 2004).

Notre connaissance du contexte québécois est plus limitée que celle du contexte canadien. Nous savons qu'un important écart de revenus y existe également entre les immigrants et les non-immigrants, bien que, comme dans le reste du Canada, les immigrants arrivés jeunes et qui ont obtenu leurs diplômes au Québec se tirent très bien d'affaire (Boulet et Boudarbat, 2010). Les connaissances linguistiques y déterminent aussi de façon importante le succès économique. S'appuyant sur les données du recensement de 2006, Zhu et Bélanger (2010) ont montré que les immigrants qui connaissaient le français ou l'anglais détenaient un avantage considérable au chapitre des revenus de travail par rapport aux immigrants qui ne connaissaient aucune de ces deux langues. De plus, les immigrants connaissant à la fois le français et l'anglais jouissaient également d'un avantage substantiel par rapport à ceux qui ne maîtrisaient qu'une seule de ces deux langues.

LA SÉLECTION DES IMMIGRANTS

Le gouvernement du Québec dispose d'une certaine autonomie en matière d'immigration puisqu'il est responsable de la sélection des « immigrants économiques ». Entre 2006 et 2010, pas moins de 65 % des immigrants admis au Québec l'ont été dans cette catégorie. Les deux autres grandes catégories d'immigration – sous la responsabilité du gouvernement fédéral – sont le regroupement familial (22 %) et les réfugiés (11 %) (ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2011a). Comme ces deux derniers types d'immigration se justifient essentiellement par des raisons morales et humanitaires (et non économiques ou linguistiques), nous limiterons notre discussion dans ce chapitre à l'immigration sélectionnée par le Québec.

L'immigration économique est elle-même composée de plusieurs sous-catégories, dont la principale est celle des « travailleurs qualifiés ». De 2006 à 2010, les travailleurs qualifiés ont représenté 59 % de tous les immigrants admis au Québec. Les deux autres principales catégories d'immigrants économiques sont les « gens d'affaires » (4 %) et les « aides familiaux résidents » (2 %). Dans ce texte, nous nous limitons à la catégorie des travailleurs qualifiés puisque c'est la plus importante sur le plan numérique et que c'est à elle que s'applique principalement la grille de sélection du Québec (tableau 7.1).

La catégorie des « travailleurs qualifiés » se divise finalement en trois groupes : les requérants principaux, leur conjoint et leurs enfants à charge. L'essentiel de la sélection porte sur les requérants principaux, qui représentent environ 50 % des travailleurs qualifiés, c'est-à-dire environ le tiers de tous les immigrants admis. Ainsi, malgré la tendance à présenter l'immigration au Québec comme une « immigration sélectionnée », la grande majorité des immigrants ne fait pas l'objet d'une sélection en bonne et due forme. Ce point est important puisqu'il nous oblige à modérer nos attentes quant à l'impact du système de sélection.

À première vue, la grille de sélection du Québec cible plusieurs caractéristiques économiquement pertinentes : l'âge, l'expérience, la scolarité et les connaissances linguistiques. Cependant, lorsqu'on examine la façon d'attribuer les points, on s'aperçoit que la grille ne permet pas d'optimiser les résultats des immigrants sur le marché du travail. Par exemple :

- **L'âge** : le maximum des points (16) est attribué aux immigrants âgés de 18 à 35 ans. Or, l'immigrant de 18 ans est beaucoup plus susceptible à moyen terme de bien s'intégrer au marché du travail que celui de 35 ans, sans oublier qu'il a plus de chance de faire des études postsecondaires au Canada.
- **L'expérience** : la grille attribue jusqu'à 8 points aux candidats ayant 4 ans d'expérience professionnelle. Or, la grille ne distingue pas l'expérience canadienne (valorisée sur le marché du travail) de l'expérience acquise à l'étranger (généralement non valorisée), ce qui rend ce critère inutile. Par ailleurs, le critère de l'expérience favorise la sélection de candidats plus âgés dont l'intégration est plus difficile.

TABLEAU 7.1.

FACTEURS ET CRITÈRES APPLICABLES
À LA SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS

Critères	Maximum de points Sans conjoint	Maximum de points Avec conjoint
Formation		
Niveau de scolarité	12	12
Domaine de formation	16	16
Expérience	8	8
Âge	16	16
Connaissances linguistiques		
Français	16	16
Anglais	6	6
Séjour et famille au Québec	8	8
Caractéristiques de l'époux ou du conjoint de fait qui accompagne	—	16
Offre d'emploi validée	10	10
Seuil d'employabilité (éliminatoire)	42/92	50/108
Enfants	8	8
Autonomie financière (éliminatoire)	1	1
Adaptabilité	6	6
Seuil de passage	55/107	63/123

SOURCE: MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES (2009).

- **Le niveau de scolarité et le domaine de formation :** la grille attribue davantage de points aux immigrants plus scolarisés et à ceux ayant une formation dans un domaine « en demande ». Cette façon de procéder n'est toutefois pas optimale d'un point de vue économique. D'abord, le critère « niveau de scolarité » ne tient pas compte du lieu d'obtention du diplôme, alors que ce sont les immigrants scolarisés au Canada (ou dans d'autres économies avancées) qui s'intègrent bien au marché du travail. Le critère « domaine de formation » accorde, quant à lui, davantage de points aux diplômes canadiens ou à ceux ayant été reconnus comme équivalents par un ordre professionnel. Cependant, cela ne signifie pas que cette attribution corresponde à la valorisation des diplômes par les employeurs (l'attribution des points s'appuyant sur les projections du marché du travail plutôt que sur les résultats réels des immigrants précédemment admis).
- **Les connaissances linguistiques :** jusqu'à tout récemment, les connaissances linguistiques ne faisaient pas l'objet d'une évaluation objective ; elles étaient évaluées par le candidat lui-même. Depuis 2011, les connaissances linguistiques doivent être évaluées par des tests standardisés (par exemple le DALF pour le français). D'un point de vue strictement économique, il est difficile de justifier la prédominance du français (16 points) par rapport à l'anglais (6 points), puisque les deux langues sont également valorisées sur le marché du travail.

En pratique, la grille de sélection pourrait être modifiée de manière à favoriser l'intégration économique des immigrants. Le critère de l'âge pourrait être rééquilibré de manière à favoriser les travailleurs plus jeunes, par exemple en accordant le maximum de points aux immigrants âgés de 18 ans et en diminuant progressivement le nombre de points attribués jusqu'à l'âge de 35 ans. Le critère de l'expérience pourrait porter sur l'expérience canadienne et une valeur beaucoup plus grande pourrait être attribuée aux diplômes canadiens qu'aux diplômes étrangers. La maîtrise du français et de l'anglais pourrait également être valorisée et la sélection limitée aux candidats ayant une bonne connaissance des deux langues.



Inévitablement, ces modifications entraîneraient une chute marquée du nombre d'immigrants admis. La réalité est que le bassin de candidats qui souhaitent immigrer au Québec et qui possèdent les caractéristiques idéales pour s'intégrer au marché du travail est très limité. L'entrée en vigueur en 2010 du nouveau Programme de l'expérience québécoise (PEQ) illustre bien cette limite. Le PEQ garantit un traitement en 20 jours des dossiers des candidats détenant un diplôme du Québec ou y occupant un emploi qualifié; ces deux critères sont sans doute les meilleurs moyens de prédire une bonne intégration au marché du travail.

Du point de vue économique, il s'agit ainsi d'un excellent programme. Le problème est que très peu de gens peuvent s'y qualifier. Seulement quelques milliers d'étrangers occupent au Québec des emplois qualifiés ou y ont obtenu un diplôme d'études postsecondaires. Plusieurs d'entre eux ne parlent pas français (une exigence du PEQ) ou n'envisagent pas d'immigrer au Québec de façon permanente. Ainsi, dans sa première année d'opération, le PEQ n'a reçu que 2010 demandes sur un total de 53 324 demandes d'immigration (ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2011b, p. 20). Il est possible que ce programme prenne une certaine expansion, mais il est improbable qu'il en vienne à occuper une place importante dans l'immigration totale.

L'IMMIGRATION ET LA DYNAMIQUE LINGUISTIQUE

La politique québécoise d'immigration ne vise pas uniquement des objectifs économiques. Elle valorise aussi la connaissance du français afin que l'immigration contribue au rayonnement de cette langue ou, minimalement, ne lui nuise pas. L'immigration peut avoir un impact sur la place du français au Québec de deux manières.

Tout d'abord, l'immigration peut accroître le **nombre absolu** de francophones à l'échelle du Québec et du Canada. Cet effet est souhaitable, dans la mesure où un plus grand nombre de personnes utilisant le français conduira, en principe, à un plus grand nombre de services et de biens culturels offerts dans cette langue. Or, en augmentant le nombre absolu de locuteurs du français, l'immigration peut nuire à la **place relative** du français, c'est-à-dire

qu'elle peut réduire la proportion de personnes qui utilisent le français au Québec, que l'on considère le français comme langue maternelle, langue d'usage ou langue de travail. Elle aura cet effet si la proportion d'immigrants utilisant le français est plus faible que la proportion de Québécois qui font de même. La place relative du français est importante, car elle détermine la capacité des francophones à maintenir la place du français dans les institutions économiques, politiques ou culturelles.

L'impact de l'immigration sur la place relative du français sera très différent selon la variable considérée : la langue maternelle, la langue d'usage à la maison ou la langue de travail. Les immigrants allophones adoptent rapidement le français ou l'anglais au travail et dans la sphère publique, mais conservent plus longtemps leur langue maternelle à la maison. Lorsqu'un immigrant allophone adopte le français ou l'anglais à la maison, on dit qu'il opère un « transfert linguistique ». Les transferts linguistiques sont un bon indice de l'intégration linguistique à long terme, alors que la langue de travail et la langue d'usage public donnent un meilleur aperçu de l'intégration à court terme.

La principale difficulté pour comprendre l'impact de l'immigration sur la place relative du français est que les comportements linguistiques changent d'une cohorte à l'autre. Les immigrants arrivés plus récemment, par exemple, sont plus portés à utiliser le français à la maison, notamment à cause des changements apportés à la composition de l'immigration. Chez les immigrants arrivés avant 1991 (toutes catégories confondues), 56 % de ceux qui ont fait un transfert linguistique ont opté pour le français¹. Chez les immigrants arrivés depuis 1991, ce pourcentage s'élève à 77 %. Cette proportion est loin d'être catastrophique, mais elle demeure inférieure à celle des non-immigrants utilisant le français à la maison (91 %).

Il faut cependant garder à l'esprit que seule une minorité d'immigrants récents a changé de langue à la maison pour adopter l'anglais ou le français. Les transferts linguistiques récents ne sont donc pas nécessairement un bon indicateur des tendances réellement à l'œuvre. Pour les découvrir, on peut examiner les données de 2006 sur la langue de travail. Parmi les

1. Nous excluons les immigrants utilisant le français et l'anglais à la maison. Statistique Canada, *Recensement de la population de 2006*.

immigrants arrivés avant 1991, 62 % travaillaient le plus souvent en français². Chez les immigrants arrivés après 1991, ce pourcentage est à peine supérieur, soit 64 %. Ce pourcentage se situe largement en dessous du pourcentage de non-immigrants travaillant le plus souvent en français (90 %).

Une situation semblable s'observe avec la « langue d'usage public », concept désignant, notamment, la langue utilisée dans les commerces, les interactions avec l'administration publique ou la consommation de biens culturels (journaux, télévisions, etc.). Un sondage réalisé par le Conseil supérieur de la langue française en 1997 a révélé que, chez les immigrants arrivés entre 1961 et 1970, 58 % utilisaient le plus souvent le français comme langue d'usage public et que 41 % utilisaient le plus souvent l'anglais (Béland, 1999). Chez les immigrants arrivés entre 1991 et 1994, le français récoltait un pourcentage à peine supérieur de 62 % (contre 38 % pour l'anglais), une évolution semblable à celle observée pour la langue de travail.

Il est possible, grâce à des modèles démographiques, de prévoir comment l'immigration affectera la place relative du français au cours des prochaines décennies. Un tel modèle a été développé par Marc Termote (2011) et permet de mesurer l'impact de différents scénarios d'immigration sur l'usage du français à la maison. Les projections montrent, par exemple, qu'en faisant passer en 2011 les volumes d'immigration de 50 000 à 60 000 on réduit l'utilisation du français à la maison de 63,1 % à 62,2 % dans la grande région de Montréal en 2031 (par rapport à 69,1 % en 2006). Ces projections ne portent malheureusement que sur la langue parlée à la maison et ne disent rien de l'impact de l'immigration sur le français comme langue de travail ou langue d'usage public.

2. Nous excluons de nouveau les immigrants utilisant également le français et l'anglais. Voir Statistique Canada, *Recensement de la population de 2006*.

RENFORCER LE FRANÇAIS GRÂCE À LA SÉLECTION?

Pour éviter que l'immigration ne nuise à la place du français sur le marché du travail et dans la vie publique, les tendances à l'œuvre actuellement devraient être infléchies. Une modification de la grille de sélection peut y contribuer, dans la mesure où l'on peut identifier les variables déterminant le choix du français. Malheureusement, très peu d'études ont examiné cette question de près.

Une exception est l'étude réalisée par Yulia Presnukhina (2011). Cette auteure a cherché à déterminer, en utilisant les données de *l'Enquête sur l'utilisation du français dans la vie publique*, quelles variables influencent l'adoption du français comme langue de travail chez les immigrants. L'étude porte sur un échantillon assez faible (717 personnes), mais suffisant pour identifier les principaux facteurs. L'auteure regroupe ces facteurs en trois catégories : les facteurs liés à l'entreprise, ceux liés à l'entourage du travailleur et les caractéristiques individuelles de celui-ci. Examinons les facteurs les plus importants.

Deux facteurs liés à l'entreprise semblent particulièrement pertinents : le fait que l'entreprise soit située à l'extérieur de l'île de Montréal et, de façon plus importante, la langue de la direction. Ce dernier facteur suggère que la francisation des entreprises est susceptible de porter des fruits. Presnukhina cible ensuite deux facteurs très importants en lien avec l'entourage du travailleur : la présence d'un supérieur et d'une majorité de collègues francophones. Ces facteurs semblent donner raison à ceux qui soulignent l'importance pour l'avenir du français de maintenir une forte proportion de francophones dans la région de Montréal.

La troisième catégorie de facteurs inclut les caractéristiques individuelles des immigrants. C'est sur ces variables que peuvent agir les politiques d'immigration. D'abord, de façon peu surprenante, les immigrants ayant une bonne connaissance du français ont plus de chance d'adopter le français au travail, alors que les immigrants ayant une bonne connaissance de l'anglais ont moins tendance à faire de même. Ensuite, les immigrants de langue latine ou originaires d'un pays francophone – les immigrants « francotropes » – sont beaucoup plus

susceptibles d'adopter le français que ceux originaires des États-Unis ou d'Asie. Finalement, la langue des études a un impact très important : ceux qui ont étudié en anglais sont beaucoup plus susceptibles d'opter pour cette langue sur le marché du travail.

Cette étude, bien qu'elle porte sur un échantillon limité, montre que l'actuelle grille de sélection ne permet pas de maximiser l'adoption du français comme langue de travail. Elle suggère aussi certaines modifications qui devraient y être apportées pour y parvenir.

- **Les pays d'origine.** Le fait de limiter le recrutement aux pays à caractère franco-trope permettrait d'accroître de façon importante l'influence du français au travail. Cette approche soulève cependant des réticences, puisque la « sélection en fonction du pays d'origine » est souvent perçue comme discriminatoire. Elle équivaldrait en quelque sorte à interdire à certains individus de venir s'établir au Québec tout simplement à cause de leur lieu de naissance (rien n'interdit cependant de concentrer les efforts de promotion et de recrutement des immigrants).
- **Les connaissances linguistiques.** Les exigences en matière de connaissance du français pourraient être accrues et une bonne connaissance du français, exigée à la sélection. Comme une bonne connaissance de l'anglais à l'immigration augmente la probabilité d'adopter l'anglais au travail, ce critère pourrait être éliminé ou le nombre de points qui lui sont attribués diminué.
- **La langue des études.** Davantage de points pourraient être attribués pour des études supérieures en français, qu'elles aient été réalisées au Québec ou à l'étranger.

De façon un peu surprenante, l'**âge des immigrants** ne semble pas lié à l'utilisation du français au travail. Toutes choses égales d'ailleurs, les immigrants plus jeunes n'ont pas plus tendance à travailler en français que les immigrants plus âgés. L'**âge à l'immigration**, pour sa part, est lié à l'utilisation du français. Les immigrants arrivés plus jeunes sont plus enclins à utiliser le français au travail. Ce facteur a cependant très peu d'influence comparativement aux autres que nous avons mentionnés.

L'IMPORTANCE DE LA FRANCISATION?

Est-il vraiment nécessaire de renforcer la sélection pour accroître l'usage du français chez les immigrants? Leur francisation ne pourrait-elle pas être assurée par des mesures d'intégration adéquates? Sans contester la pertinence d'investir en francisation, des questions importantes se posent néanmoins.

La première vient du fait que les services de francisation n'atteignent pas tous les immigrants qui en ont besoin. Les dernières années ont été marquées par une véritable amélioration à ce chapitre, puisque le nombre de personnes jointes par les services de francisation offerts par Québec est passé de 18 254 à 27 965 de 2007 à 2011 (ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 2011b, p. 38). Une forte majorité d'immigrants adultes reçoivent désormais des services de francisation sous une forme ou une autre. Il faut cependant souligner que plusieurs formations sont assez courtes (trois mois) et qu'environ la moitié sont des formations en ligne ou à temps partiel. L'offre de formation est donc diversifiée et rejoint un grand nombre d'immigrants, mais il est impossible de savoir si les formations ont la durée ou l'intensité nécessaires à l'atteinte d'une connaissance adéquate du français.

Un second problème, plus fondamental, est que nous ignorons pratiquement tout de l'impact des services de francisation et de leur rapport coût-efficacité. Il ne fait aucun doute que les immigrants qui participent à de tels programmes de formation améliorent leur connaissance du français, mais la réalité est que la plupart feraient également des progrès dans cette langue s'ils ne recevaient pas de formation (Grondin, 2005). Dans quelle mesure les services de francisation permettent-ils aux immigrants d'apprendre et d'adopter le français plus qu'ils ne le feraient sans l'intervention de l'État? En l'absence d'évaluation quantitative rigoureuse des programmes en place, nous sommes incapables de le dire. Nous ne savons pas, par exemple, dans quelle mesure les immigrants ayant suivi une formation linguistique ont une meilleure connaissance du français ou l'adoptent davantage au travail.

En 2010, une évaluation du programme de Cours de langue pour les immigrants au Canada a cherché à mesurer l'impact des cours de langue offerts dans les autres provinces (Citoyenneté et immigration Canada, 2010). En utilisant un groupe de comparaison, les auteurs ont réussi à montrer que les cours de langue permettaient d'accroître les compétences en lecture et en écriture, mais leurs résultats ne sont pas statistiquement significatifs (le groupe de comparaison étant imparfait). Par ailleurs, les auteurs de l'évaluation se sont abstenus de se prononcer sur le rapport coût-efficacité du programme, c'est-à-dire sur le montant qui doit être investi pour obtenir l'impact mesuré.

Une autre étude permettant de nous informer sur l'impact des formations linguistiques est celle de Grondin (2005). L'auteure montre qu'un nombre important d'immigrants au Québec suivent des formations linguistiques (42 % en français et 37 % en anglais). Ces immigrants semblent faire plus de progrès que ceux qui n'en suivent pas : « Parmi les immigrants qui ont fait des progrès en français, 57 % de ceux qui ont suivi de la formation linguistique se sont améliorés de plus d'un niveau alors que 35 % l'ont fait sans avoir suivi de formation linguistique » (Grondin 2005, p. 19). Ces données ne permettent cependant pas d'évaluer l'impact de la formation linguistique sur l'utilisation du français au travail, ni le rapport coût-efficacité de la formation. Elles nous rappellent cependant la nécessité de mieux mesurer l'impact des investissements en francisation afin de déterminer s'ils contribuent de façon optimale à l'atteinte de leur objectif.

LES OPTIONS

Les explications présentées jusqu'ici illustrent combien il est difficile de concilier les objectifs économiques et linguistiques dans la sélection des travailleurs qualifiés. Il existe néanmoins plusieurs façons d'arbitrer ces deux objectifs. La grille actuelle de sélection des immigrants offre l'une d'entre elles : elle consiste à accorder des points à une série de critères prédisant plus ou moins la bonne intégration économique et linguistique, tout en fixant un seuil de qualification suffisamment faible pour permettre la sélection d'un nombre élevé de candidats.

Cette approche a l'avantage d'une certaine simplicité puisqu'elle repose sur une grille unique qui traite les candidats sur un pied d'égalité, indépendamment de leur origine ou du lieu où ils ont obtenu leur scolarité et leur expérience.

Cette simplicité comporte cependant deux faiblesses. D'une part, la grille permet à un nombre important de candidats de se qualifier, alors qu'ils sont assurés de se heurter à des difficultés considérables d'intégration au marché du travail. D'autre part, elle ne permet pas d'accroître de façon suffisante la proportion d'immigrants utilisant le français, notamment au travail. Tout en reconnaissant les avantages de la grille actuelle, nous décrivons ci-dessous quatre manières possibles d'atténuer ses défauts. Il faut examiner ces options en gardant à l'esprit que la grille de sélection n'a qu'un impact limité sur les caractéristiques des immigrants admis puisque, comme discuté précédemment, une majorité d'immigrants ne font pas l'objet d'une véritable sélection. Pour obtenir un impact plus important, il faudrait attribuer davantage de points aux conjoints dans le processus de sélection des travailleurs qualifiés, ou encore resserrer les règles du regroupement familial, ce que Québec seul n'est pas en mesure de faire.

