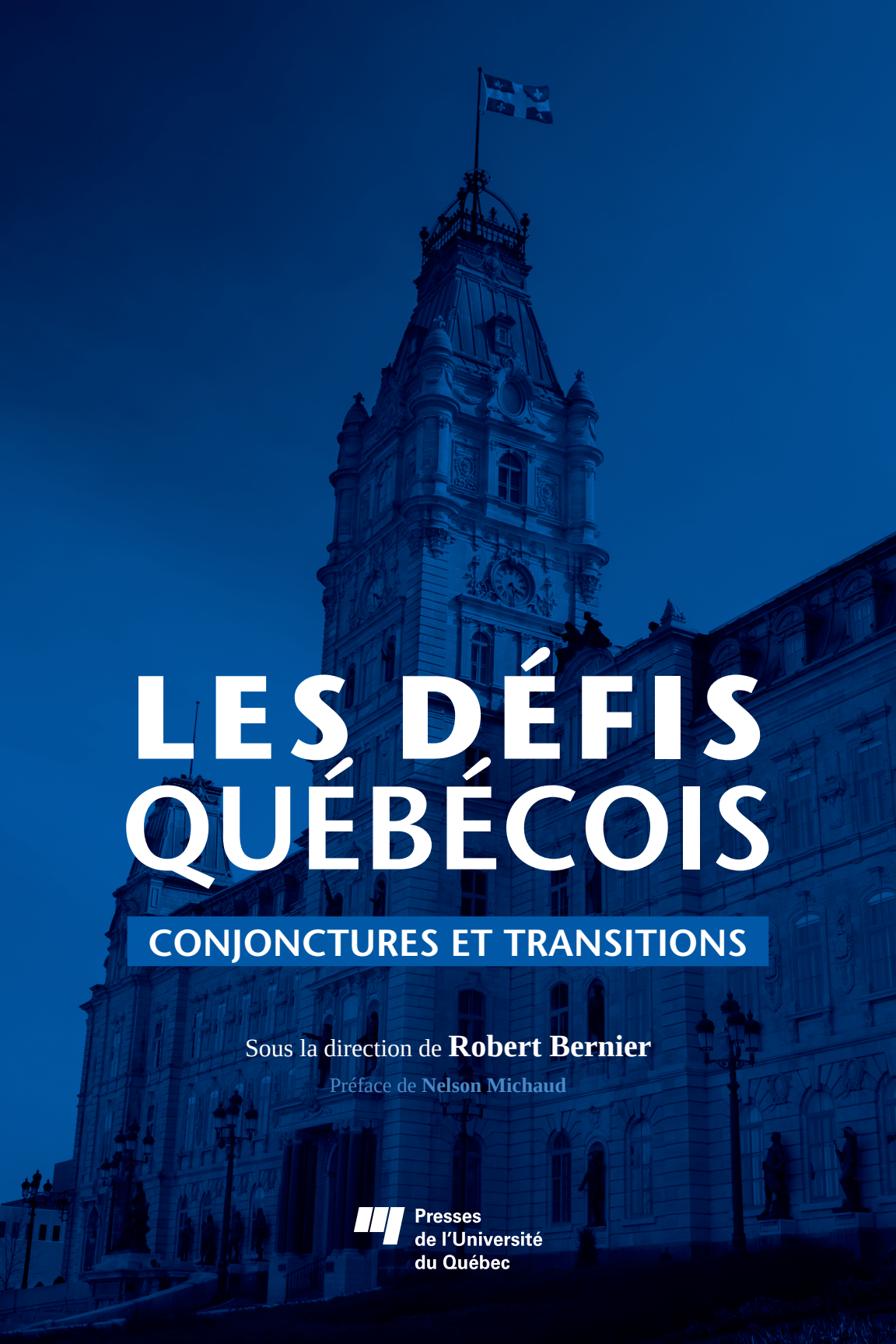


LES DÉFIS QUÉBÉCOIS

CONJONCTURES ET TRANSITIONS

Sous la direction de **Robert Bernier**

Préface de **Nelson Michaud**

Presses de l'Université du Québec

LES DÉFIS QUÉBÉCOIS

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, 77 403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Belgique Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 027366847

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

DANGER LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

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 ».

LES DÉFIS QUÉBÉCOIS

CONJONCTURES ET TRANSITIONS

Sous la direction de **Robert Bernier**

Préface de **Nelson Michaud**

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 :

Les défis québécois : conjonctures et transitions

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-3972-3

1. Québec (Province) – Administration. 2. Québec (Province) – Politique économique. 3. Québec (Province) – Politique sociale. I. Bernier, Robert, 1951 janvier 3- .