■ LIMITER LA SÉLECTION AUX TRAVAILLEURS SUSCEPTIBLES DE BIEN S'INTÉGRER AU MARCHÉ DU TRAVAIL ET DE S'INTÉGRER EN FRANÇAIS

Cette option consisterait à sélectionner les travailleurs qualifiés en fonction de critères similaires à ceux du Programme de l'expérience québécoise (PEQ). Les personnes sélectionnées devraient, d'une part, posséder des caractéristiques favorisant l'adoption du français comme langue de travail ou langue d'usage et, d'autre part, détenir un diplôme postsecondaire canadien ou occuper un emploi qualifié au Québec. Cette option permettrait de réaliser de façon optimale nos objectifs économiques et linguistiques. En revanche, elle impliquerait une réduction considérable du nombre d'immigrants sélectionnés. Parmi les immigrants qui ne se qualifieraient plus, il y aurait des immigrants susceptibles de bien s'intégrer au marché du travail (mais sans s'intégrer en français) ou de bien s'intégrer en français (sans bien s'intégrer



au marché du travail). Une immigration un peu plus nombreuse pourrait être obtenue en sélectionnant également les candidats ayant occupé un emploi qualifié ou ayant obtenu un diplôme postsecondaire dans une économie avancée comme la France ou le Royaume-Uni (dont les résultats économiques sont tout à fait acceptables). Or, le fait de distinguer entre le lieu d'acquisition du diplôme ou de l'expérience, tout en étant justifié économiquement, pourrait être perçu comme discriminatoire et se révéler difficile à justifier politiquement.

■ LIMITER LA SÉLECTION AUX TRAVAILLEURS SUSCEPTIBLES DE BIEN S'INTÉGRER AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Une seconde option consisterait à centrer la sélection sur l'objectif économique et à abandonner la préférence accordée au français. Cela pourrait se faire en adoptant des critères similaires au PEQ (option 1), mais en mettant le français et l'anglais sur un pied d'égalité. Le bilinguisme pourrait être exigé à la sélection ou, minimalement, une bonne connaissance de l'une ou l'autre langue. Cette option présente évidemment les mêmes limitations que l'option précédente. Dans tous les scénarios, il semble difficile d'imaginer de quelle façon le Québec pourrait à la fois s'assurer d'une bonne intégration économique des immigrants et admettre un volume d'immigration élevé.

■ LIMITER LA SÉLECTION AUX TRAVAILLEURS SUSCEPTIBLES DE BIEN S'INTÉGRER EN FRANÇAIS

Cette option implique de limiter la sélection aux candidats ayant une bonne connaissance du français et, si possible, ayant fait des études en français. Elle pourrait aussi impliquer de promouvoir la sélection dans les pays traditionnellement considérés comme « francotropes » (sans nécessairement exclure les candidats venant d'autres pays). Du point de vue linguistique, cette option permettrait de limiter le nombre de candidats risquant de ne pas s'intégrer en français. Elle pourrait être combinée avec une certaine sélection économique, en favorisant

notamment les candidats plus jeunes et plus scolarisés. Pour sélectionner un nombre considérable de francophones, il faudrait cependant éviter d'adopter des critères économiques trop exigeants et, comme c'est le cas actuellement, accepter qu'un nombre important de travailleurs qualifiés ait des difficultés d'intégration au marché du travail.

■ SÉLECTIONNER, D'UNE PART, LES TRAVAILLEURS SUSCEPTIBLES DE BIEN S'INTÉGRER AU MARCHÉ DU TRAVAIL ET, D'AUTRE PART, CEUX SUSCEPTIBLES DE S'INTÉGRER EN FRANÇAIS

Cette dernière option consisterait à fusionner les options 2 et 3 pour produire une sélection à deux volets. Le premier permettrait la sélection des candidats ayant une bonne connaissance du français, alors que le deuxième concernerait ceux qui, sans parler français, sont susceptibles de bien s'intégrer au marché du travail. Cette approche aurait pour avantage de bien distinguer les deux finalités poursuivies par notre politique d'immigration. D'un point de vue linguistique, cette formule hybride pourrait se justifier par le fait qu'un nombre limité de travailleurs se prévaudraient du volet économique.

CONCLUSION

La politique québécoise d'immigration poursuit plusieurs objectifs dont les principaux sont probablement l'intégration au marché du travail et la francisation des immigrants. La grille de sélection actuelle met l'accent sur ces deux objectifs, mais elle le fait d'une façon imparfaite : un nombre important d'immigrants éprouvent des difficultés d'intégration économique, alors que plusieurs autres sont peu susceptibles de s'intégrer en français.

Le principal arbitrage est simple à comprendre : le fait d'accorder la priorité à l'intégration en français implique de rejeter la candidature de certains immigrants susceptibles de bien s'intégrer au marché du travail (mais en anglais). Ces immigrants sont peu nombreux, mais ce



point pourrait en inquiéter certains : en insistant trop sur le français, le Québec ne risque-t-il pas de se priver de certains travailleurs hautement qualifiés qui souhaitent venir y travailler sans pour autant connaître le français ? Le danger n'est pourtant qu'apparent, puisque les travailleurs hautement qualifiés peuvent très facilement obtenir un visa de travail – temporaire, mais renouvelable – leur permettant de venir s'établir au Québec pour une durée déterminée. Un grand nombre de travailleurs procèdent d'ailleurs de cette façon, s'établissant d'abord au Québec sous un statut temporaire, puis se portant candidats à l'immigration quelques années plus tard.

Par ailleurs, si le Québec souhaite se concentrer sur les immigrants susceptibles de bien s'intégrer au marché du travail, un faible nombre seulement de travailleurs qualifiés pourront être admis. À l'inverse, s'il souhaite admettre un grand nombre d'immigrants susceptibles de bien s'intégrer en français, il devra accepter plusieurs personnes qui ne parviendront qu'imparfaitement à s'intégrer au marché du travail. Une intégration inadéquate au marché du travail est déplorable, mais il faut garder à l'esprit qu'elle n'a qu'un impact limité sur la prospérité globale du Québec et la santé de ses finances publiques. Le fait d'axer la politique d'immigration d'abord et avant tout sur le français demeure ainsi parfaitement légitime.

RÉSUMÉ

- ▶ L'immigration au Québec est régulée par une politique complexe visant à répondre à des objectifs multiples (moraux, humanitaires, culturels, politiques, économiques et linguistiques).
- ▶ Par la sélection des immigrants économiques, le Québec exerce un certain contrôle sur la composition de l'immigration et sur le nombre d'immigrants qu'il admet. Ce contrôle est néanmoins limité puisqu'en fin de compte seule une minorité d'immigrants fait véritablement l'objet d'une sélection.

- ▶ Le processus de sélection des travailleurs qualifiés peut être modifié de façon à favoriser l'intégration au marché du travail ou l'intégration en français, mais une réforme de la grille de sélection ferait apparaître une tension entre les objectifs économiques et linguistiques.
- ▶ Si le Québec souhaite limiter la sélection aux travailleurs susceptibles de bien s'intégrer au marché du travail, il doit renoncer à sélectionner de nombreux travailleurs susceptibles d'adopter d'abord le français.
- ▶ En revanche, s'ils souhaitent accroître la proportion d'immigrants adoptant le français, il doit accepter un nombre important d'immigrants susceptibles d'être confrontés à des difficultés importantes d'intégration au marché du travail.
- ▶ Ces difficultés sont préoccupantes, mais leur impact sur la prospérité du Québec demeure modeste. Elles ne suffisent donc pas à discréditer une politique d'immigration qui accorderait d'abord et avant tout la priorité au français.

BIBLIOGRAPHIE

- BÉLAND, P. (1999). *Le français, langue d'usage public au Québec en 1997*, Québec, Conseil de la langue française.
- BONIKOWSKA, A., D.A. GREEN et W.C. RIDDELL (2008). *Littératie et marché du travail: les capacités cognitives et les gains des immigrants*, Ottawa, Statistique Canada.
- BOULET, M. et B. BOUDARBAT (2010). *Un diplôme postsecondaire canadien: un tremplin vers des emplois de qualité pour les immigrants?*, Montréal, Institut de recherche sur les politiques publiques.
- CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA (2010). *Évaluation du programme Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC)*, Ottawa, gouvernement du Canada.
- DUBREUIL, B. et G. MAROIS (2011). *Le remède imaginaire: pourquoi l'immigration ne sauvera pas le Québec*, Montréal, Boréal.

- FERRER, A. et W.C. RIDDELL (2003). *Education, Credentials and Immigrant Earnings*, Vancouver, University of British Columbia, Department of Economics.
- GRONDIN, C. (2005). *Connaissance des langues officielles chez les nouveaux immigrants : à quel point est-ce important sur le marché du travail?*, Ottawa, Statistique Canada, n° 89-624 au catalogue.
- MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES (2009). *Grille synthèse des facteurs et critères applicables à la sélection des travailleurs qualifiés*, en conformité avec l'Annexe A du Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers et du Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers, Québec, gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES (2011a). *Tableau sur l'immigration permanente au Québec 2006-2010*, Québec, gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES (2011b). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Québec, gouvernement du Québec.
- PICOT, G. (1998). *Le point sur l'inégalité des gains et sur la rémunération des jeunes durant les années 90*, Ottawa, Statistique Canada.
- PICOT, G. (2008). *Situation économique et sociale des immigrants au Canada : recherche et élaboration de données à Statistique Canada*, Ottawa, Statistique Canada.
- PRESNUKHINA, Y. (2011). *Intégration linguistique des immigrants au marché du travail au Québec*, mémoire de maîtrise non publié, Montréal, Université de Montréal.
- SWEETMAN, A. (2004). *Qualité de l'éducation des immigrants dans leur pays d'origine et résultats sur le marché du travail canadien*, Ottawa, Statistique Canada.
- TERMOTE, M. (2011). *Perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal (2006-2056)*, Québec, Office québécois de la langue française.
- ZHU, N. et A. BÉLANGER (2010). *L'emploi et le revenu des immigrants à Montréal : analyse des données du recensement de 2006*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique.

« IL IMPORTE DE REPREDRE LE DIALOGUE
ET DE RÉAPPRENDRE À NOUS CONNAÎTRE
AFIN DE LUTTER CONTRE LES INJUSTICES
QUI NOUS DIVISENT, DÉTRUISENT NOTRE
ENVIRONNEMENT ET MENACENT NOTRE
HUMANITÉ. »



PREMIERS PEUPLES

GAMAU : CONFLUENCE
DES PERSONNES, DES IDÉES
ET DES ACTIONS

PIERROT ROSS-TREMBLAY
ET NAWEL HAMIDI

PIERROT ROSS-TREMBLAY EST TITULAIRE D'UN DOCTORAT EN SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE L'ESSEX EN ANGLETERRE. IL EST ACTUELLEMENT CHERCHEUR POSTDOCTORAL À LA CHAIRE DU CANADA SUR LA DIVERSITÉ JURIDIQUE ET LES PEUPLES AUTOCHTONES ET RESPONSABLE DE LA RECHERCHE AU CENTRE DE LA FRANCOPHONIE DES AMÉRIQUES. IL EST MEMBRE DE LA PREMIÈRE NATION DES ESSIPIUNNUAT.



NAWEL HAMIDI EST AVOCATE ET TITULAIRE D'UNE MAÎTRISE EN DIALOGUE INTERRELIGIEUX DE L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA. ELLE A ÉTÉ CONSEILLÈRE JURIDIQUE POUR PLUSIEURS PREMIÈRES NATIONS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES SUR DES QUESTIONS LIÉES, ENTRE AUTRES, AUX DROITS ANCESTRAUX, À LA SOUVERAINETÉ ET AUX NÉGOCIATIONS TERRITORIALES.



L'année 2013 aura été remarquable en matière de mobilisation des Premiers Peuples¹. Le mouvement *Idle No More!* (« Fini l'apathie! »), d'une envergure rarement vue, a galvanisé les gens à la grandeur du pays et bien au-delà. Au Québec, plusieurs voix se sont élevées, se joignant à celle des Premiers Peuples, entre autres pour dénoncer l'autoritarisme, le néocolonialisme et la politique de la destruction des territoires venant d'Ottawa, comme si le mouvement *Idle No More!* faisait écho à des symboles et à des tonalités d'une proximité singulière.

Voir autant de membres des Premiers Peuples dans la rue et en colère soulève un flot de questions. Pourquoi ne sont-ils pas contents de leur sort? Que veulent-ils de plus? Au même moment, il n'est pas rare d'entendre des descendants de Champlain avouer ne rien connaître aux Innuat, aux Attikameks, aux Algonquins ou aux Mohawks. Certains croient encore que les Premiers Peuples sont choyés au Canada, ce qui dénote une triste ignorance, voire un déni de sa propre histoire. Comment une société peut-elle en venir à ignorer son passé, son identité, jusqu'à oublier la terre sur laquelle ses membres naissent et meurent? Comment expliquer une telle amnésie?

Ce que nous affirmons dans ce texte est simple: c'est parce que le colonialisme existe au Canada et au Québec en 2013 que les Premiers Peuples se révoltent. Ils se révoltent devant cette double injustice qu'est la violation de leur dignité et de l'environnement, en tant que menace

1. Le terme *Premiers Peuples* fait référence à une approche historique qui se fonde sur le critère d'antériorité à l'occupation territoriale et souveraine de ces derniers avant la colonisation. Nous utilisons ce terme parce qu'il englobe les premiers occupants des autres pays, de même que les Inuits et les Métis, contrairement à la notion de Premières Nations de la Loi sur les Indiens, qui les exclut.

à tous les humains. Or, une proportion importante de la société se reconnaît dans cette voix qu'on croyait à tort éteinte. Nul besoin d'être prophète pour constater que ce vent de révolte est nourri par des conditions propres à notre époque: un monde profondément injuste, en particulier à l'égard de l'environnement et des générations futures.

Par son ampleur et sa profondeur, le mouvement *Idle No More!* rappelle les actions de feu Jules Sioui et du grand William Commanda qui, au milieu du XX^e siècle, avaient pris les grands moyens pour mener les Premiers Peuples vers leur libération. Pas étonnant que ce mouvement évoque des réminiscences d'un passé qui n'est pas oublié, mais aussi d'un présent d'une complexité en apparence insoluble.

D'où provient, alors, ce soulèvement qui résonne jusque dans les médias? Pourquoi cette indignation des Premiers Peuples? Ce texte est l'occasion pour nous de réfléchir au sens de cette révolte. Nous amorcerons notre texte en établissant l'état des lieux sur la situation des Premiers Peuples sous le régime de la Couronne canadienne et au Québec, pour ensuite suggérer quelques avenues possibles et recommandations pour mettre en œuvre les transformations souhaitées.

ÉTATS DES LIEUX

L'EMPIRE DE LA COURONNE

Pour comprendre la situation actuelle et la résurgence du militantisme indigéniste, il faut se rappeler que le Canada est un état colonial dont les politiques assimilatrices envers les Premiers Peuples sont toujours en vigueur. La domination, la dépossession et l'assimilation des Premiers Peuples sont en effet toujours à l'ordre du jour au Canada. Nous vivons sous le joug d'un régime défini en 1867, année où le Parlement canadien a adopté l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui a établi le fédéralisme canadien. Au cœur de la Loi

constitutionnelle de 1867, il y a l'article 91(24) qui précise que «les Indiens et les terres réservées aux Indiens» sont de compétence fédérale. Le nœud du problème se trouve là, car ce texte fait de nous des choses. Il «chosifie» les Premiers Peuples, pour utiliser l'expression célèbre d'Aimée Césaire.

L'article 91(24) contient ce que nous appelons «les trois griffes» qui étranglent les Premiers Peuples. Il définit l'identité même de tous les membres des Premiers Peuples à l'aide d'un «statut», celui d'«Indien». Il impose aussi un modèle unique de gouvernance, basé sur une forme d'absolutisme bureaucratique nommé le «conseil de bande». Il enclave enfin des parcelles de terre qu'on nomme «réserves» et qui furent conçues en grande partie pour que ses habitants les quittent et s'assimilent complètement. Résultat: nous récoltons avec l'article 91(24) près de 150 ans de tentatives d'éradication des Premiers Peuples par la Couronne canadienne; des tentatives qui prennent la forme d'une déterritorialisation physique et culturelle avec pour objectif de s'appropriier, par tous les moyens possibles, les ressources de la terre. Cet objectif demeure en fait au centre de toutes les politiques canadiennes afférentes aux Premiers Peuples, ce qui inclut la négociation de «traité» assurant la suprématie de la Couronne. Dans ce contexte, la résurgence des Premiers Peuples dans la foulée du mouvement *Idle No More!* est une menace à la Couronne elle-même, car elle remet en question sa légitimité et ses fondements.

LE COMPLEXE DE DURHAM

Lorsqu'on aborde la question des Premiers Peuples, les Québécois semblent parfois avoir oublié qui ils sont, d'où ils viennent. Pourtant, leur culture s'enracine bien au-delà de ce que l'on a nommé le «Nouveau Monde», expression devenue courante en Europe à la suite de la «découverte» du continent américain par Christophe Colomb en 1492. Les Québécois sont assis sur un trésor insoupçonné, celui de leur cohabitation avec les Premiers Peuples, qui fait partie intégrante de leur patrimoine culturel. Or, plus de 400 ans de cohabitation après la fondation en 1608 de la ville de Québec par l'explorateur français Samuel de Champlain,

il est pour le moins choquant comme membre d'un Premier Peuple de se faire demander « Qui êtes-vous ? » par les descendants de Champlain. Comment, en 2013, les Québécois ne peuvent-ils pas reconnaître que le patrimoine immatériel des Premiers Peuples est au cœur de leur culture ?

Cette ignorance est particulièrement injuste pour les jeunes Québécois qui se voient ainsi privés d'une source essentielle de leur identité. De fait, se pourrait-il qu'il y ait un lien entre l'effritement de l'identité québécoise, le sentiment d'une agonie collective et la perte de mémoire de ce pays qui est assis sur un autre ? Comment avoir oublié l'entente originelle ? Une entente où la cohabitation était possible, à condition que les amoureux du Nouveau Monde défendent aussi l'Ancien et, surtout, son territoire et ses ressources.

De notre point de vue, le nœud du problème réside dans ce qu'on appelle le complexe de Durham. Par là, nous entendons les efforts d'assimilation de la population canadienne-française à la population canadienne-anglaise par la Couronne britannique. Des efforts qui font écho aux recommandations du comte de Durham qui proposa, avec son rapport en 1839, la marginalisation politique et culturelle de la population canadienne-française. Par là, nous entendons aussi la peur des Canadiens français d'être des « sauvages », l'intériorisation collective d'une volonté de ne pas être mêlés à eux, peut-être pour plaire aux nouveaux maîtres anglophones. Encore aujourd'hui, l'expression *On n'est pas des sauvages* est omniprésente dans la langue d'ici. Et la peur d'être « sauvages », dans le déni du pays réel, s'ajoute souvent, comme pour se déculpabiliser, *Moi aussi j'ai du sang indien*. Cette quête d'indianité, liée à une fiction sanguine et génétique, révèle un élément central de la crise identitaire québécoise. La « racialisation » de l'identité, outre le fait de révéler un complexe colonial et sa reproduction, fait en sorte d'occulter sa dimension culturelle. En fait, si l'identité culturelle québécoise souffre d'anémie, c'est en raison de son amnésie et de son désir d'oublier une partie de son expérience. Voilà notre hypothèse.

LA TYRANNIE INTÉRIEURE

L'esprit de révolte qui gronde aujourd'hui dans les réserves s'explique en partie par l'histoire et en partie par l'autoritarisme de plusieurs de ses dirigeants locaux qui résulte d'un colonialisme intériorisé. Nous entendons par là la reproduction, par certains de ces dirigeants, des modes de contrôle et de gouvernance imposés par les administrations fédérale et provinciales aux Premiers Peuples. Il ressort de ces structures un pouvoir autoritaire trop souvent dépourvu d'organes indépendants qui permettraient aux membres des réserves de contester les décisions les concernant. Même les assemblées générales, où les membres des communautés peuvent exprimer leurs voix, ne sont parfois pas des lieux de libre expression. Trop souvent, toute opposition au régime en place stigmatise les intervenants et rend la vie communautaire difficile.

Cette forme d'autoritarisme, nous l'avons vu, est une intériorisation du projet colonial et des procédés de contrôle social imposés par la Couronne canadienne. En conséquence, certains dirigeants de conseils de bande, parfois même les plus inspirés et les plus révolutionnaires, finissent par reproduire cette logique de domination et la représentation de l'Indien-objet qui la sous-tend. Cette représentation est bien ancrée. Elle a été transmise de génération en génération. Il est donc très difficile pour les membres et pour les dirigeants des communautés d'en prendre conscience et d'accepter ce racisme qu'ils s'infligent à eux-mêmes.

Ce système de domination favorise l'indigence et l'acculturation. Il importe de mieux le comprendre pour réfléchir aux moyens de s'en libérer. Il faut en ce sens illustrer, pour éventuellement déconstruire, les liens entre les structures coloniales et les représentations qu'elles véhiculent. De même, il faut en venir à une généalogie de l'automutilation, du suicide, de l'alcoolisme, de l'inceste et de la violence qui prévalent dans nombre de réserves. Une étude approfondie de ces phénomènes nous révélerait tout l'édifice colonial, qui va de la perte de mémoire collective des Premiers Peuples, comme conséquence de l'assimilation forcée, à l'anomie des communautés, avec leurs phases de transgression et d'autodestruction. C'est seulement en procédant à cette réflexion que nous pourrions mieux comprendre l'invalidation

historique des savoirs ancestraux. Ce faisant, nous saisissons mieux l'aliénation provoquée par les structures coloniales en place, une aliénation qui mène à une culture de l'assimilation ainsi qu'à l'idée que nos référents ancestraux n'ont aucune valeur.

LE SADISME TERRITORIAL

La résonance de la voix des Premiers Peuples s'explique parce qu'elle s'inscrit en porte-à-faux avec l'intenable relation que notre société (en particulier l'État fédéral, sous l'autorité des conservateurs) entretient avec le territoire et les ressources naturelles. Pour les Premiers Peuples, être Innu, Attikamek ou Algonquin, cela signifie établir un lien privilégié avec la Terre. La philosophie innue du territoire, par exemple, rappelle un peu celle des jaïns en Inde dans leur souci de frugalité et de respect de la vie. Derrière cette éthique se trouve une conscience aiguë de l'interdépendance de l'humain avec la Terre. Les Premiers Peuples savent qu'ils sont une espèce sur une petite planète. Pourtant, cette vérité, si simple, n'est pas facile à appliquer dans un monde où la Terre est conçue comme une simple ressource à exploiter.

La philosophie des Premiers Peuples s'oppose à cette vision utilitaire du territoire. Leurs valeurs ancestrales valorisent plutôt une conception non matérialiste de l'humain. Une conception qui met en valeur l'entraide, la réciprocité et l'honnêteté. Dans un monde pressé où la consommation est reine, il n'est pas étonnant que l'on tente d'assimiler cette philosophie à un univers dépassé qui serait l'antithèse du progrès. Or, rien n'est plus faux. C'est plutôt l'idée même du progrès, tel qu'il est présentement défini, qu'il faut remettre en question. À cet égard, le film *Une tente sur Mars*, qui met en vedette le militant innu Essimeu Mckenzie, illustre avec force les antinomies profondes entre les défenseurs et les saccageurs de la Terre mère. Au fond de nous-mêmes, nous savons que l'économie capitaliste, qui repose sur l'accumulation et l'exploitation des ressources dans le seul but de faire des profits, n'est pas durable. Les Premiers Peuples, les écologistes, de nombreux scientifiques et une partie grandissante de la population connaissent trop bien le désastre environnemental de ce mode de vie, ne serait-ce que sa manifestation dans le réchauffement climatique. Il est temps de changer.

AVENUES POSSIBLES

UN DROIT À DISPOSER DE SOI-MÊME NE PEUT QU'ÊTRE AUTO-OPÉRATIONNALISÉ

Rester sous le joug de l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 mène les Premiers Peuples à leur perte. Or, qui peut aider les Premiers Peuples si ce n'est eux-mêmes? Certains peuvent douter de notre capacité à unir nos forces pour nous libérer du système colonial. Nous croyons, pour notre part, qu'il est impensable de baisser les bras et qu'il est de la responsabilité de tous les citoyens, et en particulier des Québécois pour des raisons historiques, de mettre l'épaule à la roue pour transformer ce système vétuste.

La défense des droits des Premiers Peuples passe par la revalorisation de leur tradition orale et de leurs références culturelles. Elle passe aussi par l'abolition des mécanismes du système colonial: les réserves et les conseils de bande. Il faut plutôt trouver un système de gouvernance qui fera confluer les souverainetés populaires des Premiers Peuples au sein d'un Parlement national. De fait, plus l'union des Premiers Peuples sera forte et plus leur capacité à disposer d'eux-mêmes se réorganisera et s'affirmera, tant sur le plan local que pancanadien. Pour y arriver, il est nécessaire de constituer une organisation capable de porter et de concrétiser ce projet, au-delà des seuls intérêts locaux. Il faut de plus se mettre au service d'une cause qui nous concerne tous: la défense de la Terre et de l'humanité. C'est seulement de cette façon que les Premiers Peuples préserveront la légitimité de leur cause et uniront leurs concitoyens pour fonder une société respectueuse des écosystèmes et de ses traditions.

L'AILLEURS EN SOI EST L'HORIZON DU SAGE

Un nombre grandissant de Québécois se sentent interpellés par le discours des Premiers Peuples. Pourquoi? Notre hypothèse est que le Québec vit, comme plusieurs sociétés, une crise d'identité exacerbée par la difficulté, voire l'impossibilité, de reproduire une identité

nationale. Cette identité québécoise est en partie « racialisée », legs aliénant de la conquête coloniale comme nous l'avons vu. En vérité, nous croyons que le besoin d'identité des Québécois est nourri d'une déconnexion profonde du passé où la recherche de « l'autochtonie » est en fait une recherche de soi-même. Non seulement cette quête est valable, mais elle peut également mener à une renaissance et à une re-sacralisation de certaines valeurs.

La quête identitaire est, par essence, multiple. Elle nous touche tous, que nous nous définissions comme membres d'un Premier Peuple, comme Québécois ou Canadiens. De notre point de vue, cette quête identitaire ne peut avoir qu'une finalité universelle. Dans ce que nous appellerions « la révolution de la globalité », la seule voie possible est d'adopter l'humanité comme groupe de référence. Comment y arriver ? La promesse d'une identité solide et enracinée en 2013 passe, selon nous, par la méditation de sa propre expérience, par la revalidation de son récit personnel. Elle passe aussi par l'écoute des autres et de leurs expériences.

Cette perspective peut paraître simpliste, mais elle est en fait révolutionnaire. Le lien au territoire trouve son sens dans la rencontre des gens ayant à cœur cette terre. La confluence de ces personnes et de leurs savoirs permettra l'émergence d'une société libérée de ses ghettos et, surtout, capable de choisir le récit qu'elle racontera à ses enfants. Un récit commémorant les souffrances et les misères de chacun, un récit célébrant aussi l'humanité de tous. En ce sens, il est très important que les jeunes Québécois aient accès, dès leur plus jeune âge, au patrimoine culturel des Premiers Peuples. Les savoirs ancestraux et les traditions orales font partie de ce patrimoine. Il en est de même des langues encore parlées² par les Premiers Peuples. Celles-ci devraient faire partie du curriculum d'enseignement dans les écoles primaires et secondaires. Il en va de notre imaginaire collectif qui doit se renouveler à partir de notre histoire et de notre expérience communes. C'est en bâtissant sur ce patrimoine que nous pourrions constituer une identité culturelle généreuse, cosmopolite et écologiste. Une identité enracinée dans une philosophie millénaire qui célèbre un mode de vie dont tous doivent s'inspirer pour survivre comme espèce.

2. À titre d'exemple, l'Inde possède 23 langues officielles qui sont reconnues et enseignées dans le pays. Sans être toutes enseignées dans les écoles, les langues des Premiers Peuples devraient à tout le moins être reconnues au sein du système éducatif canadien au même titre que le français et l'anglais.

LIBÉRER LA PAROLE ET L'ESPRIT

Le mouvement *Idle No More!* a montré la voie. Une véritable révolution culturelle est nécessaire pour nous réapproprier nos savoirs et assurer notre devenir. Mais il n'est pas facile de mettre en œuvre une telle révolution. La volonté de ne pas être des « sauvages » a été profondément intériorisée. Les savoirs ancestraux ont été invalidés. Les pensionnats, en particulier, ont grandement contribué à la dévalorisation de nos référents culturels. Nous sommes par conséquent accablés d'une idée terrible, celle d'être incapables. En anglais, l'expression *surplus-powerlessness* est utilisée pour décrire ce phénomène: en plus de se sentir faibles et dépouillés, on est convaincus de ne pas avoir les aptitudes pour se réaliser.

La revalorisation de soi passe par la revalidation du discours, de l'intériorité et d'une certaine subjectivité des Premiers Peuples. La prise de parole, en particulier, permet d'exprimer sa condition humaine. Elle permet de se libérer de la peur de l'agent, du curé, de la police ou du docteur. Elle permet de raconter son histoire pour se révéler à soi-même, pour comprendre les raisons de notre indignation et de notre rébellion. Cette parole, porteuse d'expériences, de mémoires et de traditions, d'appels à l'action et à l'unité, est la principale arme des Premiers Peuples. Ils doivent l'utiliser pour convaincre leurs concitoyens de la légitimité de leurs aspirations.

Être membre d'un Premier Peuple, c'est aussi porter l'esprit des Ancêtres et celui de la révolte actuelle pour transformer l'avenir. C'est cet esprit révolutionnaire qui nous fait réaliser combien cette Amérique est insoutenable et qu'elle peut être autre. Les Premiers Peuples sont les porteurs de cette Amérique qui tarde encore à naître. Une Amérique brisée par les génocides, l'esclavage et l'exploitation. Une Amérique consciente également que les sacrifices ne peuvent être honorés que par une société où le bonheur est un impératif, voire la seule mesure de la valeur des choses.

Enfin, il faut se libérer de ces idées et schémas de pensée associés aux concepts de race, de sang et de génétique. Être « autochtone » n'a rien à voir avec le sang, mais plutôt à un apprentissage, à la lumière des enseignements anciens, comme les marches d'un escalier

que l'on gravit peu à peu. On grandit « Innu », par exemple, dans la mesure où l'on acquiert la maîtrise de l'Innu Aitun (la science innue de la survie en territoire et de l'autonomie) pour nourrir les siens, dans le respect des traditions.

MAMU KATAIAK OU LE RESPECT

Les Premiers Peuples ont une relation ancienne et privilégiée avec la Terre. Cette conception est au cœur de leur culture. Cela dit, les Premiers Peuples n'ont pas le monopole de ces valeurs de préservation. L'humanité tout entière doit s'approprier ce patrimoine, car il est impératif de changer radicalement la relation que nous entretenons avec la Terre et ses ressources. C'est une question de respect de soi-même, mais aussi de justice envers les générations futures qui n'ont pas à subir les dommages que nous causons à l'environnement.

Pour voir cette relation au territoire sous un jour nouveau, les Québécois et les Premiers Peuples doivent redéfinir la notion même de « souveraineté » comme elle est entendue selon la tradition européenne. Ils doivent l'actualiser à la lumière de la conception ancienne et toujours opérante de l'Innu Tipenitamun (la relation au territoire) dans le respect, le gardiennage et la préservation du patrimoine et de sa transmission. Voilà la seule façon d'aller de l'avant.

RECOMMANDATIONS

POUR UNE RÉVOLUTION CULTURELLE

Pour se libérer des griffes de la Couronne canadienne (le statut d'« indien », les conseils de bande, les réserves), les Premiers Peuples doivent revisiter leurs conceptions de l'identité, de la gouvernance et du territoire à la lumière de leurs traditions orales. Ce travail est fondamental pour évaluer les structures imposées du système colonial et imaginer un modèle correspondant mieux à leurs valeurs et à leurs besoins.

En se réappropriant leur philosophie du monde, les Premiers Peuples pourront la proposer comme un discours porteur à l'ensemble de la société. À cet égard, les Premiers Peuples ne peuvent plus accepter de se voir obligés de discuter leurs enjeux en vase clos. Ils doivent prendre la parole, avec leur perspective unique, et s'exprimer sur tous les enjeux de société. Ils exerceront ainsi leur influence culturelle et la société bénéficiera de leur sagesse. Par le fait même, ils revalideront leur tradition orale et leur vision du monde au sein même de leurs communautés dont plusieurs, assimilées et colonisées, en sont venues à perdre leur nom.

Cette réappropriation des traditions, comme l'écoute des Aînés, permettra aux communautés d'opérationnaliser une alternative au régime colonial canadien. Car, il faut le dire, la stratégie de la Couronne a été d'usurper la capacité des Premiers Peuples à se rassembler pour gouverner selon leur conception ancestrale. Pour reconquérir leur liberté, les Premiers Peuples doivent retrouver leur identité et leur unité, et surtout, promouvoir une conception porteuse du respect de la Terre et des ressources, C'est ainsi qu'ils définiront l'ère postcoloniale, une ère qui doit se traduire par une multiplication des projets de revitalisation culturelle, de reterritorialisation, de reconnexion avec les enseignements et les sources du passé. Voilà la voie que les Premiers Peuples doivent suivre pour trouver les forces de guérir et à nouveau devenir.

POUR DES COMMÉMORATIONS ET DES CÉLÉBRATIONS COMMUNES

Les Québécois et les Premiers Peuples doivent s'asseoir pour discuter du récit qu'ils transmettront à leurs enfants. Pour les Québécois, cela signifie sortir du déni colonial. L'amnésie collective doit cesser. Il y avait des Premiers Peuples lorsque Cartier a foulé ce territoire et il y en a toujours. Rien ne sert de faire l'autruche. Les politiques du déni ne fonctionnent pas. Elles nuisent aux générations futures, qui ne sont pas responsables de cet oubli collectif.

Il faut plutôt rappeler que derrière la souffrance indigéniste existent un joyau, une culture riche et l'esprit d'un territoire en attente d'une présence plus respectueuse. Mais le rappel de ce patrimoine exige aussi une écoute de l'autre, de ses peines et de ses joies. Les Québécois et les Premiers Peuples doivent, en ce sens, aller au-delà des divisions,

de l'ignorance, de la peur et du ressentiment, pour en arriver à défendre l'humanité en chacun d'eux. C'est ainsi qu'ils pourront définir les commémorations communes pour célébrer leur récit partagé. Un récit enrichi de l'histoire de leurs hôtes, les Premiers Peuples, frères de longue date qui avaient été perdus de vue.

FAIRE CONFLUER LES SOUVERAINETÉS POPULAIRES

L'extinction des droits des Premiers Peuples à disposer d'eux-mêmes est généralement le sujet des négociations territoriales entre les gouvernements fédéral, provinciaux et les Premiers Peuples. Les Québécois ne doivent pas s'associer à de telles négociations territoriales. Pourquoi? Parce que l'extinction du droit des Innus à disposer d'eux-mêmes, par exemple, équivaut à l'extinction de ce sur quoi est fondé le Québec. Pour éviter cet imbroglio, certains suggèrent de parler de souveraineté partagée. Mais cette stratégie nous apparaît insuffisante. C'est plutôt dans la confluence de nos souverainetés respectives, comme personnes, groupes et peuples, que se trouve la solution. Cette confluence, c'est ce que nous appelons «Gamau», une conception avancée du pluralisme juridique et de la gouverne. Elle implique l'unification des sources du droit et de la souveraineté des Premiers Peuples, une certaine idée de la liberté et de la démocratie aussi. Gamau, en d'autres mots, c'est la promesse d'une renaissance, de la reproduction d'un modèle ancien et nouveau à la fois, d'un Nous renouvelé, enraciné dans une conscience historique aux sources mêmes de l'américanité, d'une américanité à naître.

ÉCOUTER LES ENSEIGNEMENTS, HONORER CEUX QUI VIENNENT

Pour défendre le territoire, il faut le connaître, et pour le connaître, il faut y vivre. Cette vérité fondamentale est vraie pour tous, mais en particulier pour les Premiers Peuples pour qui cette proximité, cette relation privilégiée, est l'un des principaux piliers de leur identité. Plus un jeune Innu connaît sa culture, plus il respecte le territoire et plus il se respecte. La transmission et la continuité culturelle sont donc une manière de défendre cette part de notre identité. On

peut aussi présumer que plus les jeunes Québécois seront nourris de la philosophie des Aînés et des Anciens, plus leur conscience du territoire sera grande. Pour aimer et chérir la Terre, les habitants de ce territoire doivent être en contact avec la nature et l'environnement. On y apprend alors le silence et la spiritualité, la liberté et le respect. On y apprend à écouter ses rêves, on y apprend le courage, on y apprend à vivre. En ce sens, nul enfant ne devrait, en 2013, être privé d'un accès à la nature au moins une fois par an. Car c'est dans un tel environnement que la transmission intergénérationnelle est possible, que l'écoute et l'attention permettent les échanges et le partage. Ce contact avec la Terre, au cœur de l'expérience des Premiers Peuples, ce rappel qu'elle unit notre espèce à jamais, voilà probablement l'un des plus grands enseignements. À nous de choisir si cette éthique définira notre mode de vie pour l'avenir.

CONCLUSION

Nous avons défendu dans cet essai l'idée que la résurgence du militantisme indigéniste, dans la foulée du mouvement *Idle No More!*, est d'une immense importance symbolique et qu'elle signale, en quelque sorte, le début d'une nouvelle ère. De fait, le discours porté par ces militants et manifestants ne s'adresse par seulement aux Premiers Peuples, mais à l'ensemble des citoyens. Cette contestation a le pouvoir de transformer la société, le Québec en particulier, parce qu'elle lui parle de lui-même. Elle révèle l'injustice dans la constitution même du Canada, un pays vicié par des structures coloniales destinées à la dépossession et à l'accumulation des richesses au détriment de tous. En d'autres mots, c'est le Canada qui est une grande réserve. Le militantisme indigéniste dénonce à cet égard l'exploitation éhontée de la Terre, une exploitation au service du capitalisme, du consumérisme à outrance, d'une société de gaspillage dépouillant les générations à venir. Les voix qui s'élèvent rappellent la non-viabilité de notre monde, mais aussi de la révolution à venir et des moyens de le transformer afin d'être cohérents avec notre humanité et la Terre dont le saccage pourrait mener à notre propre extinction.

Pour les Premiers Peuples, le droit à disposer d'eux-mêmes, s'ils ont conscience de le posséder, reste leur prérogative. Mais pour y arriver ils doivent se réapproprier leurs conceptions ancestrales de gouvernance, invalidées par la Couronne, mais aussi leur tradition orale et leur philosophie de la Terre, afin de déterminer leur avenir. C'est à ce prix que la décolonisation sera possible, si l'on suppose évidemment que le système actuel n'est pas réformable.

Pour le Québec, quant à lui, la politique de l'oubli n'a plus sa place. Il faut plutôt cultiver la mémoire et la purifier des préjugés historiques et des schémas colonialistes ayant pénétré le cœur de la culture. La société québécoise a la possibilité de renaître en revisitant son histoire et en choisissant, avec les Premiers Peuples, le récit qu'ils raconteront ensemble à leurs enfants. Là réside le pouvoir et la vitalité d'une société, dans l'amour qu'elle a pour ce qu'il y a de meilleur en elle-même.

Ultimement, la contestation des Premiers Peuples mène à la redéfinition d'un mode de vie qui est source d'injustice. Il faut, comme disait Gandhi, « être le changement que nous souhaitons voir advenir ». La révolution à mener est donc culturelle. Elle consiste à libérer une certaine idée de l'humanité et de son rapport à la Terre. Mais, pour y arriver, il ne suffit pas d'avoir un grand canot. Encore faut-il connaître la direction, posséder la mémoire du territoire et donner le coup de rame en conséquence.

RÉSUMÉ

- ▶ Le mouvement de protestation *Idle No More!* (« Fini l'apathie! »), qui a marqué le début de l'année 2013 au Canada, s'inscrit dans un processus de dénonciation des politiques canadiennes concernant les Premiers Peuples et l'exploitation, de manière non durable, des ressources naturelles et de la Terre.
- ▶ Encore aujourd'hui, la Couronne canadienne perpétue un système colonial en dominant, dépossédant et assimilant les Premiers Peuples.

- ▶ De manière particulière, le droit des Premiers Peuples à disposer d’eux-mêmes doit s’affirmer par la réappropriation des savoirs ancestraux, des traditions orales et des langues invalidées par la Couronne.
- ▶ De manière générale, le mouvement de décolonisation doit s’inscrire dans le renouvellement des relations avec les Québécois en nous rappelant ce qui nous a unis à cette terre par le passé et le riche héritage que nous partageons.
- ▶ Un changement de paradigme doit s’effectuer; il implique une révolution culturelle comprenant, pour les Premiers Peuples, la confluence des souverainetés de leurs assemblées au sein d’un Parlement national.
- ▶ Pour les Québécois et les Premiers Peuples, une réinterprétation commune de notre histoire est nécessaire, ainsi que la revalorisation et l’actualisation de notre héritage ancestral.
- ▶ Il importe de reprendre le dialogue et de réapprendre à nous connaître afin de lutter contre les injustices qui nous divisent, détruisent notre environnement et menacent notre humanité.

« VOUS ÊTES À LA CROISÉE DES CHEMINS : UN PAYS ENCORE TRÈS RICHE EN NATURE, EN MINÉRAUX ET EN SOURCES D'ÉNERGIE, MAIS QUI FAIT FACE À DE VÉRITABLES ENJEUX DE CONSERVATION, PAR EXEMPLE LE BÉLUGA. QUE CE SOIT ICI OU AILLEURS, C'EST TOUJOURS EFFICACE D'EXAMINER UN PROBLÈME LOCAL EN LE PENSANT GLOBALEMENT. »

YAN ARTHUS-BERTRAND, LORS DE SON PASSAGE AU QUÉBEC EN 2010.

« AU QUÉBEC, NOUS SOMMES 7 MILLIONS PAR RAPPORT À UNE POPULATION MONDIALE DE 7 MILLIARDS. DONC, UN HUMAIN SUR 1 000 EST UN QUÉBÉCOIS. OR, PLUS DE 1 % DES RÉSERVES MONDIALES D'EAU DOUCE SONT ICI, AU QUÉBEC. C'EST UNE RESPONSABILITÉ IMMENSE. »

GILLES VIGNEAULT, LORS DE LA SOIRÉE DES SAGES EN 2012.



RESSOURCES NATURELLES

PLAN NORD :
POUR QUI DÉVELOPPER ?

CAROLINE SIMARD

CAROLINE SIMARD COMPLÈTE ACTUELLEMENT UN DOCTORAT EN ÉCONOMIE À L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL OÙ ELLE ÉTUDIE LES INSTITUTIONS ENCADRANT L'UTILISATION DES RESSOURCES NATURELLES QUI GÉNÈRENT BIENS ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX. ELLE A RÉALISÉ DES MANDATS DE CONSULTATION SUR LES SERVICES ÉCOLOGIQUES LIÉS À L'AGROFORESTERIE. ELLE A ÉGALEMENT PARTICIPÉ AU KENYA ET EN OUGANDA À DEUX STAGES DE RECHERCHE PORTANT SUR LES PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX.



En mai 2011, le gouvernement libéral présentait un ambitieux projet de développement pour le territoire situé au nord du 49^e parallèle : le Plan Nord. Ce dernier consiste en un investissement de 80 milliards de dollars sur 25 ans pour divers projets miniers, forestiers, hydroélectriques et touristiques, le tout dans le respect des communautés déjà établies et des principes du développement durable.

Toutefois, ce projet est source de controverses depuis son annonce. Des groupes de citoyens et des chroniqueurs de différents médias remettent en doute la rentabilité pour la société d'un tel investissement : on craint que les Québécois n'obtiennent pas une part des profits tirés de ressources qui sont propriétés d'État, la propriété de l'ensemble des Québécois. Les groupes écologistes et autochtones sont aux abois : les uns craignent que l'exploitation des ressources soit faite au détriment de l'écologie, les autres que leurs droits et leurs intérêts ne soient pas pris en compte.