JL250.D43 2014 351.714 C2013-942447-4

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
Michèle Blondeau

Image de couverture
iStockphoto

Mise en pages
Interscript

Dépôt légal : 2e trimestre 2014
› Bibliothèque et Archives nationales du Québec
› Bibliothèque et Archives Canada

© 2014 – Presses de l'Université du Québec
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

Préface

Le véritable défi du Québec

Lorsque Robert Bernier m'a demandé de préfacer son nouveau volume, c'est avec grand plaisir que j'ai accepté, car les études qu'il dirige nous font partager un élément de nouveauté, de défi intellectuel et d'idées potentiellement génératrices d'action. Ce n'est pas le premier ouvrage collectif de Robert Bernier et les succès rencontrés par ses publications antérieures, notamment celui de *L'État québécois au XXIe siècle* (Presses de l'Université du Québec, 2004), nous laissent entrevoir aujourd'hui une contribution à d'autres réflexions aussi utiles que stimulantes. En effet, au-delà des thèmes d'intérêt, Robert Bernier sait convier des auteurs de haut niveau qui nous permettent d'explorer des questions qui sont au cœur des principaux courants à partir desquels notre société évolue, change et se transforme pour nous amener aux portes de demain. En nous offrant *Les défis québécois*, Robert Bernier enrichit cette pratique devenue, pour ainsi dire, une tradition : il présente à ses lecteurs des pistes qui leur permettront de pousser un cran plus loin leur perception et leur analyse du Québec contemporain comme augures de notre futur collectif.

Un portrait

L'invitation que les auteurs nous lancent dans cet ouvrage est de nous pencher sur un portrait de l'administration publique du Québec, de son économie et de sa société. Ils nous ouvrent des portes sur des sujets d'actualité, mais souvent en nous les faisant redécouvrir par des voies moins fréquentées. Il en résulte une mosaïque d'éléments qui ne peut faire autrement que nous interpeller.

Il ressort de cet ensemble des indices qui nous font prendre conscience de la maturité atteinte par le « modèle québécois » grâce à un développement socio-économique appuyé par une administration publique finement rodée dans la plupart de ses aspects. Cependant, le constat général nous permet aussi de conclure que les administrations publiques ne peuvent être statiques tant elles doivent répondre aux nouvelles exigences de gestion qui s'imposent à elles. Elles doivent aussi réagir en termes de contribution à l'élaboration de politiques publiques en adéquation avec les demandes de tous ordres qui ne cessent de se multiplier et de se diversifier. Lorsque l'on conjugue ces facteurs au contexte économique et au tissu social qui, aujourd'hui, nous caractérisent, nous voyons que le Québec contemporain se situe à une croisée de chemins ; cela demande que des choix soient faits et souvent, il s'agit de choix qui requièrent du courage politique. L'important ici est de nous rendre compte du besoin de poursuivre ce qui a été amorcé il y a cinquante ans, non pas dans les mêmes traces et de la même manière, mais bien plutôt en étant sensibles aux défis qui sont campés essentiellement à partir de paramètres nouveaux.

Notre cheminement collectif est vu par plusieurs comme étant très largement exemplaire et avec raison. Ce parcours ne se déroule toutefois pas sur une route infinie. Le point de départ qui a servi de repère pour situer la Révolution tranquille prenait ancrage dans une société qui vivait de grandes mutations et qui s'apprêtait à en vivre d'autres plus grandes encore. La question à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés – et que les textes de cet ouvrage nous font considérer sous un jour nouveau – est de savoir si nous sommes sur la même route et vivons dans la même société qu'à la fin du XX^{e} siècle ou si nous devons recalculer le cap puisque nous serions de plain-pied dans une société et une économie reformatées tout autant qu'elles l'avaient été il y a plus de cinquante ans, mais sur des bases différentes. Si tel est le cas, des ajustements pourraient devoir s'imposer.

Comment poursuivre ?

À cette question, nous pouvons proposer une réponse inspirée des contributions qui sont ici rassemblées. Les auteurs réunis dans cet ouvrage nous font réaliser que le « modèle québécois », conçu alors que la télévision était entrée dans les foyers depuis moins de dix ans, demande d'être articulé en fonction d'un environnement

où Internet est avec nous depuis déjà près de vingt ans. Ce simple fossé en termes de technologies de l'information illustre combien les références à partir desquelles le modèle d'hier a été imaginé ne sont plus celles qui prévalent aujourd'hui. Par ailleurs, les résultats du sondage mené dans le cadre de la présente étude confirment que les Québécois perçoivent clairement les choses : l'essoufflement de nos services publics et l'enlisement de nos finances publiques ne pourront se poursuivre longtemps. C'est pour endiguer ces chutes que les choix évoqués plus tôt doivent être faits.