Les positions du Parti libéral du Québec, au pouvoir jusqu'en septembre 2012, ont été très critiquées par les groupes sociaux et environnementaux : des régimes de redevances trop généreux envers les compagnies minières, des mesures de protection environnementale insuffisantes et une trop faible consultation des communautés locales faisaient partie des principales inquiétudes. Au moment d'écrire ces lignes, un changement de gouvernement a eu lieu avec l'élection du Parti québécois. Une réforme de la Loi sur les mines faisait partie de leur programme en 2011 et la plateforme électorale de 2012 du Parti québécois annonçait son intention d'augmenter les redevances en s'appuyant sur le modèle australien (redevances minimales obligatoires de 5 % sur la valeur brute assortie d'une taxation sur le surprofit de 30 %). Le Plan Nord devrait

céder la place au Nord pour Tous mais, à ce jour, les termes exacts de ce nouveau plan n'ont pas encore été stipulés au sein d'un nouveau projet de loi. En effet, lors du dépôt du budget par le ministre des Finances en novembre 2012, aucune annonce n'a été faite sur ce qu'il adviendrait du régime des redevances, ni même sur la primauté de la Loi sur les mines sur les autres lois. Au-delà des divers plans, les enjeux liés au développement des ressources du Nord québécois demeurent.

L'objectif de cet essai est de départager ces enjeux, en se concentrant sur le volet minier. Deux thèmes guident cette analyse : d'une part, l'opportunité du développement avec en filigrane la question du partage des richesses ; d'autre part, la prise en compte des impacts environnementaux potentiels. Dans un premier temps, la théorie économique nous rappellera l'importance d'appréhender les décisions publiques sous l'angle de l'efficacité économique, concept dépassant la simple rentabilité financière. Il faut non seulement inclure tous les impacts (coûts sociaux et environnementaux) dans la prise de décision, mais aussi prévoir des mécanismes pour que les individus affectés négativement par le développement soient dédommagés pour leurs pertes. C'est pourquoi, après avoir énuméré les principaux impacts environnementaux découlant des projets annoncés, nous évaluerons les institutions formelles actuellement en vigueur. Finalement, après avoir dressé cet état des lieux, nous comparerons la performance économique de différents systèmes de redevances et de partage des gains miniers pour répondre à la question du partage des richesses, et nous analyserons l'efficacité de diverses méthodes de protection de l'environnement.

LE PLAN NORD, UNE QUESTION COMPLEXE

Le Plan Nord se déploie sur un territoire immense de 1,2 million de kilomètres carrés, soit 72 % du territoire du Québec. Cette portion du territoire est peu peuplée : 124 550 personnes, ce qui représente moins de 2 % de la population du Québec. Un peu plus du quart (33 000 personnes) sont autochtones. Les communautés autochtones sont en expansion :

près de 45 % de la population autochtone est âgée de moins de 25 ans. Cette population est répartie en 63 villes, villages et communautés, dont la moitié n'est pas reliée au réseau routier du Québec. Même si le Plan Nord vise à mettre en valeur les domaines minier, forestier, faunique, touristique et bioalimentaire, pour l'instant ce sont surtout les projets miniers qui dominent.

La demande accrue pour les matières premières, attribuable, entre autres choses, à la croissance des pays émergents, gonfle les prix des minerais. Il pourrait donc être opportun de profiter des forts prix pour faire payer le développement de tout ce territoire. Par ailleurs, la course vers le Nord n'est pas seulement un enjeu québécois. Plusieurs autres pays (États-Unis, Norvège, Russie, Danemark) s'y sont aussi lancés. Avec le réchauffement climatique et l'ouverture du passage maritime du Nord-Ouest en 2020-2030, une présence dans le Nord sera un avantage stratégique lorsque viendra le temps de revendiquer la souveraineté de ce passage et la propriété des ressources gazières et pétrolières dans les eaux de l'Arctique (Lasserre, 2006). Joël Plouffe, chercheur en géopolitique de l'Arctique à la Chaire Raoul-Dandurand de l'UQAM (Bazzo, 2009), affirme que le développement du Nord est inévitable. Ainsi, être les premiers à agir confère un avantage politique.

Tous s'entendent sur le potentiel du Plan Nord à engendrer des bénéfices financiers. Cependant, comme l'exploitation des ressources naturelles a habituellement des impacts négatifs sur des tiers, cela pose des défis supplémentaires. Il faut donc tenir compte des différents impacts négatifs que l'exploitation des ressources aura sur l'environnement et sur les communautés où elles sont situées. En outre, comme les ressources naturelles visées sont initialement de propriété commune, la question du partage de la rente et de la définition adéquate des droits de propriété se pose.

Pour une nation, il existe différentes façons d'aller récupérer une part des profits liés à l'exploitation de ses ressources naturelles. Les plus courantes sont les suivantes : la participation de l'État dans les entreprises minières (en partie ou en totalité) ; la mise aux enchères des droits d'exploration ou d'exploitation ; et les redevances.

Le choix parmi ces méthodes dépend des objectifs et des contraintes de l'État¹. Les objectifs peuvent être notamment l'exploitation efficace des ressources combinée avec un prélèvement plus ou moins complet de la rente de rareté, la correction des externalités², la contribution aux revenus de l'État pour financer ses activités générales, la création d'emplois, etc. Toujours de façon plus ou moins explicite intervient un objectif d'équité. En ce qui concerne le régime de redevances, le gouvernement du Québec énonce comme premier objectif celui d'aller « prélever une juste compensation pour l'utilisation d'une ressource non renouvelable appartenant au domaine public » (Lecavalier, 2012).

L'expression *juste part* revient aussi beaucoup dans les analyses des divers intervenants. Toutefois, il est dommage qu'on ne fasse pas davantage de distinction entre l'équité et l'efficacité. En effet, même si le gouvernement déclare chercher l'équité, les mesures qu'il propose se rapportent davantage à la définition économique de l'efficacité.

L'efficacité économique exige la rentabilité. Un projet est économiquement rentable si ses avantages dépassent ses coûts. Mais il faut s'assurer de bien inclure tous les coûts et tous les avantages. Ce qui n'est pas simple, car certains coûts et certains avantages sont difficilement quantifiables, notamment lorsqu'ils ne font pas l'objet de transaction sur le marché ou qu'ils affectent des personnes qui ne participent pas directement au projet. On parle alors d'externalités. Un exemple classique d'externalité est la pollution. Il existe actuellement des techniques adaptées pour tenir compte de ces coûts ou avantages hors marché, des externalités. Nous y reviendrons à la section sur la protection de l'environnement, mais voyons d'abord la distinction entre efficacité économique et rentabilité financière.

-
1. Le terme *État* renvoie ici à la notion d'un État « idéal », cherchant à maximiser le bien-être de l'ensemble des individus.
 2. On parle d'externalité lorsque l'action d'un agent économique (par exemple une compagnie) a un impact négatif ou positif (par exemple la pollution) sur le bien-être d'autres agents qui ne sont pas impliqués dans la transaction. Le paragraphe suivant fournit une explication de ce concept.

Même si un projet est rentable (bénéfices supérieurs aux coûts), il n'est pas forcément efficace au sens économique. Pour qu'un projet soit efficace économiquement, il faut non seulement que les gains dépassent les coûts, mais aussi que les inconvénients subis par les perdants soient compensés par les gagnants.

Il arrive que les projets engendrent tellement de gains qu'une fois les perdants indemnisés de leurs pertes, il reste encore un surplus, qu'on appelle la rente. Lorsque ce surplus résulte de l'exploitation d'une ressource naturelle rare, on parle d'une rente de rareté. La façon dont on partage cette rente entre les diverses parties prenantes de la société n'est pas une question d'efficacité, mais une question d'équité. La science économique n'est pas particulièrement bien outillée pour trancher les questions d'équité, mais elle l'est pour analyser les questions d'efficacité. L'identification rigoureuse des concepts (coûts, bénéfices, externalités, rente) et des parties prenantes (entreprises, employés, résidents, autochtones, ensemble des Québécois) allant avec l'analyse économique est de nature à faciliter la tâche des décideurs. Par ailleurs, une exploitation inefficace peut aller jusqu'à faire disparaître complètement la rente. Si cela semble aberrant, ce l'est tout autant d'ignorer les questions d'équité dans le partage de la rente.

Les problèmes d'extraction de ressources minières posent un défi supplémentaire, puisqu'il s'agit de ressources non renouvelables. Le rythme d'extraction et les réserves disponibles affectent la rente et vice versa. Pour évaluer correctement l'efficacité économique d'un système de redevances minières, il faut tenir compte de cet aspect dynamique. Les redevances optimales ne sont pas nécessairement constantes. Cependant, même si leur niveau est appelé à varier, il ne faut pas que la règle choisie pour déterminer ce niveau varie dans le temps : les investisseurs ont besoin d'engagements fermes de la part du gouvernement et d'un contexte institutionnel limpide. Pour un traitement approfondi de ce sujet, voir l'article de Gaudet et Lasserre (1990) sur les effets dynamiques des différents types de taxation minière.

En résumé, l'exploitation et le partage des richesses soulèvent deux grandes questions :

- Les bénéfices de l'activité sont-ils supérieurs à l'ensemble des coûts engendrés ?
- Qui bénéficie du projet et qui en subit les coûts ?

De ces questions dérive une sous-question : si les bénéfices dépassent les coûts, existe-t-il des mécanismes permettant aux bénéficiaires d'indemniser les « perdants » ? Par mécanisme, nous entendons les institutions de gouvernance, formelles (lois, règlements, politiques, procédures) ou informelles (normes, valeurs, coutumes, traditions, conventions) (Ostrom, 2005).

Ces questions ne sont pas aisées. Pour leur apporter des éléments de réponse, il faudrait faire une analyse avantages-coûts complète, incluant l'analyse des impacts environnementaux et sociaux. Or, actuellement, les études citées dans les médias ne couvrent que partiellement ces aspects, en raison d'une indisponibilité de l'information. À défaut de pouvoir les quantifier, nous décrivons les principaux impacts environnementaux découlant des projets annoncés.

IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Bien que le Nord québécois offre un potentiel économique, il ne faut pas oublier que ce dernier constitue l'un des derniers vastes territoires naturels intacts à posséder également un potentiel de conservation (gouvernement du Québec, 2012a). En effet, le Nord québécois dispose d'une des plus importantes réserves d'eau douce au monde. Les dernières grandes rivières non harnachées sont situées dans les régions boréales et la toundra, en Amérique du Nord et en Russie et, pour de plus petits bassins, en Afrique et en Amérique latine (UNEP et UNEP/GRD-Arendal en Norvège, 2008). Mentionnons qu'un peu plus de 20 % de la forêt boréale canadienne se trouve au Québec (Initiative boréale canadienne, s. d.) et que cette forêt boréale est aujourd'hui considérée par plusieurs scientifiques comme le deuxième poumon de la planète (Bradshaw, Warkentin et Sodhi, 2009 ; Warkentin et Bradshaw, 2012 ; Pan *et al.*, 2011).

Ce territoire offre aussi une diversité d'habitats fauniques abritant plusieurs espèces. Par exemple, on dénombre 237 espèces d'oiseaux, une vingtaine d'espèces d'animaux à fourrure et une douzaine d'espèces de poissons d'intérêt sportif. Ce nombre d'espèces est relativement faible à l'échelle canadienne. Par conséquent, la structure de l'écosystème est plus simple et donc plus vulnérable à des changements. Dominique Berteaux, chercheur

en écologie et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en biodiversité nordique, signale que dans le nord il y a peu de résilience et la régénération est très lente. Par ailleurs, selon l'Atlas de la biodiversité, on retrouve 58 espèces menacées ou vulnérables dans la région de la Côte-Nord et 45 espèces menacées ou vulnérables dans la région du Nord-du-Québec.

Le territoire visé par le Plan Nord a une valeur écologique à des fins de conservation, mais aussi pour les services que les écosystèmes fournissent. Le développement de projets miniers, énergétiques et de transport entraînera nécessairement des impacts sur ces écosystèmes. Parmi les principaux impacts environnementaux des mines, Handal (2010) cite : « la déforestation résultant des activités d'exploration et d'implantation de mines à ciel ouvert » (p. 29) ; « la contamination par des métaux lourds de sources d'eau situées à proximité des sites miniers (attribuable, entre autres, au drainage minier acide³ émanant des déchets rocheux) » (Mines Alerte Canada, 2001, p. 20-23) ; « la dégradation des services écologiques fournis par les milieux forestiers et aquatiques touchés » (Winfield *et al.*, 2009, p. 4) ; « l'amplification des fluctuations des niveaux d'eau d'une rivière faisant partie d'un bassin versant déboisé et la détérioration de la santé faunique causée par l'acidification de l'habitat riverain » (Mines Alerte Canada, 2001, p. 20-23 ; Millennium Ecosystem Assessment, 2005, p. 1-2).

En outre, la mise en place des barrages hydroélectriques entraîne notamment un ralentissement ou un blocage des migrations de poissons, la bioaccumulation de méthylmercure, une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES) et une réduction de la biodiversité des écosystèmes (Rosenberg, 1997).

3. Handal (2010) explique que le drainage minier acide survient lorsque « des déchets rocheux libèrent de l'acide sulfurique par contact avec l'air ou l'eau. Cet acide dissout alors les métaux contenus dans la roche, tels le plomb, le zinc, l'arsenic et le mercure, ce qui entraîne la détérioration des milieux aquatiques situés à proximité des sites miniers, ainsi que l'acidification et la contamination aux métaux lourds des sources d'eau potable tant souterraines que de surface » (Winfield *et al.*, 2002, p. 3 ; traduction libre).

Finalement, la construction de routes ou de chemins de fer engendre une fragmentation des habitats pour la faune, peut causer une réduction de la biodiversité et augmenter l'érosion des sols selon les techniques de construction employées. Par ailleurs, les impacts négatifs du développement des ressources, tels que la fragmentation et la perte des habitats, sont amplifiés par des phénomènes à influence globale tels que les changements climatiques.

Ce bref relevé d'impacts est évidemment loin d'être exhaustif, les paramètres de développement des infrastructures minières, forestières, hydroélectriques et de transport n'ayant pas été clairement définis. C'est d'ailleurs ce que soulignent plusieurs environnementalistes à propos du Plan Nord : le projet est encore trop flou pour qu'on puisse en évaluer les impacts environnementaux (Nature Québec, 2011).

CONTEXTE LÉGISLATIF ACTUEL : INSTITUTIONS FORMELLES

Plusieurs lois encadrent les deux principaux thèmes de cet essai, à savoir la détermination et le partage des bénéfices de l'exploitation des ressources minérales et la protection de l'environnement. Comme nous l'avons vu dans la section qui précède, l'analyse des lois actuellement en vigueur nous permet de vérifier s'il existe en ce moment des mécanismes permettant aux perdants de recevoir une compensation des gagnants et d'établir si des modifications devraient leur être apportées dans le cas contraire. Pour cette section, nous avons passé en revue la Loi sur les mines, la Convention de la Baie James et du Nord-du-Québec (CBJNQ, 1975) et la Loi sur l'impôt minier qui a remplacé en 2011 l'ancienne Loi concernant les droits sur les mines. Les projets de loi 14 (modification de 104 articles de la Loi sur les mines) et 27 (instituant la Société du Plan Nord), déposés par le Parti libéral il y a plus d'un an, ont également été analysés⁴.

4. Il est à noter que ces projets de loi n'avaient pu être adoptés avant l'entrée au pouvoir du Parti québécois.

PARTAGE DES BÉNÉFICES

Les droits payés au gouvernement du Québec pour l'exploitation des ressources minières prennent différentes formes. On a beaucoup parlé des redevances sur les profits, qui sont passés à 16 % depuis 2012, mais il existe aussi divers permis et droits annuels, qui varient selon l'étape de développement de la mine : exploration ou exploitation.

Ces droits et ces redevances sont complexes, comprenant plusieurs composantes et variant selon certains paramètres tels que la superficie, le nombre de permis déjà détenus ou la latitude. Ils visent à refléter la rareté des ressources naturelles exploitées par le secteur privé et à transférer la valeur de ces ressources à l'ensemble de la société. À ces redevances s'ajoutent diverses obligations de dépenser un montant minimal en travaux ; ces obligations visent à empêcher les entreprises de se réserver certaines ressources et de les soustraire à d'autres utilisateurs sans avoir l'intention de les exploiter (fins spéculatives). Il y a enfin l'imposition habituelle des entreprises au taux de 26,9 % (en janvier 2010) ; cette imposition constitue la contribution des entreprises au financement des biens publics fournis par l'État pour assurer le bon fonctionnement de la société.

Malgré sa relative complexité, la législation minière québécoise demeure relativement compétitive internationalement. Jusqu'à 2010, le Québec était considéré, par l'Institut Fraser, comme l'endroit le plus attrayant au monde pour l'investissement minier. En 2012, Québec occupait encore le 5e rang, ce qui autorise à penser que la législation demeure tout de même assez conviviale pour les compagnies. D'ailleurs, le taux des redevances minières de 16 % a souvent été qualifié de faible en comparaison des taux exigés dans d'autres pays, comme l'Australie. Toutefois, il ne faut pas conclure directement que l'État québécois est trop complaisant avec les compagnies minières. Lorsqu'on tient compte de la combinaison des redevances et des impôts sur les entreprises, on peut constater que le taux de redevances du Québec est comparable à celui imposé par les autres provinces et pays. Les provinces canadiennes ont des taux combinés de redevances minières et d'impôt sur le revenu compris entre 25 % et 30 %. L'Australie a un taux combiné de 30 %, alors que les autres pays ont des taux combinés compris entre 20 % (Chili) et 44,4 % (États-Unis, Alaska ; Ressources naturelles Canada, 2012).

Mais, de façon plus globale, il faut surtout mentionner qu'on ne peut pas se fier uniquement aux taux énoncés dans les lois pour appréhender les différents montants reçus par les États de l'exploitation de leurs ressources minérales. En effet, les régimes de redevances sont rarement simples et les règles de calcul des impôts sont très variables d'un État à l'autre. Il faut souvent pousser l'analyse plus loin en tenant compte des différentes déductions et subventions que le tableau de Ressources naturelles Canada (2012, juin) n'inclut pas. À titre d'illustration, le rapport rédigé par SECOR-KPMG, KMC & CIRANO (2012) relève un exemple éloquent d'un régime avec redevances élevées se traduisant par des recettes gouvernementales nulles et même négatives.

De 1987 à 1993, les redevances nettes, c'est-à-dire les droits miniers moins les crédits de droits remboursables pour pertes, représentaient une perte pour le gouvernement du Québec [...] Afin de remédier à cette situation, le gouvernement a décidé, en 1994, de mettre en place une série de politiques modifiant le régime minier, notamment via deux éléments principaux :

- Une réduction du taux de redevances sur les profits de 18% à 12%;
- Un resserrement des crédits d'impôt attribuables à l'industrie minière, notamment les crédits d'impôt pour pertes.

Suite à ces mesures, les redevances nettes ont légèrement augmenté, tout en représentant annuellement moins de 1% de la valeur extraite jusqu'en 2009 (Lortie *et al.*, 2012, p. 39-40).

Pour obtenir les droits d'exploiter, les compagnies minières doivent fournir une grande quantité d'informations, telles les suivantes : « la nature des travaux et les sommes dépensées pour la recherche; les sommes consacrées aux immobilisations et aux réparations; l'état actuel des réserves de minerai; la quantité et la valeur de leur production; le nombre d'employés;

les dépenses entraînées par les activités minières» (gouvernement du Québec, 2012b, article 222). Toutefois, l'article 228 de la Loi sur les mines précise que la Loi sur l'accès à l'information ne s'applique pas à ces informations. Le public n'y a donc pas accès à court terme pour des raisons d'avantages stratégiques et de compétitivité des entreprises. Des données sont cependant colligées dans une banque de données du gouvernement, le SIGEOM (Système d'informations géominières), qui permettra de connaître avec plus de précision le contenu du sous-sol québécois.

Ce problème de la transparence, soulevé par plusieurs opposants au Plan Nord, est d'ailleurs présenté dans le rapport de la Banque mondiale sur la législation minière comme un enjeu pour l'ensemble des pays producteurs. Une bonne transparence permet en effet une acceptabilité sociale dans les communautés où l'on extrait les ressources. Puisque certaines informations stratégiques ne peuvent pas être divulguées à un grand public, il faut faire un arbitrage entre la transparence et la compétitivité des firmes⁵.

Il est vrai que le gouvernement dispose souvent de trop peu d'informations et de savoir-faire pour assurer son rôle de collecteur de la valeur des ressources naturelles. S'il exploite lui-même, il est souvent inefficace; s'il délègue l'exploitation au secteur privé, il ne sait pas toujours dans quelle mesure les revenus tirés de la ressource excèdent les coûts. Un compromis possible réside dans la prise de participation ou dans l'exploitation conjointe. Le ministre des Finances du Québec a annoncé la mise à la disposition de Ressources Québec, filiale d'Investissement Québec dans les ressources non renouvelables, d'une somme de 1,2 milliard de dollars pour des prises de participation dans des projets sélectionnés dans le territoire du Plan Nord. Celles-ci pourraient prendre différentes formes telles que les coentreprises ou la participation au capital-actions. Le Parti québécois avait annoncé des mesures similaires dans son programme de 2011 (Parti québécois, 2011, p. 17).

5. Pour plus d'informations sur la transparence des régimes miniers, voir le chapitre 6 du document de la Banque mondiale rédigé par Otto *et al.* (2006).

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

En ce qui concerne la protection de l'environnement, il y a eu par le passé plusieurs problèmes liés aux dommages environnementaux laissés à la charge du gouvernement pour cause d'abandon de sites, de faillite ou de dissolution. Le gouvernement du Québec a répertorié 679 sites miniers contaminés et le coût des travaux de restauration a été évalué à 892 millions de dollars (ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec, 2012, p. 114).

Depuis 1991, les détenteurs de titres d'exploration et d'exploitation sont dans l'obligation de soumettre un plan de réaménagement et de restauration avant le début des activités. Les coûts des travaux de réaménagement et de restauration doivent y être estimés, et les entreprises doivent avoir fourni des garanties financières avant d'entreprendre des activités d'exploration ou d'exploitation. Ce plan doit également contenir la description d'une garantie financière pour assurer l'exécution des travaux (gouvernement du Québec, 2012b, article 232.3). Cette garantie doit couvrir 70 % du coût des travaux de restauration. Le gouvernement peut imposer des délais pour la réalisation des travaux et même faire faire les travaux lui-même. Dans le projet de loi 14 du gouvernement libéral, les garanties pour couvrir les travaux de restauration après avoir mené des activités d'exploitation devaient passer à 100 % et les sommes devaient être versées dans les trois premières années d'exploitation (gouvernement du Québec, 2011b).

Par ailleurs, la Loi sur la qualité de l'environnement, la Loi sur la protection de l'eau et le Guide de restauration des sites miniers fournissent un ensemble de restrictions et d'obligations environnementales à respecter par les compagnies minières.

En cas de non-respect, certaines amendes sont prévues. Selon l'article enfreint, ces amendes peuvent aller de 75 \$ à 200 000 \$. À tout moment, un inspecteur peut faire suspendre les activités d'exploration ou d'exploitation. Signalons qu'il y a présentement au Québec trois inspecteurs financiers pour les activités minières en comparaison de 139 pour les forêts (Lecavalier, 2012). Le rapport du Vérificateur général (2009) relève que les mécanismes visant à s'assurer du respect des exigences légales sont insuffisants et ne permettent pas de

minimiser le risque que l'État ait à assumer des coûts de restauration additionnels dans l'avenir. L'analyse d'un échantillon de 25 dossiers a permis de détecter de nombreuses irrégularités sur le plan des délais de traitement, de la provision suffisante des garanties financières, de la prise en compte des avis du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) et de la conformité des inspections.

Les activités d'inspection souffraient d'un sérieux manque d'organisation. Aucun rapport concernant de telles activités n'a pu être retracé dans 56% des dossiers analysés. Pour les autres, les inspections avaient été effectuées sans grille d'analyse et remontaient parfois à plus de deux ans (gouvernement du Québec, 2009, p. 2-4).

L'obtention des certificats d'autorisation nécessaires à la réalisation des projets miniers est assujettie à un processus d'analyses environnementales qui varie selon la localisation du projet. Sur la Côte-Nord et hors territoire conventionné, les projets sont examinés par le BAPE en vertu du régime général de protection de l'environnement. Sur le territoire de la Baie-James/Eeyou Istchee et au Nunavik, les projets sont plutôt soumis à des analyses environnementales et sociales rigoureuses réalisées par les organismes constitués en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ou CBJNQ (Masson, 2011, p. 5). La coalition Pour que le Québec ait meilleure mine soutient d'ailleurs que le processus d'évaluation pour les territoires dits « conventionnés » est plus complet et qu'il devrait être appliqué à l'ensemble des projets, peu importe l'instance responsable. La recommandation 2.43 du Vérificateur général dans son rapport de 2009 allait dans le même sens en préconisant l'utilisation des coûts réels incluant les impacts environnementaux et sociaux dans la valeur de la production pour guider les interventions publiques dans le secteur public (gouvernement du Québec, 2009, p. 2-16).

CE QUI DEVRAIT ÊTRE FAIT – RECOMMANDATIONS

■ PARTAGE DES BÉNÉFICES

LES REDEVANCES

Dans la mesure où l'État est le mandataire des diverses parties prenantes, il reçoit l'essentiel des rétributions qui ne font pas l'objet de transactions directes entre ces parties. L'exploitation des ressources peut donner lieu à plusieurs types de rétributions. Dans le cadre du Plan Nord, aux redevances s'ajoute un fonds spécial permettant à l'État d'acheter des participations financières dans certaines compagnies minières.

Nous avons actuellement un régime de redevances basé sur les profits qui nous a permis, en 2010, d'aller chercher 133 millions de dollars en recettes (Shields, 2011). Certains avancent qu'un système de redevances basé sur les profits ne permet pas d'aller chercher autant que le ferait un système fondé sur la valeur ou les quantités de minerai extrait.

Il faut d'abord préciser que les types de redevances les plus fréquents sont les suivants :

- les redevances *ad valorem*, établies en fonction d'un pourcentage de la valeur brute de la production d'une mine (redevances sur les revenus);
- les redevances en fonction du volume, c'est-à-dire établies en fonction d'un rapport fixe entre valeur (en dollars) et volume (redevances sur les quantités);
- les redevances fondées sur le profit, c'est-à-dire établies sous forme d'un pourcentage des profits d'une mine.

Par rapport aux autres systèmes, le système de redevances sur les profits est un système efficace du point de vue économique, car c'est normalement le système qui permet à la firme de suivre le sentier d'extraction optimale et de réaliser les meilleurs investissements. C'est une taxe neutre au sens où ce type de taxe ne modifie pas les décisions que la firme prendrait si

elle était propriétaire de la ressource. En ce sens, le système de redevances basé sur les profits a l'avantage d'être celui qui permet la meilleure allocation économique. Les redevances *ad valorem* et celles sur le volume, bien que très efficaces pour assurer un revenu constant à l'État, ont l'inconvénient d'ajouter une charge supplémentaire aux projets miniers peu rentables en cas de faibles prix et de retarder certaines décisions d'investissement, et même d'accélérer les fermetures⁶.

Sur la base de ces informations, le système des redevances basé sur les profits est un système efficace pour maximiser les recettes de l'État. Seuls des régimes basés uniquement sur les profits extraordinaires ou les contrats de partage de production permettent à l'État de toucher plus de revenus. Mais ces deux types de régimes sont plus lourds administrativement et représentent un plus gros risque pour l'État. Toutefois, pour que le régime des redevances sur les profits soit pleinement efficace, il faut que la définition du profit minier soit appropriée et qu'elle reflète réellement la situation de l'entreprise. La modification de la loi sur les redevances vers une approche mine par mine plutôt qu'en fonction des profits consolidés de l'ensemble des mines de la société minière a permis de se rapprocher de la situation réelle des firmes.

ENCHÈRES POUR LES DROITS D'EXPLORATION ET D'EXPLOITATION

Un système dont on a peu parlé est le système de vente aux enchères ; l'Alberta utilise ce système pour ses réserves de gaz naturel et de pétrole. Au lieu de vendre les droits d'exploration et d'exploitation à un coût fixe, les compagnies privées peuvent acheter ces droits à travers un système d'enchères. Dans ce système, le droit d'explorer ou d'exploiter des sites est dépendant de leur valeur respective. En effet, chaque site n'a pas la même valeur étant donné que chaque réserve est différente, que son potentiel varie en fonction des quantités, des coûts d'extraction et d'exploitation. De façon très simplifiée, à quantité égale, une réserve de

6. Pour un traitement plus complet des avantages et des inconvénients des différents types de redevances, voir Lortie *et al.* (2012, p. 91).

mineraï qui serait surtout en surface est moins coûteuse à exploiter qu'une réserve profonde. Les coûts d'accès et de transport ont également un impact. Ainsi, les enchères permettent de mieux capter ces différences tout en épargnant de coûteuses études au gouvernement qui, de plus, serait tenu de diviser les droits d'exploration selon différentes classes. C'est une façon simple d'augmenter les revenus de l'État et de mieux capter les profits revenant à la société, soit une partie de la rente. Toutefois, pour mettre en place un système d'enchères, il faut qu'il y ait suffisamment d'acheteurs et que le marché pour les droits d'exploration et d'exploitation soit suffisamment grand pour éviter les problèmes de collusion. Comme l'établissement d'un marché est coûteux et qu'il y a peu d'acheteurs, il est peut-être plus avantageux pour le gouvernement d'évaluer lui-même les prix.

NATIONALISATION ET PARTICIPATION FINANCIÈRE AUX ENTREPRISES

Plusieurs analystes et chroniqueurs ont proposé d'augmenter la participation financière de l'État dans les entreprises privées (comme en Norvège) ou même de nationaliser certaines entreprises. Dans un contexte où le gouvernement québécois est en manque de liquidités, la nationalisation semble difficilement applicable. Toutefois, d'un point de vue théorique, on peut analyser les limites et les avantages de ces types de propriétés.

Le fait de déléguer la production à une firme privée permet probablement de réaliser cette production à moindre coût que ne pourrait le faire l'État, car la firme privée possède une expertise et des connaissances coûteuses à acquérir. En outre, la nationalisation est justifiée économiquement quand la ressource exploitée est sujette à devenir un monopole naturel. Si l'État exploite lui-même, il conserve tous les profits, mais il assume aussi tous les risques liés à cette exploitation. En revanche, s'il délègue l'exploitation au secteur privé, il ne sait pas toujours dans quelle mesure les revenus tirés de la ressource excèdent les coûts. La prise de participation et la propriété conjointe constituent donc un compromis entre ces deux cas polaires.

Le modèle de la Norvège prévoit une participation de l'État dans les compagnies à 51 % (Mousseau, 2010), faisant des sociétés une propriété de l'État norvégien. Les limites de ce genre de modèle sont identiques à celles évoquées pour la nationalisation. D'un point de vue environnemental, lorsque l'on considère que le gouvernement n'a pas strictement des visées économiques, on pourrait également se demander si le fait que l'État participe financièrement ne le détourne pas de son rôle relatif à la protection de l'environnement.

■ PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les lois environnementales dans le domaine minier consistent essentiellement à stipuler des normes à ne pas dépasser ou à énumérer des activités proscrites et à prévoir des amendes en cas de non-respect. Les obligations environnementales assorties d'amendes en cas de transgressions renvoient à un type de lois environnementales que l'on qualifie de prescriptives⁷. L'efficacité de ce genre de mesures dépend des ressources allouées au contrôle et au respect des normes. Étant donné que les projets du Plan Nord se réaliseront en territoire isolé, les coûts d'un tel contrôle seront vraisemblablement très élevés. À la fin des années 1980, les décideurs publics ont commencé à être plus au courant de l'existence de lois environnementales incitatives, telles que les redevances sur la pollution, les permis échangeables, les mesures d'écoconditionnalité par la réduction de subventions gouvernementales⁸ et les règles relatives à la responsabilité (*liability rules*). Ce type de lois, suivant les principes du pollueur-payeur et de l'écoconditionnalité, ont généralement l'avantage d'atteindre les cibles de contrôle de pollution à des coûts inférieurs pour la firme (ce qui devrait augmenter indirectement les revenus en redevances pour le gouvernement), car elles offrent une certaine

7. Ces lois prescriptives sont plus connues sous leur appellation anglaise *Command and Control*.

8. En termes plus simples, les mesures d'écoconditionnalité sont des mesures qui permettent de subordonner financièrement les activités des entreprises au respect des obligations environnementales.

flexibilité dans la façon de les atteindre⁹. Un exemple de mesures possibles consisterait à conditionner les subventions ou les déductions au respect des normes environnementales au moment de l'exploitation et à la provision de garanties pour les travaux de remise en état.

Mentionnons toutefois que l'écoconditionnalité est plus difficile à imposer pour les travaux de remise en état, car les subventions ou les réductions de paiement sont accordées avant de connaître les coûts des travaux. Si l'on essaie malgré cela d'imposer le paiement pour les travaux de remise en état, la possibilité subsiste que les coûts des dommages ne soient pas complètement couverts. Si l'on décide plutôt d'attendre de connaître les montants exacts des travaux à la fin des activités, on ne peut se prémunir contre les manques de fonds ou les fermetures anticipées. Le projet de loi 14 (gouvernement du Québec, 2011) allait dans le bon sens en exigeant le paiement de 100 % des garanties pour couvrir le coût des travaux de restauration, et ce, dans les trois premières années d'exploitation de la firme. De même, la proposition contenue dans le rapport d'Écojustice *Pour que le Québec ait meilleure mine* (Amos, Audoin et Lapointe, 2009) portant sur l'établissement d'une évaluation de performance sous la forme d'une évaluation pré- et post-restauration permettait de s'assurer de la qualité des travaux de restauration et de faire un certain suivi. Ces deux propositions présentent à tout le moins l'avantage de mieux suivre la provision et le paiement des garanties des travaux de remise en état.

Le rapport du Vérificateur général recommande de tenir compte davantage des impacts environnementaux, et une bonne façon de les inclure efficacement dans la stratégie de développement des sites miniers est de réaliser des analyses avantages-coûts complètes. Toutefois, pour les inclure dans le processus d'analyse, il faut dans un premier temps connaître les services environnementaux du Nord. Historiquement, la valeur des ressources naturelles a d'abord été évaluée à partir des produits économiques que celles-ci pouvaient nous fournir : bois, minerai, hydroélectricité. Dans les années 1970, la valeur de la biodiversité et de

9. Pour une synthèse accessible sur le sujet, voir le bref article de *Resources for the Future* (2004). En outre, Stavins (2003) constitue une référence très complète sur les différents instruments législatifs contrôlant la pollution.

sa conservation a été prise en compte dans l'équation. Nous commençons maintenant à introduire une troisième valeur : le potentiel des ressources à fournir ce que les scientifiques appellent les services écologiques. Ces services sont définis comme les avantages que retirent les êtres humains des processus naturels et des fonctions d'écosystèmes. Les écosystèmes nordiques offrent, entre autres, les services écologiques suivants :

- Régulation du climat (maintenir un climat favorable, régulation du carbone, formation des nuages);
- Mitigation des perturbations naturelles (protection contre les tempêtes, contrôle des inondations, sécheresses);
- Régulation de l'eau (drainage, irrigation naturelle, transport);
- Approvisionnement en eau (par les bassins versants, les réservoirs et les aquifères);
- Rétention des sols (prévention de l'érosion des sols, de l'envasement, de la sédimentation des lacs et des milieux humides, conservation des terres arables);
- Pollinisation (pollinisation des espèces de plantes sauvages et des champs);
- Habitat/Biodiversité (diversité biologique et génétique, pépinière, refuge, habitat pour les espèces migratoires);
- Récréation (écotourisme, observation de la nature, pêche sportive, nautisme, etc.);
- Culturel (valeur esthétique/d'agrément);
- Culturel autre (offre un cadre pour le développement cognitif, paysage, éducation environnementale, valeur spirituelle, connaissance scientifique, lieu de culte aborigène).

La plupart des services écologiques ci-dessus n'ont pas de valeur marchande et leurs avantages sont souvent tenus pour acquis. La raison pour laquelle ces services écologiques n'ont pas de valeur marchande est qu'il s'agit souvent de biens publics. Une fois qu'ils sont « fournis », on ne peut empêcher les gens d'en jouir (non-exclusivité de l'accès) et ils peuvent être utilisés par plusieurs personnes sans pénaliser les autres utilisateurs (non-rivalité de la consommation). Certains de ces services assurent des fonctions fondamentales, alors que d'autres contribuent au bien-être et à la qualité de la vie humaine. Plusieurs recherches récentes visent à quantifier, monétairement ou non, la valeur des services environnementaux. Ce genre d'études a l'avantage de faciliter les évaluations environnementales des projets, puisqu'une plus grande partie de l'information sur la valeur des écosystèmes devient ainsi disponible. Par exemple, en 2007, le Royaume-Uni a décidé d'entreprendre une vaste étude répertoriant et quantifiant l'ensemble des services écologiques fournis sur son territoire. Le Québec pourrait amorcer un projet similaire, mais il faudrait des ressources considérables et du temps ainsi que la collaboration de scientifiques et de spécialistes d'horizons très diversifiés. Le UK-NEA (United Kingdom National Ecosystem Assessment) a nécessité la participation de plusieurs groupes sociaux et gouvernementaux, de chercheurs universitaires et des communautés. Un groupe de 27 experts de diverses disciplines ont dû y collaborer. De façon générale, les méthodes employées pour quantifier les services écologiques peuvent consister à évaluer ce qu'il en coûterait pour remettre l'écosystème en état ou pour produire le service artificiellement.

CONCLUSION

Robin Boadway, reconnu comme un des meilleurs économistes canadiens en matière de finances publiques, et Michael Keen, coauteur de plusieurs livres sur les nouvelles formes de taxation et l'évolution des normes et des comportements des sociétés, ont signalé que l'importance et la complexité des techniques d'exploitation du pétrole et des substances minérales ne trouvaient d'égal que dans l'importance et la complexité à trouver des manières

efficaces de les taxer (Boadway et Keene, 2009, p. 1). La comparaison des différents systèmes de redevances nous a permis d'appréhender quelques facettes de cette complexité et d'apporter certains éléments de réponses. Le défi de promulguer des lois efficaces qui permettront de maximiser les recettes en est un de taille pour tous les États. Mais, au-delà des questions d'efficacité, les questions d'équité demeurent. Il faut prendre garde à ne pas reproduire les erreurs du passé dans le partage des bénéfices. Le Plan Nord, ou Le Nord pour tous, ne doit pas devenir le « Congo du Nord » (Nadeau, 2012), pour reprendre l'expression du professeur Stéphane Pallage. Les droits des communautés locales doivent donc être pris en compte dès les premières étapes de développement des projets. Mais, aujourd'hui, de nouveaux droits doivent aussi être pris en considération. En effet, avec l'accroissement de la population et les changements climatiques, les limites de notre planète deviennent perceptibles. Il nous faut tenir compte des droits des générations futures à jouir des services que nous procure notre planète. Car, après tout, « nous n'héritons pas de la terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants » (Antoine de Saint-Exupéry).

RÉSUMÉ

- ▶ Les projets miniers, de transport et énergétiques prévus dans le Plan Nord n'auront pas que des conséquences financières. Des dommages environnementaux sont à prévoir, particulièrement en ce qui concerne les projets miniers. L'étendue de ces dommages est difficile à prévoir et, par le passé, il a été difficile de rendre les compagnies minières responsables des dommages qu'elles avaient causés. Les coûts de ces dommages doivent bien souvent être assumés par les communautés locales ou les gouvernements.
- ▶ Le territoire au nord du 49^e parallèle abrite des écosystèmes fragiles qui ont une valeur pour la conservation et qui fournissent également des services écologiques. L'état des connaissances sur la valeur des services écologiques nordiques est encore préliminaire, surtout en ce qui a trait aux services fournis par la toundra et les milieux humides

nordiques. Cependant, pour que les impacts environnementaux soient pris en compte dans les évaluations environnementales menant à l'autorisation des projets, une étude à grande échelle sur la valeur de ces services serait nécessaire.

- ▶ Le régime de redevances sur les profits est un bon système pour maximiser les revenus de l'État, si la définition du profit minier est bien encadrée. Le fait que les profits soient établis pour chaque mine et que les déductions possibles aient été révisées permet au gouvernement de tirer davantage de ces ressources non renouvelables.
- ▶ Les lois encadrant la protection de l'environnement sont majoritairement constituées par des obligations et des réglementations que les compagnies doivent respecter (lois prescriptives). Ce genre de réglementation exige beaucoup de ressources pour en contrôler l'application, contrairement aux lois dites « incitatives »¹⁰. Or, les ressources de suivi et de contrôle relatifs aux ressources naturelles du gouvernement québécois sont limitées. Conditionner les subventions ou les déductions au respect des normes au moment de l'exploitation ainsi qu'à la provision des garanties pour les travaux de remise en état pourrait être une solution intéressante.

BIBLIOGRAPHIE

- AMOS, W., A. AUDOIN et U. LAPOINTE (2009). « Pour que le Québec ait meilleure mine. Réforme en profondeur de la Loi sur les mines du Québec », *Écojustice*, <<http://www.ecojustice.ca/publications/reports/Quebec-meilleure-mine/attachment>>, consulté le 29 novembre 2012.
- BAZZO, M.-F. (2009). *Que serait le Plan Nord idéal?* [Vidéo en ligne], M.-P. Laurencelle, (réalisatrice), *Bazzo.tv.*, Télé-Québec, 15 janvier, <<http://bazzotv.telequebec.tv/occurrence.aspx?id=154&ep=22>>, consulté le 12 janvier 2013.

10. Exemples: redevances sur la pollution, permis échangeable et écoconditionnalité par la réduction de subventions gouvernementales, règles relatives à la responsabilité.

- BOADWAY, R. et M. KEEN (2009). « Theoretical perspectives on resource tax design », *Queen's Economics Department Working Paper*, n° 1206, 68 p., <http://qed.econ.queensu.ca/working_papers/papers/q3ed_wp_1206.pdf>, consulté le 5 septembre 2013.
- BRADSHAW, C.J.A., I.G. WARKENTIN et N.S. SODHI (2009). « Urgent preservation of boreal carbon stocks and biodiversity », *Trends in Ecology and Evolution*, vol. 24, p. 541-548.
- GAUDET, G. et P. LASSERRE (1990). « Dynamique comparée des effets de la taxation minière », *L'actualité économique*, vol. 66, n° 4, p. 467-497.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2009). *Rapport du Vérificateur général du Québec pour l'année 2008-2009 – Tome II : Intervention gouvernementale dans le secteur minier*, <http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2008-2009-T2/fr_Rapport2008-2009-TII-Chap02.pdf>, consulté le 30 novembre 2012.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2011). *Projet de loi n° 14 : Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes de développement durable*, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-14-39-2.html>>, consulté le 12 janvier 2013.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2012a). *Plan Nord – Faire le Nord ensemble. Le chantier d'une génération : premier plan d'action 2011-2016*, 172 p., <<http://plannord.gouv.qc.ca/documents/plan-action.pdf>>, consulté le 4 juin 2012.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2012b). *Loi sur les mines* (LRQ, chapitre M-13.1), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_13_1/M13_1.html>, consulté le 15 juin 2012.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2012c). *Loi sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ, 1975), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_67/C67.html>, consulté le 15 juin 2012.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2012d). *Loi instituant le Fonds du Plan Nord* (LRQ, chapitre F-3.2.1.1.1), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F_3_2_1_1_1/F3_2_1_1_1.html>, consulté le 15 juin 2012.
- HANDAL, L. (2010). *Le soutien à l'industrie minière : quels bénéfices pour les contribuables ?*, Rapport de recherche, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, avril <<http://www.iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2012/04/Etudes-Mines-web.pdf>>, consulté le 16 juin 2012.

- INITIATIVE BORÉALE CANADIENNE (s. d.). *Fiche d'informations sur le Québec*, <<http://www.borealcanada.ca/Quebec-f.php>>, consulté le 12 janvier 2013.
- LASSERRE, F. (2006). « Le Passage du Nord-ouest et les changements climatiques : des problématiques politiques interreliées. Essai de définition des multiples paramètres », Communication dans le cadre du colloque *Changements climatiques et ouverture de l'Arctique : quels impacts stratégiques pour le Canada?*, Université Laval, novembre, <http://www.psi.ulaval.ca/fileadmin/psi/documents/Documents/Actes_de_colloques/Actes_PASSAGE_NORD-OUEST_Lasserre.pdf>, consulté le 12 janvier 2013.
- LECAVALIER, C. (2012). « Redevances minières au Québec : seulement trois inspecteurs », *Argent Canoe, Affaires*, 27 avril, <<http://argent.canoe.ca/lca/affaires/quebec/archives/2012/04/redevances-minieres-quebec:-seulement-trois-inspecteurs.html>>, consulté le 12 janvier 2013.
- LORTIE, R.-F., T. BIENFAIT, D. WALDRON et R. MONGEAU-GAUTHIER (2012). *Les redevances minières au Québec*, Rapport préparé par SECOR-KPMG, FMC Avocats, CIRANO, 104 p., <http://www.groupesecor.com/files//pdf2/SECOR-KPMG-FMC_Les-redevances_minieres_au_Quebec_Version_finale.pdf>, consulté le 9 décembre 2012.
- MASSON, J. (2011). « Le Plan Nord : ce que tout mineur doit savoir », *Bulletin. Mines et financement minier*, s. l., Fasken Martineau, 9 p., <<http://www.fasken.com/fr/publications/detail.aspx?publication=6042>>, consulté le 12 janvier 2013.
- MINES ALERTE CANADA (2008). *The Boreal Below: Mining Issues and Activities in Canada's Boreal Forest*, mai, 212 p., <https://www.miningwatch.ca/sites/www.miningwatch.ca/files/Boreal_Below_2008_web.pdf>, consulté le 12 janvier 2013.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (2012). *Rapport sur les activités minières au Québec 2011*, 129 p., <<ftp://ftp.mrnf.gouv.qc.ca/Public/Bibliointer/Perio/1022337/2011.pdf>>, consulté le 6 juin 2012.
- MOUSSEAU, N. (2010). « Gaz et pétrole : le modèle norvégien », *Agence Science-Presses*, <<http://www.sciencepresse.qc.ca/blogue/2010/11/15/gaz-petrole-modele-norvegien>>, consulté le 6 juin 2012.
- NADEAU, J. (2012). « Il faut prendre garde aux dérives : le Québec ne doit pas passer à l'histoire comme le Congo du Nord », *Le Devoir*, avril, <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/347996/economie-il-faut-prendre-garde-aux-derives>>, consulté le 7 juin 2012.

- NATURE QUÉBEC (2011). *Pour une réelle conservation du Nord*, Mémoire déposé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) dans le cadre de la consultation publique sur le document intitulé *Engagement gouvernemental visant à consacrer 50% de la superficie du Plan Nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles*, Québec, Nature Québec, 36 p.
- OSTROM, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 376 p.
- OTTO, J., C. ANDREWS, F. CAWOOD, M. DOGGET, P. GUJ, F. STERMOLE et J. TILTON (2006). *Mining Royalties: "A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society"*, Washington, D.C., Banque mondiale, 320 p., <<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>>, consulté le 6 juin 2012.
- PAN, Y., R.A. BIRDSEY, J. FANG, R. HOUGHTON, P.E. KAUPPI, W.A. KURZ et D. HAYES (2011). «A large and persistent carbon sink in the world's forests», *Science*, vol. 333, n° 6045, p. 988-993.
- PARTI QUÉBÉCOIS (2011). *Agir en toute liberté*, Programme du Parti québécois, 46 p., <<http://pq.org/sites/default/files/programme2011.pdf>>, consulté le 12 janvier 2013.
- PARTI QUÉBÉCOIS (2012). *L'avenir du Québec est entre vos mains*. Plateforme électorale du Parti québécois, 28 p., <http://depot.pq.org/files/893b7689891f254a342c90c0766cb241/Brochure_Plateforme.pdf>, consulté le 12 janvier 2013.
- RESOURCE FOR THE FUTURE (2004). *Economic Incentives vs Command-and-Control: What's the best approach for solving environmental problems?*, 5 p., <http://www.rff.org/publications/resources/documents/152/rff_resources_152_ecoincentives.pdf>, consulté le 7 juin 2012.
- RESSOURCES NATURELLES CANADA (2012). *Imposition des revenus miniers en 2012: comparaison du Canada avec les autres pays*, bulletin d'information, juin, <<http://www.mcan.gc.ca/mineraux-metaux/industrie-marches/3726>>, consulté le 12 janvier 2013.
- ROSENBERG, D.M., F. BERKES, R.A. BODALY, R.E. HECKY, C.A. KELLY et J.W.M. RUDD (1997). «Large-scale impacts of hydroelectric development», *Environmental Review*, vol. 5, p. 27-54, <<http://www.environmental-expert.com/Files%5C6455%5Carticles%5C7571%5C18sep18-A97-001.pdf>>, consulté le 12 janvier 2013.

- SHIELDS, A. (2011). « Le Québec se prive d'une mine d'or de redevances », *Le Devoir*, mai, <<http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/323605/le-quebec-se-prive-d-une-mine-d-or-de-redevances>>, consulté le 8 juin 2013.
- STAVINS, R. (2003). « Experience with market-based environmental policy instruments », dans K.G. Mäler et J.R. Vincent, *Handbook of Environmental Economics*, 1^{re} édition, vol. 1, p. 355-435.
- SUKHDEV, P. (dir.) (2008). *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité: rapport d'étape*, 68 p., <<http://www.teebweb.org/teeb-study-and-reports/additional-reports/interim-report/>>, consulté le 12 janvier 2013.
- UNEP ET UNEP/GRD-ARENDAL EN NORVÈGE (2008). *Vital Water Graphics: An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters*, 2^e édition, <<http://www.unep.org/dewa/vitalwater/article95.htm>>, consulté le 12 janvier 2013.
- WARKETIN, I.G. et C.J.A BRADSHAW (2012). « A tropical perspective on conserving the boreal "lung of the planet" », *Biological Conservation*, vol. 151, p. 50-52.
- WINFIELD, M.S., C. COUMANS, J. NEWMAN KUYEK, F. MELOCHE et A. TAYLOR (2002). *Looking Beneath the Surface: An Assessment of the Value of Public Support for the Metal Mining Industry in Canada*, Ottawa, Pembina Institute et Mining Watch Canada, octobre, 140 p., <[belowthesurface_fr.pdf](#)>, consulté le 12 juin 2013.

« LA VILLE DE MONTRÉAL A LES MOYENS
DE SES AMBITIONS, MAIS N'A PAS LES
AMBITIONS DE SES MOYENS. »



MONTREAL

MONTREAL :
UNE VILLE SANS PAYS ?

JOËL THIBERT

JOËL THIBERT EST URBANISTE, BOURSIER DE LA FONDATION TRUDEAU ET DOCTORANT EN POLITIQUES PUBLIQUES À LA WOODROW WILSON SCHOOL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS DE L'UNIVERSITÉ DE PRINCETON. IL A TRAVAILLÉ POUR LA SOCIÉTÉ QUARTIER INTERNATIONAL DE MONTRÉAL SUR PLUSIEURS PROJETS URBAINS D'ENVERGURE ET A ÉTÉ CONSULTANT POUR DIVERS ORGANISMES, DONT LA CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN. IL EST AUSSI L'INSTIGATEUR ET LE COORDONNATEUR DE L'INITIATIVE CITOYENNE « MARCHER LA RÉGION ».

Fondation Trudeau



La métropole du Québec a joué divers rôles, souvent contradictoires, dans la courte histoire du Québec et dans l'inconscient collectif québécois: ville pieuse, lieu de passage, ville ouverte, de débauche et de luxure, ville « ethnique », terreau de la contestation et, enfin, ville sale, congestionnée et corrompue.

De fait, Montréal occupe un espace ambigu dans l'imaginaire québécois, y compris pour ses habitants, et elle s'est lentement détachée du reste du Québec. Elle est devenue, insensiblement, « l'autre intérieur » de la nation québécoise, un corps étranger faisant partie intégrante de notre identité collective sans toutefois y avoir sa place. Pour nombre de politiciens et de personnalités publiques, Montréal est devenue un problème qu'il vaut mieux tenir à distance. Pour beaucoup d'autres, elle est une chose utilitaire; on y travaille, on y est de passage, on la consomme sous toutes ses formes, on l'exploite, on l'utilise, on s'y divertit, on y mange, on y boit, on y danse et, parfois, on s'y réfugie. Mais, la plupart du temps, on préfère laisser « les autres » l'habiter, se porter à sa défense, protéger son domaine public ou prendre parti pour elle. En d'autres mots, Montréal est devenue ce que le philosophe Hadley Arkes (1981) appelle une « ville-marché », c'est-à-dire une source de liberté, de tolérance et de diversité pour tous, y compris pour ceux qui n'y habitent pas, sans toutefois être – pour la plupart de ceux qui la fréquentent – une source d'obligation, de moralité ou de citoyenneté.

Voilà qui résume en quelques mots le mal de Montréal. Il s'agit d'une ville orpheline, sans « mère patrie », administrée par une Ville (c'est-à-dire par des instances municipales) sans réelle autorité morale et gérée à distance par un gouvernement qui ne s'intéresse pas vraiment à elle.

Certains diront que c'est justement ce détachement apparent qui fait la force de Montréal. Cité distincte à l'intérieur d'une société distincte, la métropole québécoise n'appartiendrait qu'à elle-même et fonderait son succès sur son multilinguisme, son hybridité culturelle et sa tolérance à l'autre. Pourtant, force est de constater que sa destinée ne lui appartient pas complètement, car Montréal a besoin du Québec comme le Québec a besoin de Montréal. Voilà pourquoi il faut réinventer la place de Montréal au sein de la société québécoise.

Je ne prétends pas ici que la problématique montréalaise est purement de l'ordre de l'imaginaire et de la représentation. La thèse que je défends est tout autre : les maux qui affligent Montréal sont bien réels. Ils touchent autant la gouvernance de la ville et de la région métropolitaine que le manque d'innovation de l'administration municipale et l'absence d'ouverture de la bureaucratie montréalaise à la société civile. Cela dit, le « mal de Montréal » n'en est pas uniquement un de structures ou de gouvernance ; il s'agit aussi d'un problème de culture. Pour s'y attaquer, Montréal doit s'ouvrir au Québec et le Québec doit s'ouvrir à Montréal. C'est seulement ainsi que le développement économique, culturel et social de la métropole québécoise et celui du Québec seront perçus comme indissociables.

Cela dit, le portrait de Montréal dressé ici ne se veut ni misérabiliste ni alarmiste. En effet, lorsque les médias québécois dressent un « diagnostic » de la situation à Montréal, ils se concentrent généralement sur l'état de ses infrastructures, sur la corruption et la collusion, ou encore sur ce que certains analystes appellent le « déclin » de la métropole. Pourtant, si depuis une trentaine d'années l'économie de Montréal croît plus lentement que celle des autres métropoles canadiennes et américaines de taille semblable, son déclin est tout relatif. Capitale universitaire du Canada, Montréal reste l'une des économies les plus diversifiées et le principal centre de recherche et développement du pays. Ces atouts ont d'ailleurs permis à l'économie montréalaise de mieux résister à la récession de 2008-2009 que ne l'ont fait les économies de Calgary, Toronto ou Vancouver (Montréal International, 2009).

S'il est vrai que Montréal a reculé dans le palmarès des places d'affaires en Amérique du Nord, cette réalité est d'abord le reflet d'une croissance économique moins rapide du Québec depuis les années 1970 par rapport à la moyenne nord-américaine. Là où le bât blesse, c'est sur le plan de la contribution de l'économie de la région métropolitaine à l'économie du Québec. Le grand Montréal représente environ 50% de la population, mais à peine 50% du PIB de la province (soit environ 129 milliards de dollars sur un PIB provincial de 260 milliards), alors que l'économie montréalaise devrait être la locomotive du Québec (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2010). En effet, la concentration de l'activité économique dans les villes engendre habituellement d'importantes économies d'agglomération (Banque mondiale, 2009), de sorte que la plupart des grands centres urbains produisent proportionnellement plus de richesse qu'ils n'ont de population (Banque mondiale, 2009). À titre d'exemple, Barcelone représente environ 21% de la population de la Catalogne et 26% de son PIB (Brookings Institution, 2011), alors que Toronto représente environ 20% de la population de l'Ontario et 23% de son PIB (City of Toronto, 2012).

Montréal peut et doit faire mieux. La productivité de son économie passe par la capacité des secteurs privé et public à innover, ce qui nécessite flexibilité et adaptation de la part de l'administration municipale. Mais cette productivité demeurera compromise aussi longtemps que Montréal sera aux prises avec une structure de gouvernance inadéquate, une culture de mépris de la part du gouvernement du Québec et un désintérêt de la population à son égard.

TROIS CONSTATS À PROPOS DE LA FAIBLESSE DE MONTRÉAL

Montréal n'est pas une ville de pouvoir. Malgré son poids économique et sa proximité avec les capitales fédérale et provinciale, la métropole subit plus qu'elle n'influence les décisions politiques la concernant, notamment sur le plan des investissements en infrastructures, de l'organisation des transports et des politiques portant sur l'immigration. Il suffit de mentionner le choix de l'emplacement du Centre hospitalier universitaire de Montréal (CHUM), le projet

de réfection du boulevard Notre-Dame ou celui de l'échangeur Turcot pour s'en convaincre. Dans chaque cas, la Ville de Montréal s'est retrouvée devant une décision prise à son insu ou devant un fait accompli.

Cependant, ce manque de pouvoir et d'influence ne doit pas être vu comme une fatalité. Montréal mérite d'être mieux représentée et peut l'être. À titre d'exemple, Vancouver occupe traditionnellement une place importante au sein de la structure de gouvernance et des instances exécutives de la Colombie-Britannique, bien qu'elle n'ait pas le statut de capitale (Howlett et Brownsey, 1996). Cela est dû en partie au fait qu'elle est représentée par une instance régionale forte (l'agence Metro Vancouver, anciennement le Greater Vancouver Regional District) et que la province a été dirigée, durant 15 des 22 dernières années, par un ancien maire de Vancouver (Mike Harcourt, de 1991 à 1996, et Gordon Campbell, de 2001 à 2011).

Mais, au-delà de ces différences, le peu d'intérêt des élites politiques provinciales envers Montréal s'explique par trois facteurs : le fait que ses circonscriptions ne sont pas politiquement rentables, la peur du poids qu'aurait une ville-région autonome par rapport à Québec et l'absence d'un statut particulier pour cette ville.

UNE QUESTION DE RENTABILITÉ POLITIQUE

Le peu d'influence de Montréal a des impacts à la fois sur les plans politique et administratif. Les impacts d'ordre politique sont les plus évidents. Si Montréal n'est pas courtisée par les principaux partis politiques du Québec, c'est parce qu'elle n'est pas politiquement rentable. À preuve, 25 des 28 circonscriptions de l'île de Montréal ont voté pour le même parti à toutes les élections générales depuis 1994. Pour les stratèges politiques, le calcul est donc simple. Il est plus profitable d'investir là où les électeurs changent d'allégeance, c'est-à-dire dans la banlieue de Montréal, dans la région de Québec ou ailleurs en province.

Pour les Montréalais, cette réalité signifie qu'ils disposent d'un « temps d'antenne politique » plus court, puisque leur ville n'est pas au centre des préoccupations des principaux partis politiques du Québec. Il suffit de procéder à l'examen sommaire des plateformes électorales du Parti libéral du Québec (PLQ) et du Parti québécois (PQ) pour l'élection provinciale de 2008 pour s'en convaincre. Dans les deux documents, Montréal n'est mentionnée que cinq fois. Qui plus est, chaque petite promesse pour les 3,7 millions d'habitants de la région de Montréal est accompagnée d'une promesse équivalente pour la région de Québec (Parti libéral du Québec, 2008 ; Parti québécois, 2008). Par exemple : la promesse des libéraux d'augmenter de 35 % la fréquence des trains de banlieue (la seule concernant la région de Montréal, pour un montant de 196 millions de dollars) est suivie d'un engagement d'investir dans cinq projets prioritaires à Québec (totalisant 135 millions de dollars).

Durant la campagne électorale de 2012, l'attention des différents partis politiques s'est portée sur Montréal, et pour cause : le concours politique dans certaines circonscriptions traditionnellement acquises à l'un ou l'autre des deux grands partis, autant sur l'île qu'en banlieue, s'est révélé être une course à trois, ce qui a changé la donne. Cependant, la région de Montréal reste politiquement polarisée et il se trouve que les résultats sur l'île de Montréal ont été beaucoup moins serrés que ce qui avait été anticipé (Corriveau, 2012b). La tendance lourde reste donc inchangée.

DIVISER LA RÉGION POUR MIEUX RÉGNER

Le gouvernement du Québec a eu l'occasion par le passé de donner à Montréal les moyens de ses ambitions. De nombreuses commissions d'étude ont été mises sur pied depuis les années 1920 afin de réfléchir à la structure de gouvernance la plus appropriée pour Montréal et la communauté métropolitaine, mais la plupart de leurs recommandations ont été soit ignorées, soit diluées.

Ce fut le cas des commissions Blier, Sylvestre et Lemay, concernant la gouvernance municipale sur l'île de Montréal, l'île Jésus et la rive sud du fleuve Saint-Laurent, respectivement, et mises sur pied par le ministre Pierre Laporte au milieu des années 1960. Une fois l'exercice terminé, le ministre des Affaires municipales sous Jean-Jacques Bertrand, Robert Lussier, a déposé à l'Assemblée nationale, le 11 juin 1969, un avant-projet de loi prévoyant une réforme suivant laquelle l'île de Montréal aurait été dotée d'un véritable gouvernement régional autonome avec ses champs de compétence exclusifs et un « président » régional élu au suffrage universel (Collin, 2000). L'avant-projet de loi n'a pas été adopté, en grande partie parce que cette proposition ne plaisait ni à Montréal ni à ses banlieues, qui croyaient toutes avoir quelque chose à y perdre, et surtout parce que le gouvernement de l'Union nationale ne voulait pas dépenser de capital politique sur une réforme aussi peu rentable politiquement (Sancton, 1985). En 1976, le Groupe de travail sur l'urbanisation formé par le gouvernement de René Lévesque et dirigé par Claude Castonguay est arrivé à la même conclusion, mais ses recommandations ont également été écartées. En 1992-1993, le Groupe de travail sur Montréal et sa région (1993) a procédé à un examen approfondi des « conditions devant présider à l'exercice des fonctions municipales sur le territoire de Montréal et de sa région ». Avec à sa tête Claude Pichette, ce groupe de travail jugeait également nécessaire de créer une instance électorale métropolitaine avec un véritable pouvoir décisionnel. Mais, comme en 1969 et en 1976, l'idée de créer une ville-région autonome n'a pas suscité l'adhésion des hautes instances du parti au pouvoir (dans ce cas-ci, le Parti libéral du Québec).

Par ailleurs, notons qu'en 1994 le gouvernement du Parti québécois a institué le ministère de la Métropole et qu'il a entrepris, en 2000, un grand exercice de fusions municipales, y compris sur l'île de Montréal. Dans la foulée de ces réformes, le gouvernement a créé, en 2000, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) pour, entre autres, faciliter l'aménagement du territoire et le développement économique de la région. Cependant, la forme actuelle de la CMM est née d'un compromis politique entre la Ville de Montréal et les municipalités avoisinantes, avec 50 % des sièges revenant à des élus de l'agglomération de Montréal (c'est-à-dire de l'île de Montréal) et 50 % revenant à des élus de la banlieue (Laval, Longueuil, la couronne Nord et la couronne Sud). La CMM est en fait une assemblée de

maires et de mairesses élus localement où Montréal et la banlieue ont un poids identique. Sa capacité d'orienter le développement de la région est donc limitée. Il a d'ailleurs fallu près de dix ans pour qu'elle adopte son premier plan régional, entre autres parce que la première mouture de ce plan proposait l'abolition de municipalités régionales de comté (MRC) dans la région, ce à quoi s'opposaient vigoureusement les maires des couronnes Nord et Sud.

Pourquoi tant de résistance à la perspective d'une région métropolitaine parlant d'une seule voix ? L'explication la plus simple est probablement la bonne : le gouvernement du Québec, quelle que soit sa couleur, n'a jamais voulu d'une instance politique pouvant lui tenir tête sur son territoire.

UNE MÉTROPOLE SANS STATUT PARTICULIER

La centralisation du pouvoir à Québec a aussi des impacts d'ordre administratif. Par exemple, la règle de Dillon – provenant de la doctrine du droit commun (*common law*) et stipulant que les municipalités sont des créatures des provinces pouvant exercer seulement les pouvoirs qui leur sont expressément délégués – est toujours rigoureusement appliquée au Québec. Pourtant, la Cour suprême du Canada a assoupli l'interprétation de cette règle dans ses décisions récentes (Lindstone, 2007) et certaines provinces, dont la Colombie-Britannique et l'Ontario, ont donné plus d'autonomie à leurs « gouvernements locaux ». Au Québec, la situation n'a pas évolué et on ne fait toujours pas la différence, légalement, entre la métropole et une ville de 50 000 habitants.

Par conséquent, la Ville de Montréal est limitée dans ce qu'elle peut légalement faire, au même titre que toutes les autres municipalités du Québec, et ce, bien qu'elle ait été reconnue comme « métropole du Québec » par le gouvernement, en 2008, dans l'Entente pour une reconnaissance du statut particulier de Montréal. Cette entente a donné à Montréal quelques pouvoirs et sources de revenus supplémentaires. Elle a aussi confié au maire de Montréal la

responsabilité du centre-ville. Cependant, considérant les multiples décisions prises subséquentement par le gouvernement sans consulter la Ville, force est de reconnaître que l'Entente ne s'est pas traduite par une attitude différente envers Montréal.

Le cas du système de vélos en libre-service BIXI, développé et exploité depuis 2009 par la Société de vélo en libre-service (un organisme subsidiaire de la Ville de Montréal), offre un exemple éloquent du manque d'autonomie de la métropole. En 2012, le gouvernement a en effet demandé à la Ville de vendre le volet international de BIXI à des intérêts privés pour se conformer à la Loi sur les cités et villes qui stipule qu'une municipalité ne peut exercer d'activité commerciale à caractère lucratif. Or, ce sont les activités commerciales internationales de BIXI qui financent ses activités locales qui sont à but non lucratif et déficitaires (Cardinal, 2012). Après maintes représentations auprès du ministre libéral par le bureau du maire et une intense couverture médiatique, l'ex-ministre des Affaires municipales, Laurent Lessard, a finalement accepté de se pencher sur des solutions qui permettraient de garder le volet international à Montréal, tout en affirmant « qu'il était discutable de financer "un *bécik* à pédales" avec l'argent des contribuables » (Corriveau, 2012a). Montréal, apparemment, n'a pas la liberté d'investir ses propres ressources dans un projet comme BIXI, même s'il en va de « l'intérêt général de la Ville » (ministère des Affaires municipales et des Régions, 2008).

Autre exemple probant: le projet du Quartier international de Montréal (QIM). Cette initiative, réalisée au centre-ville de 2000 à 2004, a reçu plus de 30 prix au Canada et à l'international, dont celui du projet le mieux géré au monde décerné par le Project Management Institute (PMI). Si une opportunité similaire se présentait aujourd'hui, le projet ne pourrait pas se faire, du moins pas dans les mêmes conditions. Pourquoi? Tout simplement parce que le projet du QIM a été réalisé par un petit bureau de gestion de projet à but non lucratif à l'extérieur de la bureaucratie municipale grâce à une disposition de la Charte de Montréal permettant à la Ville de déléguer la réalisation de travaux sur son domaine public à un organisme sans but lucratif externe dans ce secteur uniquement. En d'autres mots, la Ville ne pourrait pas aujourd'hui, même si elle le voulait, confier un projet d'envergure similaire, réalisé ailleurs sur le territoire de la Ville, à une société d'économie mixte comme la société Quartier international de Montréal. Pourtant, chacun sait que le projet du QIM a été un succès et que

l'écrasante majorité des grands projets d'aménagement en France, aux États-Unis et ailleurs au Canada sont réalisés par des organismes de ce type, qui sont généralement plus performants et mieux outillés que les bureaucraties municipales. À Vancouver, Boston, Paris ou Lyon, les autorités gouvernementales laissent le soin aux administrations municipales de décider pour elles-mêmes et par elles-mêmes. Pas à Montréal.

MONTRÉAL ET LE RESTE DU QUÉBEC : FASCINATION, MÉPRIS ET INDIFFÉRENCE?

Florent [...] se retrouva bientôt dans la ruelle mal éclairée, bordée de palissades défoncées, de garages miteux, parsemée de poubelles, de matelas éventrés, de sacs à déchets, de téléviseurs décédés.

Il réalisait que Monsieur Émile était comme issu naturellement de ce décor misérable, qu'il s'y sentait comme un poisson dans l'eau.

Yves Beauchemin (1981), *Le Matou*, p. 547

Montréal est une ville sale, imbue de spéculateurs, d'agents doubles, dont aucun terroriste ne daigne même s'occuper. Politiquement, aucun effectif policier n'est plus harassant, dangereux et incompetent qu'en cette ville.

Denis Vanier (1991), *Hôtel Putama*, p. 13

Montréal, tu n'es qu'une salope.

Xavier Caféine (2006), *Gisèle*

La littérature nous éclaire sur les fondements de notre relation à Montréal. Dans ses travaux, le professeur Simon Harel constate, par exemple, que « l'arrivée en ville » (ou l'arrivée à Montréal) dans les écrits de Gabrielle Roy, de Laurent Girouard et de plusieurs autres grands écrivains s'accompagne souvent d'une « éradication de l'identité québécoise » à travers « l'abandon des réseaux sédentaires » et le « rejet du discours rural (la foi, la langue, la patrie) » (1989, p. 39). Montréal, en somme, représente le cosmopolitisme et donc une forme de déracinement et de fragmentation de l'identité québécoise profonde, qui serait attachée à la terre.

Par ailleurs, les écrits de Denis Vanier et certains romans ayant fait école, comme *Le Matou* d'Yves Beauchemin, dépeignent Montréal comme une ville sale, délabrée et corrompue. Mais, en plus d'être une « ville inhumaine », Montréal est aussi terre de refuge, lieu d'hybridité et de brassage, source d'identité et d'inspiration (Leduc-Cummings, 1993). Claude Jasmin (1988) la décrit ainsi : « C'est ma ville avec ses grosses verrues. C'est mon lieu de bonnes et de mauvaises habitudes, c'est ma géographie » (p. 129). En d'autres mots, Montréal est un *freak show* qui nous effraie et nous fascine à la fois.

À l'image de son traitement dans la littérature, la relation qu'entretiennent les Québécois avec la métropole est un sujet qui soulève des passions de toutes sortes et ne se laisse pas aborder facilement. Il est en effet difficile de mesurer le poids symbolique de Montréal dans l'imaginaire collectif et d'en saisir les nuances, les ambivalences et les contradictions. C'est aussi un sujet sensible, puisque la relation entre Montréal et le « reste du Québec » est complexe et chargée à la fois d'amour, d'envie, de mépris, d'incompréhension et d'indifférence. Il s'agit presque d'un sujet tabou, parce qu'il touche à nos identités intimes et que nous avons tous un parti pris dans ce débat.

Dans ce contexte, il m'apparaît important de mettre en perspective la relation entre le Québec et la métropole en analysant les perceptions présentes dans le discours public à la lumière de sondages d'opinion et de l'évolution démographique de la région.

■ «MONTRÉALISATION» DU QUÉBEC ET «DÉQUÉBÉCISATION» DE MONTRÉAL ?

Les idées reçues et préjugés à l'égard de Montréal sont nombreux. Si certains sont anecdotiques, d'autres sont particulièrement pernicious parce qu'ils contribuent à asseoir une idée fautive de Montréal. À titre d'exemple, mentionnons les propos attribués à un haut fonctionnaire du ministère des Transports du Québec (MTQ) qui aurait affirmé – devant Luc Ferrandez, maire de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, et quatre autres personnes – «vous savez, la ville, c'est surtout pour les étudiants et les immigrants» (Ferrandez, 2010). De son côté, le ministre conservateur responsable de la région de Montréal, Christian Paradis, a accusé à maintes reprises Gilles Duceppe et Michael Ignatieff d'être «trop montréalais» et «trop urbains» lors des élections fédérales de 2011 (Castonguay, 2011). Cette tare les aurait rendus incapables de défendre les intérêts de la province, toujours selon les conservateurs. Par ailleurs, si l'on en croit les animateurs de certaines stations de radio de la région de Québec, Montréal est un refuge pour la gauche caviar bien pensante, souvent appelée cavalièrement la «clique du Plateau». Selon cette vision, l'élite montréalaise exercerait un contrôle indu sur les médias québécois, ce qui leur donnerait, par le fait même, un pouvoir politique occulte. Jeff Fillion, par exemple, a dénoncé à de nombreuses reprises la «montréalisation» de la société québécoise comme animateur de CHOI et, par la suite, de la station en ligne Radio Pirate.

Certains animateurs de radio vont plus loin, comme Sylvain Bouchard de FM93 qui a affirmé en 2009 que Montréal était une ville «sale, laide, dangereuse, miséreuse, digne du tiers-monde et refermée sur elle-même» (Bouchard, 2009). Cette vision négative de Montréal se retrouve un peu partout, que ce soit dans les chansons populaires (comme dans *J'hais Montréal*, de Bob Bissonnette) ou dans la blogosphère. L'artiste et essayiste Luc Archambault décrivait ainsi le mal montréalais dans un texte publié sur son blogue en 2008 :

La «province» est un puits sans fond qui abreuve Montréal de ses talents, mais, dès qu'ils y ont installé leurs pénates, c'est l'assimilation multiculturelle qui prévaut. [...] On construit en quelque sorte «la partition»

du Québec. On construit une réalité montréalaise, une identité, distincte du Québec. Une «Mont-réalité» qui se situe hors Québec, hors la nation du Québec, hors tout... du reste.

Le point de vue d'Archambault a beau être plus étoffé et mieux articulé que celui des quelques animateurs de radio qui aiment bêtement dénigrer Montréal, les sentiments qui sont à l'origine de leurs propos se rejoignent. Montréal est vue, par eux, comme un corps étranger, une entité qui n'appartient pas au «reste du Québec». Or, on peut se demander si c'est Montréal qui s'exclut du Québec ou le Québec qui s'exclut de Montréal.

On peut aussi s'interroger sur l'influence réelle qu'a Montréal sur le reste du Québec. Une simple recherche de l'expression «montréalisation» sur Google donne plusieurs milliers de résultats, ce qui porte à croire qu'un tel phénomène existe. Selon une des déclinaisons de cette thèse, mise en lumière par Archambault (voir citation ci-dessus), Montréal (et donc les Montréalais) rejeterait l'identité québécoise construite à l'extérieur de la métropole et voudrait à tout prix imposer la sienne. Dans une entrevue au journal *Le Devoir*, le professeur de sciences politiques à l'Université Laval Jean Pelletier y allait de cette formule: «Parfois on a l'impression que le modèle de la société est montréalais et que les autres devraient s'y conformer» (Lévesque, 2007). Qu'elle soit ou non fondée, cette vision des choses, exprimée tant par des polémistes et des personnalités médiatiques de droite que par des artistes et des intellectuels de gauche, révèle un profond malaise à l'égard de Montréal et surtout de ce qu'elle représente.

Pourtant, cette idée selon laquelle les Montréalais rejeteraient la culture québécoise et les particularités des régions ne tient pas la route, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, les Montréalais ont une opinion positive de la ville de Québec et des régions. Par exemple, selon un sondage Léger Marketing réalisé en 2011, 68% des Montréalais se disent «fiers» de la ville de Québec et 37% s'y disent «attachés». À l'opposé, seulement 26% des résidents de Québec se disent fiers de Montréal et 16% seulement s'y disent attachés. Autre statistique intéressante: 35% des Montréalais disent qu'ils aimeraient habiter Québec, alors que seulement 11% des habitants de Québec affirment qu'ils aimeraient habiter Montréal. Par ailleurs, un

sondage pancanadien révélait récemment que les habitants de la région de Montréal ont un sentiment d'appartenance à leur ville beaucoup plus faible que les résidents de Toronto, de Calgary ou de Vancouver (Normandin, 2012). En effet, seulement 59 % des Montréalais s'identifient comme Montréalais, alors que 87 % des Torontois, 80 % des Vancouvérois et 75 % des Calgariens s'identifient comme tels. En somme, une forte majorité de Montréalais se disent fiers de Québec, mais peu de gens – même parmi les Montréalais – se sentent attachés à Montréal.

D'autre part, l'idée selon laquelle Montréal viderait les régions de leurs « jeunes talents » est contredite par des faits démographiques et linguistiques importants. Les Québécois francophones sont plus nombreux à quitter Montréal qu'à s'y installer. En réalité, ce sont les couronnes de Montréal qui siphonnent à la fois l'île de Montréal et le reste du Québec de leurs jeunes âgés de 15 et 24 ans ainsi que de leurs jeunes familles. De surcroît, ceux qui quittent Montréal sont en majorité francophones et ils sont généralement mieux nantis que ceux y restent. Selon les données de Statistique Canada, Montréal a perdu, entre 2001 et 2006, 17 % de sa population francophone âgée de 25 à 44 ans. Parmi ces migrants, les ménages ayant un revenu annuel se situant entre 70 000 \$ et 100 000 \$ étaient plus nombreux en proportion que les ménages gagnant moins de 70 000 \$. Ce n'est donc pas uniquement l'aspect bon marché du logement qui attire les francophones en dehors de l'île. Quelle que soit l'expression utilisée pour décrire le phénomène (« exode des francophones » ou simple conséquence de « l'étalement urbain »), il est on ne peut plus clair que Montréal se défrancise tranquillement...et qu'elle se différencie de plus en plus, par le fait même, du reste du Québec.

Par ailleurs, si l'île de Montréal reçoit plus de 70 % des immigrants de la province (dont 20 % sont francophones et 57 % optent pour le français s'ils effectuent un transfert et que leur langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais, selon Bourbeau, Robitaille et Ouellet, 2011), elle ne reçoit pas la même proportion des migrants des autres régions de la province. Selon une analyse des échanges migratoires interrégionaux au Québec entre 2001 et 2006, les régions formant les couronnes Nord et Sud de Montréal (Laurentides, Lanaudière, Montérégie, Laval) ont reçu plus de migrants venant des autres régions de la province que

la région de Montréal (St-Laurent, 2010). Ainsi, la majorité des Québécois s'installant dans la grande région de Montréal préfèrent s'établir ailleurs que sur l'île, bien que 60 % des emplois de la région métropolitaine soient concentrés dans un rayon de 15 kilomètres du centre-ville (CMM, 2011).

À la lumière de ces faits, comment expliquer l'ambivalence des Québécois envers Montréal? La transformation du Québec à laquelle nous assistons ne s'apparente-t-elle pas plus à une « banlieusardisation » des mœurs qu'à une « montréalisation » de la société? Et lorsqu'on parle des « Montréalais », de qui parle-t-on au juste? De ceux qui passent, de ceux qui y sont passés ou de ceux qui restent?

LA VILLE DE MONTRÉAL FACE À SES CITOYENS : BEAUCOUP DE MOYENS, PEU D'AMBITION

Quelle relation la Ville entretient-elle avec ses citoyens? Au-delà des scandales qui ont ébranlé l'administration de l'ancien maire Tremblay et la fonction publique montréalaise, qu'en est-il du leadership de la Ville en aménagement et de la vie participative montréalaise? J'avance, dans la présente section, que la Ville dispose de toutes les ressources nécessaires pour mener à bien son développement en impliquant activement ses citoyens, mais qu'elle le fait trop peu.

La Ville de Montréal est une administration municipale hors du commun dans le contexte nord-américain, si l'on considère la concentration de son pouvoir exécutif en la personne du maire. D'une part, le maire de Montréal dispose pratiquement des mêmes prérogatives que le premier ministre à l'échelle de la ville. Il contrôle en effet les pouvoirs administratif, budgétaire et législatif de l'appareil municipal. Il choisit, d'autre part, les représentants de la Ville de Montréal au conseil d'agglomération, même si son parti ne contrôle qu'une partie des sièges au conseil municipal. Finalement, il préside à la fois le conseil d'agglomération et le comité exécutif de la Communauté métropolitaine de

Montréal (CMM), où Montréal contrôle la moitié des voix. Le maire a donc les coudées franches à l'intérieur de la Ville et de l'agglomération pour mettre en œuvre des projets ambitieux et les mener à terme.

Autre fait à noter, la Ville de Montréal compte près de 39 000 employés, incluant ceux de la STM (Société de transport), du SPVM (Service de police) et du SIM (Service de sécurité incendie), et 103 élus municipaux. Ces chiffres font (théoriquement) de Montréal l'une des villes d'Amérique du Nord les mieux servies et représentées. À titre d'exemple, la Ville de Toronto compte 50 000 employés et 44 conseillers municipaux, alors que la population sur son territoire est 58 % plus grande. Par ailleurs, la Ville est propriétaire de nombreuses infrastructures municipales et de plusieurs terrains ayant un potentiel de développement, ce qui représente en soi un levier économique important. On ne peut donc pas dire que la Ville soit sans moyens, loin de là.

En effet, avec un maire aux fonctions étendues, une fonction publique nombreuse et compétente puisque relativement bien payée, d'importants actifs immobiliers et une représentation d'un élu en moyenne pour 16 000 habitants, on pourrait s'attendre à un fort leadership de la Ville quant à son développement (bien que la taille de l'administration montréalaise puisse aussi être un problème à certains égards). En outre, vu la proximité de ses élus, on pourrait s'attendre à ce qu'il y ait à Montréal une vie citoyenne dynamique et une grande proximité des élus avec ceux qu'ils représentent. Pourtant, à l'évidence, ce n'est pas le cas.

Prenons le cas des grands projets d'aménagement marquants des deux dernières décennies. Pour la plupart, ces projets n'ont pas été mis en œuvre par la Ville. Les projets du Quartier international et du Quartier des spectacles illustrent bien ce phénomène; en effet, ils ont été rendus possibles grâce aux efforts d'individus et d'organisations extérieurs à la Ville et celle-ci y a souvent été réfractaire au départ. Il en est de même du projet avorté de casino au bassin Peel, proposé par le Cirque du Soleil et Loto-Québec, et du projet de développement controversé de Griffintown, imaginé par la firme Devimco. Dans tous ces cas de figure, la Ville a été à la remorque des initiatives privées plutôt que l'instigatrice de grands projets

s'inscrivant dans une vision claire de son développement. On a d'ailleurs reproché à la Ville de ne pas défendre les objectifs de son propre plan d'urbanisme, dont l'adoption a pourtant été précédée d'une importante consultation publique (Tellier, 2004).

La Ville manque aussi de leadership en ce qui a trait à la préservation du domaine public. Les nombreux graffitis dans le Quartier international et l'état lamentable de nombreuses places publiques sont symptomatiques d'une administration qui ne sollicite pas assez ses citoyens pour préserver ces espaces de vie commune. Par exemple, les autorités de la Ville et la Société de transport de Montréal ne demandent pas aux citoyens et usagers de signaler les actes de vandalisme, alors que c'est le cas à Québec, Sherbrooke et Toronto. La Ville de Toronto vient d'ailleurs de lancer une application mobile permettant aux citoyens de dénoncer de tels méfaits lorsqu'ils en sont témoins. Pendant ce temps à Montréal, la STM ne dispose toujours pas de statistiques sur le nombre d'actes de vandalisme commis dans les autobus et le métro et elle ne semble pas avoir l'intention de les colliger (Agence QMI, 2012).

Paradoxalement, Montréal ne semble rien avoir à envier aux autres villes canadiennes ou américaines en ce qui a trait à la participation citoyenne. Depuis 2004, Montréal dispose en effet d'un Office de consultation publique. Cet organisme a pour mandat de tenir des consultations publiques sur les grands projets ainsi que sur la révision de documents comme le Plan d'urbanisme. Qui plus est, l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal faisait figure de pionnier, en 2007, en instaurant le premier budget participatif au Québec. Cette initiative permet aux citoyens de décider collectivement des priorités budgétaires dans quelques-unes des rubriques du budget de l'arrondissement.

Malgré ces initiatives, les Montréalais ne semblent pas particulièrement intéressés par la scène politique municipale. Aux élections de 2009, seulement 39,4% des électeurs se sont présentés aux urnes malgré les allégations de collusion dans l'octroi de contrats publics révélées par les médias dans les mois précédents. Par contraste, le taux de participation aux élections municipales à Toronto en 2010 était de 53,2%. À Québec en 2009, il était de 49,3% alors qu'un seul candidat à la mairie avait des chances de l'emporter. Notons que le taux de participation aux élections municipales de 2005 était de 35% à Montréal et de 51% à Québec.

De même, lors des consultations publiques précédant l'adoption du plus récent plan d'urbanisme de Montréal en 2004-2005, environ 1000 personnes ont participé aux dix séances d'information et aux quatre journées complètes de consultation publique. À titre comparatif, les consultations à Québec sur la proposition de plan de mobilité durable, qui se sont tenues en 2009-2010, ont attiré environ 900 personnes, sans compter les 2000 citoyens qui avaient rempli le formulaire en ligne, alors que la ville de Québec n'a que le tiers de la population de la ville de Montréal.

TROIS CONSTATS, TROIS PROBLÉMATIQUES, UN SEUL ET MÊME DÉFI

Dans ce qui précède, j'ai avancé trois principaux constats concernant les problèmes de Montréal. Ces problèmes, nous l'avons vu, sont à la fois d'ordre culturel et structurel. Ils découlent autant des perceptions et des attitudes envers Montréal que des contraintes légales et politiques qui affectent l'administration de la métropole. À ce titre, le premier constat rappelle les rapports déséquilibrés entre Montréal et le gouvernement du Québec, qui a été jusqu'à aujourd'hui réticent à accorder une véritable autonomie à la métropole. Le deuxième constat concerne la relation ambiguë qu'entretient Montréal avec le reste du Québec en raison des préjugés et de la suspicion à son égard. Enfin, le troisième constat porte sur le manque de leadership des autorités de la Ville de Montréal et sur la faible participation des Montréalais au débat public.

Bien que distincts, ces constats mettent chacun en exergue l'importance de **réinventer la place de Montréal au sein de la société québécoise** – et donc dans notre imaginaire collectif. Ce défi est ambitieux, certes, mais il est urgent de s'y attaquer.

AVENUES POSSIBLES ET RECOMMANDATIONS

UN NOUVEAU PACTE ENTRE LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET MONTRÉAL

Le gouvernement du Québec doit refonder sa relation avec la Ville et ses citoyens en concluant un nouveau pacte avec la Ville de Montréal. Ce nouveau pacte doit signifier et démontrer la volonté du gouvernement de traiter Montréal comme un partenaire gouvernemental à part entière, avec les privilèges et responsabilités que cela comporte.

L'entente de 2008 entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal constitue un pas dans la bonne direction, mais ne change pas les fondements de la relation entre le gouvernement et la Ville. En effet, même après avoir reconnu à Montréal le statut particulier de « métropole du Québec », le gouvernement lui a imposé par la suite (en 2009, puis en 2010) un projet de reconstruction pour l'échangeur Turcot allant à l'encontre de ses priorités – soit le transport collectif, le potentiel de développement résidentiel des cours de triages et la qualité des milieux de vie avoisinants. La fermeture d'urgence du pont-tunnel Louis-Hippolyte-Lafontaine par le ministère des Transports, en décembre 2011, sans même en avertir la Ville, est un autre exemple du peu de considération que reçoit la métropole dans les cercles de pouvoir à Québec. De toute évidence, la reconnaissance du statut particulier de Montréal n'a pas une grande valeur aux yeux mêmes du gouvernement et de ses mandataires.

Pour remédier à la situation, il devient impératif de **reconnaître la municipalité de Montréal comme un niveau de gouvernement à part entière, autonome et responsable.**

Rappelons à cet égard que le Québec accuse un certain retard sur la Colombie-Britannique et l'Ontario, qui ont choisi d'affirmer l'importance des villes dans le développement de l'économie de leur province. En Colombie-Britannique, par exemple, le gouvernement a reconnu, dès 2003, les municipalités comme un « niveau de gouvernement » à part entière qui est « autonome, responsable et tenu de rendre des comptes » (Loi de Colombie-Britannique, 2003, chapitre 26, article 1, paragraphe 1 ; traduction libre). Cette reconnaissance signifie

qu'une ville comme Vancouver peut légiférer sur ce que bon lui semble, tant que ses dispositions réglementaires n'entrent pas en conflit avec les lois et les politiques provinciales. Une situation similaire prévaut à Toronto depuis l'adoption, en 2006, du *City of Toronto Act*. Cette loi confère de nombreux pouvoirs à la Ville de Toronto, entre autres en matière de fiscalité, de gouvernance, de réglementation en urbanisme et de relations intergouvernementales.

La reconnaissance de l'autonomie politique de Montréal pourrait s'accompagner de certaines obligations, comme celle de créer un registre des lobbyistes à la Ville (comme le prévoit le *City of Toronto Act*) et de réviser le nombre d'élus selon une répartition plus juste de sa population. Cela dit, il importe avant tout de mettre l'accent sur le **statut** de la métropole et non sur la réforme de ses structures de gouvernance. Celles-ci ayant été déjà fragilisées à plusieurs reprises, il importe de consolider le pouvoir de la Ville plutôt que de réformer encore une fois son administration. À cet effet, Québec doit s'assurer que les différentes interventions des ministères et de leurs mandataires qui sont susceptibles d'avoir un impact sur le centre-ville de Montréal sont mieux coordonnées, notamment pour tenir compte des initiatives locales. La nomination, après les élections provinciales de 2012, d'un ministre délégué à la Métropole (faute de ressusciter le ministère de la Métropole, aboli en 2003) est un pas dans cette direction. Cela dit, il importe que la structure choisie, quelle qu'elle soit, soit crédible et pérenne. Montréal doit avoir un interlocuteur unique à Québec qui ait la capacité de parler et d'agir au nom du gouvernement dans les dossiers touchant à la région métropolitaine.

On peut se demander si la Ville est prête à recevoir ses nouvelles responsabilités considérant le peu d'expérience de la majorité des élus municipaux. Or, c'est précisément en revalorisant le rôle de la métropole que nous saurons attirer des femmes et des hommes d'expérience en politique municipale – et ce geste de reconnaissance de l'importance de Montréal pour le Québec doit venir du gouvernement.

UN NOUVEAU PACTE ENTRE MONTRÉAL ET LES RÉGIONS DU QUÉBEC

Montréal a besoin d'une terre d'accueil, d'un pays où elle ne sera plus perçue comme un parasite se nourrissant des énergies vitales du Québec, mais bien comme une création collective; une vitrine sur le monde de notre culture et de notre savoir-faire. Le Québec, en somme, doit devenir pour Montréal ce qu'est la Catalogne pour Barcelone: une terre qui nourrit sa créativité, qui lui donne un sens, mais qui est aussi fertilisée par son génie et ses idées et qui bénéficie de son cosmopolitisme, de son ouverture sur le monde et de son hybridité culturelle.

Pour y arriver, il faut envisager la création d'un pacte entre Montréal et les régions du Québec qui se traduirait par la **création de jumelages entre, d'une part, les arrondissements de Montréal (et, dans un deuxième temps, les municipalités de la région métropolitaine) et, d'autre part, les villes et les régions du Québec.**

L'idée ici n'est pas de poser un geste purement symbolique, mais de proposer aux arrondissements de la Ville de Montréal d'établir avec une ville ou une région du Québec un partenariat économique, politique et culturel. Ce partenariat viserait à approfondir les liens entre la métropole et les régions du Québec afin de favoriser leur développement mutuel. Bien entendu, ces jumelages devraient se développer organiquement et réunir des acteurs qui ont intérêt à se coordonner ou à collaborer. À titre d'exemple, l'arrondissement d'Anjou à Montréal et la ville de Saint-Hyacinthe en Montérégie sont deux pôles importants de l'industrie agroalimentaire qui pourraient trouver un intérêt à travailler ensemble sur la formation de la main-d'œuvre, le développement de nouveaux produits ou la mise en marché. De même, le Plateau-Mont-Royal et la région de Charlevoix sont deux sites touristiques importants qui pourraient développer des synergies en ce domaine.

Pour faciliter la création de ces jumelages, un appel de projets pourrait être lancé, accompagné d'un fonds de démarrage. Le fonds permettrait à deux ou trois jumelages, sélectionnés sur une base compétitive, de voir le jour chaque année. Peu importe la stratégie choisie, l'important est de permettre aux élus municipaux, aux institutions, aux entreprises et aux citoyens de Montréal et des régions de tisser de nouveaux liens économiques et culturels.

Toujours sous le thème de la relation entre Montréal et le reste du Québec, une stratégie de diffusion de la culture québécoise francophone à Montréal pourrait être mise en place afin de permettre aux nouveaux arrivants de se familiariser avec celle-ci. **L'idée serait de mettre sur pied un programme d'accès à la culture qui offrirait à tous les immigrants s'installant sur le territoire de Montréal des billets pour assister à un spectacle en français de chanson, de théâtre ou d'humour ayant été produit au Québec.** L'intention ici n'est pas d'exclure les autres formes de représentation artistique ou les manifestations culturelles se déroulant en anglais, mais bien d'offrir l'occasion aux immigrants s'installant ici de se familiariser dès leur arrivée avec la culture québécoise francophone telle qu'elle est vécue au Québec.

Le Québec, en somme, doit s'ouvrir à Montréal, mais Montréal aussi doit s'ouvrir au reste du Québec. Les deux avenues proposées ici visent à faciliter cette ouverture à « l'autre » afin d'encourager le tissage et le métissage de la culture québécoise. On a tout à gagner et rien à perdre à s'ouvrir à l'autre; mais encore faut-il le rencontrer.

UN NOUVEAU PACTE ENTRE MONTRÉAL ET SES CITOYENS

La Ville de Montréal est dotée d'une administration publique compétente, qui a été plus d'une fois récompensée pour la qualité de son travail, entre autres pour son Plan stratégique de développement durable (qui a reçu cinq récompenses, dont le Prix d'excellence de l'administration publique du Québec) et son Plan de transport (qui a reçu en 2008 le prix Distinction de l'Association québécoise du transport et des routes). La Ville est également dirigée par un maire qui a tous les pouvoirs ou presque dans les limites qui lui sont imposées par la loi et elle fait relativement bien son travail.

Cela dit, force est de constater que la société civile montréalaise est généralement désengagée du processus politique municipal et de la gestion du domaine public. Or, la Ville a besoin de ses citoyens. Que ce soit pour lutter contre le vandalisme, diminuer la consommation d'eau, identifier les arbres malades ou en voie de l'être, la Ville pourrait mieux faire son travail si elle faisait appel à ses citoyens.

Afin de s'ouvrir à la société civile et de gouverner avec plus de transparence, **la Ville de Montréal pourrait mettre en branle un grand chantier sur la « ludification » des services publics.** Cette stratégie consiste à utiliser les jeux de comportement (ou *behavioral games*) pour inciter les citoyens à s'impliquer, notamment en vue de combattre les crimes contre la propriété, consommer l'eau de manière plus responsable ou aider la Ville à produire les données qui lui permettront d'améliorer ses services.

Prenons l'exemple de la consommation d'eau. D'ici à 2018, des compteurs intelligents seront installés sur l'ensemble du territoire montréalais. Ces compteurs permettront aux citoyens de connaître et d'ajuster leur consommation en temps réel. Or, la Ville pourrait saisir cette occasion pour organiser un jeu à la grandeur de son territoire afin de réduire la consommation d'eau en deçà de la moyenne canadienne. Chaque foyer pourrait cumuler des points en parvenant à diminuer sa consommation hebdomadaire ou mensuelle. Ces points pourraient ensuite être utilisés pour obtenir un rabais sur les titres de transport de la STM, sur l'abonnement annuel au service BIXI ou même chez des partenaires privés qui auraient contribué à la mise en ligne de ces compteurs (p. ex. Bell ou Vidéotron).

Avec l'expertise informatique présente à Montréal et le nombre important de compagnies spécialisées dans les jeux vidéo, la Ville de Montréal dispose de toutes les ressources pour stimuler la participation de ses citoyens, tout en améliorant sa prestation de services. Il ne manque que la volonté d'agir.

Pour se sortir du marasme, Montréal a besoin d'un gouvernement qui la reconnaît et l'appuie. Montréal a besoin d'une terre qui la nourrit et l'inspire. Montréal a besoin de ses citoyens. Montréal, en somme, a besoin d'un pays.

RÉSUMÉ

CONSTATS

- ▶ Montréal est ignorée par les principaux partis au Québec parce qu'elle n'est pas politiquement rentable.
- ▶ La région de Montréal est divisée.
- ▶ Montréal n'a pas, dans les faits, de statut particulier.
- ▶ Il subsiste au Québec, y compris dans la région métropolitaine, une méfiance envers Montréal.
- ▶ Si Montréal se « déquébécoise », ce n'est pas parce que les Montréalais rejettent le Québec, mais parce que les francophones quittent Montréal ou décident de ne pas y habiter.
- ▶ La Ville de Montréal a les moyens de ses ambitions, mais n'a pas les ambitions de ses moyens.
- ▶ La Ville de Montréal est à la remorque des initiatives privées au lieu d'être l'instigatrice de grands projets.
- ▶ La Ville de Montréal n'est pas proactive dans la protection de son domaine public.

AVENUES POSSIBLES ET RECOMMANDATIONS

- ▶ Créer un nouveau pacte entre le gouvernement du Québec et Montréal par la reconnaissance, entre autres, de la municipalité de Montréal comme un niveau de gouvernement à part entière, autonome et responsable.
- ▶ Créer un pacte entre Montréal et les régions dont l'objectif serait de développer des partenariats économiques/culturels entre arrondissements et villes/régions du Québec.
- ▶ Créer un pacte entre Montréal et ses citoyens pour favoriser l'amélioration des services publics grâce à une participation citoyenne active et ludique.

BIBLIOGRAPHIE

- ARCHAMBAULT, L. (2008). « Le “Mystère de Québec” et la “Montréalisation de Québec” – un cas d’espèce dans *La Presse* du 2008 08 18 », *Tribune libre de Vigile*, <<http://www.luc-archambault.qc.ca>>, consulté le 30 avril 2012.
- ARKES, H. (1981). *The Philosopher in the City: The Moral Dimensions of Urban Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- BANQUE MONDIALE (2009). « Density », *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington (D.C.), Banque mondiale, p. 40-72.
- BÉLAND, P. (2008). *Langue et immigration, langue du travail: éléments d’analyse*, Québec, gouvernement du Québec, Conseil supérieur de la langue française, <<http://www.cslf.gouv.qc.ca/publications/pubf228/f228.pdf>>, consulté le 8 août 2012.
- BOUCHARD, S. (2009). Propos de Sylvain Bouchard tenus à l’émission *Bouchard en parle*, FM93 Québec, diffusée le 7 septembre.
- BOURBEAU, R., N. ROBITAILLE et R. OUELLET (2011). *Caractéristiques du quartier de résidence et comportements linguistiques des immigrants allophones de la RMR de Montréal: portrait démolinguistique*, étude soumise à l’Office québécois de la langue française, Montréal, Université de Montréal, Département de démographie.
- BRITISH COLUMBIA (2003). « Principles, purposes, interpretation », *Community Charter*, chapitre 26, partie 1, <http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/03026_00>, consulté le 5 juin 2012.
- BROOKINGS INSTITUTION (2011). *A Study Tour of Barcelona and the Catalonia Region: Strategies for Metropolitan Economic Re-Invention*, Washington (D.C.), The Brookings Institution.
- CARDINAL, F. (2012). « Sauvons BIXI! », *Cyberpresse*, <<http://www.cyberpresse.ca/debats/editoriaux/francois-cardinal/201204/25/01-4518971-sauvons-bixi.php>>, consulté le 30 avril 2012.
- CASTONGUAY, A. (2011). « Le Bloc trop montréalais? Un “illogisme”, dit Duceppe », *Le Devoir*, <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/319865/le-bloc-trop-montrealais-un-illogisme-dit-duceppe>>, consulté le 29 mars 2011.

- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (2010). « Une métropole en difficulté : un défi pour tout le Québec », *Une métropole à la hauteur de nos aspirations*, rapport réalisé par le Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal pour le compte de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM), Montréal, CCMM, p. 13-20.
- CITY OF TORONTO (2012). *Toronto Overview*, Toronto, City of Toronto, <http://www.toronto.ca/invest-in-toronto/tor_overview.htm>, consulté le 8 août 2012.
- COLLIN, J.-P. (2000). « La gestion métropolitaine et les relations ville-banlieue à Montréal, depuis 1830 », texte de la présentation du séminaire *Les métropoles en comparaison : Bruxelles et Montréal aux XIX^e et XX^e siècles*, Bruxelles, Centre international pour la ville, l'architecture et le paysage (CIVA), 26 au 28 octobre.
- CORRIVEAU, J. (2012a). « Bixi : Lessard renvoie la balle à Tremblay », *Le Devoir*, 5 juin, <<http://www.ledevoir.com/politique/montreal/351677/bixi-lessard-renvoie-la-balle-a-tremblay>>, consulté le 9 août 2012.
- CORRIVEAU, J. (2012b). « Le paysage politique change peu à Montréal », *Le Devoir*, 5 septembre, <<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/358479/le-paysage-politique-change-peu-a-montreal>>, consulté le 17 février 2012.
- DIONNE, L. (2012). « Caméras dans les autobus : 8,5 millions \$ et aucune statistique », *TVA Nouvelles*, 8 février, <<http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/regional/archives/2012/02/20120208-194409.html>>, consulté le 30 avril 2012.
- FERRANDEZ, L. (2010). « Turcot : same old, same old », *Blogue personnel de Luc Ferrandez*, <<http://www.lucferrandez.com/turcot-same-old-same-old>>, consulté le 9 août 2012.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2008). *Entente pour une reconnaissance du statut particulier de Montréal*, entente signée à Montréal le 12 juin, <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/metropole/ententes_metropole_agglomeration/entente_montreal.pdf>, consulté le 30 avril 2012.
- GRUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION (1976). *L'urbanisation au Québec : rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec, Les Publications du Québec, 347 p.
- GRUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION (1993). *Montréal une ville-région : efficace, prospère et vibrante, à vocation internationale, au service de ses citoyens*, Montréal, gouvernement du Québec, 147 p.
- HAREL, S. (1989). *Le Voleur de parcours : identité et cosmopolitanisme dans la littérature québécoise contemporaine*, Longueuil, Le Préambule, 309 p.

- HOWLETT, M. et K. BROWNSEY (1996). « From timber to tourism : The political economy of British Columbia », dans R.K. Carty (dir.), *Politics, Policy, and Government in British Columbia*, Vancouver, UBC Press, p. 18-31.
- LABELLE, M., D. SALÉE et Y. FRENETTE (2001). *Incorporation citoyenne et/ou exclusion ? La deuxième génération issue de l'immigration haïtienne et jamaïcaine*, document publié par la Fondation canadienne des relations raciales, Montréal, Université du Québec à Montréal, Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté.
- LAPERRIÈRE, A. (1998). « Dépasser le racisme ? L'expérience contrastée de jeunes Montréalais d'origine haïtienne », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 14, n° 1, p. 121-139.
- LEDUC-CUMMINGS, M. (1993). « Lectures de la ville : Montréal dans la littérature », *Continuité*, vol. 55, p. 9-13.
- LÉGER MARKETING (2011). *Le grand sondage de la rentrée : la rivalité Montréal-Québec*, publication le 24 septembre, projet 11679-161, commandité par *Le Journal de Montréal*, <http://www.legermarketing.com/admin/upload/publi_pdf/JDM_Rivalite_Montreal_Quebec_29_oct_2011FR.pdf>, consulté le 12 juin 2013.
- LÉVESQUE, K. (2007). « Oubliée des politiciens : Montréal saura-t-elle se faire entendre pendant la campagne électorale ? », *Le Devoir*, 10 février, <<http://media2.ledevoir.com/politique/villes-et-regions/130640/oubliee-des-politiciens-montreal-saura-t-elle-se-faire-entendre-pendant-la-campagne-electorale>>, consulté le 12 juin 2013.
- LINDSTONE, D. (2007). « Recent British Columbia legislation : The Community Charter », *U.B.C. Law Review*, vol. 40, p. 401-419.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS – MAMR (2008). *Entente pour une reconnaissance du statut particulier de Montréal*, entente signée le 12 juin, Montréal, MAMR.
- MONTRÉAL INTERNATIONAL (2009). « L'économie du Grand Montréal face à la récession : positionnement et perspectives », communication présentée dans le cadre de la Conférence CERC, Montréal, 12 novembre.
- NORMANDIN, P.-A. (2012). « Les Montréalais insatisfaits de leur ville », *La Presse*, 17 juillet, <http://www.lapresse.ca/actualites/regional/montreal/201207/17/01-4546821-les-montrealais-insatisfaits-de-leur-ville.php?utm_categorieinterne=traffidriver&utm_contenuinterne=cyberpresse_B13b_montreal_544_section_POS1>, consulté le 9 août 2012.

- PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC (2008). *L'économie d'abord: oui*, Programme électoral du Parti libéral du Québec, Québec, Parti libéral du Québec.
- PARTI QUÉBÉCOIS (2008). *Le plan Marois: des actions pour un Québec gagnant*, Programme électoral du Parti québécois, Québec, Parti québécois.
- PORTER, I. (2011). « Clivage ville-région: les conservateurs jouent sur le sentiment anti-Montréal », *Le Devoir*, 6 avril, <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/320502/clivage-ville-region>>, consulté le 9 août 2011.
- SANCTON, A. (1985). *Governing the Island of Montreal: Language, Differences and Metropolitan Politics*, Berkeley, University of California Press.
- TELLIER, L.-N. (2004). « CHUM: fera-t-on fi de la planification urbaine? », *Le Devoir*, 3 décembre, <<http://www.ledevoir.com/non-classe/69919/chum-fera-t-on-fi-de-la-planification-urbaine>>, consulté le 12 juin 2013.
- VILLE DE MONTRÉAL (2012). « À propos de Montréal, Ville UNESCO de design », *Chantier Montréal ville UNESCO de design*, <<http://mtlunescodesign.com/fr/projet/A-propos-de-Montreal-Ville-UNESCO-de-design/2>>, consulté le 30 avril 2012.

« LA PARUTION DE CET OUVRAGE NE REPRÉ-
SENTE QU'UN POINT DE DÉPART... LE DÉBUT
D'UN DIALOGUE AVEC LES ACTEURS DE LA
SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE... »



CONCLUSION

SIMON THIBAUT
ET MAGALY BRODEUR

Quelles perspectives d'avenir pour le Québec? C'est la question que nous avons posée aux collaborateurs de cet ouvrage. Alors que de nombreux défis se posent au Québec, il nous semblait essentiel de marquer un temps d'arrêt. De prendre le temps de réfléchir. De proposer des pistes de solutions et ainsi contribuer au débat sur les enjeux jugés cruciaux pour le bien-être de la société québécoise.

Une douzaine de jeunes chercheurs ont répondu à notre appel. Tout autant que nous, ils désiraient apporter de nouvelles idées afin de construire le Québec de demain. Leurs voix et leur enthousiasme sont autant de raisons de lutter contre le cynisme ambiant pour avoir une emprise sur le destin de notre société.

Réunir autant de jeunes chercheurs passionnés aux opinions aussi variées représentait un exercice périlleux. Les défis liés à la coordination du travail ainsi qu'à l'harmonisation des contributions furent de taille. Mais le résultat final, nous croyons, en valait le coup. Il illustre à quel point les jeunes chercheurs québécois ont des idées stimulantes. D'ailleurs, certaines de leurs propositions, nous en avons été témoins, trouvent déjà preneurs dans l'arène politique.

En travaillant sur ce livre, notre objectif était de stimuler le débat dans l'espace public sur des questions essentielles à l'avenir du Québec. La parution de cet ouvrage ne représente en ce sens qu'un point de départ, le début en quelque sorte d'un dialogue avec les acteurs de la société québécoise, qu'ils soient des milieux communautaires, des affaires, de la politique ou de simples citoyens. Nous avons prévu quelques événements dans la foulée de la publication de ce collectif et nous espérons vous y croiser.

Nous ne pourrions conclure sans remercier l'ensemble des auteurs pour leur collaboration, ainsi que leurs proches, pour leur patience. Nous voulons aussi remercier les Presses de l'Université du Québec, et plus particulièrement madame Céline Fournier, qui ont cru en ce projet dès le début et qui nous ont appuyés tout au long du processus d'édition.

À vous tous, merci!

C

omment assurer la prospérité du Québec dans un contexte de vieillissement et de lourd endettement? Peut-on dégager des sommes substantielles pour financer l'éducation supérieure avec de faibles droits de scolarité? Comment doit-on réformer le système de santé? Peut-on en faire davantage pour instaurer une culture éthique dans l'appareil public québécois? Quelle politique d'immigration peut favoriser le rayonnement du français sans nuire à l'économie? Faut-il oser un nouveau paradigme économique devant les ratés du système actuel? Qu'en est-il de la question identitaire au Québec? Et de celle des Premiers Peuples? Quel plan durable pour le Grand Nord? Doit-on donner à Montréal les moyens de ses ambitions?

Tandis que les politiciens, les chroniqueurs, les gens d'affaires, les artistes et les professeurs nourrissent le flot de commentaires sur les enjeux actuels de la société québécoise, une voix se fait peu entendre : celle des jeunes chercheurs. Ce livre offre l'occasion à douze doctorants, postdoctorants ou jeunes professionnels qui se démarquent par l'audace et l'originalité de leur réflexion de traiter d'un enjeu qu'ils jugent crucial pour l'avenir du Québec.

Découvrez les solutions concrètes que proposent Mathieu Bock-Côté, Pier-André Bouchard St-Amant, Benoît Dubreuil, Étienne Gaudette, Nawel Hamidi, Guillaume Marois, Pierrot Ross-Tremblay, Hugo Roy, Caroline Simard, Joël Thibert, Samuel Vaillancourt et Laure Waridel pour construire le Québec de demain. À gauche comme à droite de l'échiquier politique, leurs idées novatrices sont propres à susciter une réflexion profonde sur l'avenir de notre collectivité.

Simon Thibault et Magaly Brodeur sont les deux chercheurs à l'origine de ce projet. Ils ont été boursiers du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et de la Fondation Trudeau.

Simon Thibault s'intéresse aux politiques publiques en matière de communication, notamment au sein de pays instables, de même qu'aux enjeux liés à la pratique du journalisme numérique. Magaly Brodeur se spécialise en analyse et management des politiques publiques.



PUQ.CA

ISBN 978-2-7605-3881-8



9 782760 538818