Pourquoi ne les avons-nous pas déjà effectués ? Peut-être est-ce parce que, dès que des décideurs publics abordent la question, l'opposition à une telle initiative se matérialise et se mobilise dans ses dimensions politiques autant que citoyennes ou populistes. En fait, en réponse au besoin de recadrage de notre vouloir vivre collectif, il n'est pas faux d'affirmer que notre société, que l'on dit progressiste à maints égards, est en fait extrêmement conservatrice : il n'est pas facile de remettre en question certaines pratiques maintenant associées au « modèle québécois ». Plusieurs auteurs et quelques acteurs ont tenté d'apporter des éléments de redéfinition, mais la plupart se sont vite aperçus du fort attachement accordé à cette société bâtie au moment où le Québec s'ouvrait au monde. Or, cette ouverture étant maintenant faite, le Québec étant partie intégrale et intégrée d'un monde aux palissades ébréchées, nous devons repenser, réinventer et innover si nous voulons conserver nos avantages compétitifs et notre filet de protection sociale qui fait l'envie de plusieurs. La nécessité d'agir ne fait aucun doute et il est indéniable que nos administrations publiques doivent contribuer à cette réflexion.

Est-ce à dire que nous devons nous engager dans une nouvelle Révolution tranquille ? Il serait difficile – et probablement très décevant – de reproduire à l'identique cette vaste expérience sociale et ce large virage économique. Les résultats seraient sans aucun doute pâles en comparaison des hautes espérances que nous placerions dans l'exercice, le goût de l'instantanéité et la nostalgie aidant. Il est en effet facile d'oublier que la Révolution tranquille ne s'est pas faite en un soir et sa portée a été d'autant plus grande que les éléments qui l'ont constituée se sont souvent bâtis par itérations multiples, petit à petit, bien qu'on en retienne surtout les césures profondes qui ont marqué le paysage québécois à jamais. Le véritable besoin n'est donc pas celui d'une nouvelle

Révolution tranquille, mais bien plutôt celui d'accueil d'un contexte nouveau dans l'esprit de ce qui a prévalu au moment de la Révolution tranquille.

La chose est peut-être plus facile à dire qu'à faire et les solutions commodes sont vraisemblablement les moins porteuses. La réponse aux nombreux défis devant nous ne pourra se matérialiser que si des nouvelles priorités permettent un retour à l'esprit d'ouverture indissociable de la redéfinition attendue. Nous avons établi que pour traiter ces priorités, l'administration publique a plus que jamais sa place ; encore faut-il lui donner, par cette priorisation, les conditions nécessaires pour qu'elle joue un rôle qui fera une différence.

Éléments de redéfinition

Fait à noter, les priorités auxquelles nous référons se trouvent assez loin du discours ambiant de solutions immédiates, de réponses endogènes et de réduction des moyens. Non qu'il faille souhaiter une croissance pléthorique des administrations publiques, mais il est tout aussi incongru de considérer que la perte d'expertise, le « faire comme dans le privé », ou l'amenuisement de l'interface politico-administrative constituent des pistes viables. Il faut plutôt nous tourner vers la synergie dans l'action des décideurs et dans celle des administrateurs publics, l'élaboration de politiques basées sur des données probantes et la promotion de la capacité d'apprendre.

À l'heure où le message politique au gouvernement fédéral canadien ne semble pas trouver très utile le travail d'analyse préalable à la prise de décision et favorise peu les occasions de formation, il est facile de constater que nous sommes loin des priorités que nous venons d'interpeler. Du côté du gouvernement québécois, certains promeuvent la prépondérance de la solution pragmatique sur l'analyse scientifique des phénomènes auxquels répondre, alors que d'autres évoquent le manque de moyens pour expliquer un moindre recours à la recherche ou à la formation ; l'apport externe y est davantage prisé par les gestionnaires plus hétérodoxes qui se démarquent en ouvrant les vantaux ou lorsque la complexité de la question exige une expertise spécifique. Et pourtant, nos gouvernements bénéficieraient tous de plus de passerelles jetées entre les silos, de l'utilisation des recherches de pointe dans

les secteurs les plus névralgiques et d'administrateurs publics formés aux courants les plus récents et aptes à enrichir leur contribution d'une dose d'innovation fort utile. La conjonction de ces facteurs faciliterait le retour à l'esprit d'ouverture nécessaire pour exercer les choix qui permettront de rebâtir le Québec sur des bases contemporaines et non simplement de consolider les acquis hérités d'une époque fort différente de la nôtre.

Certains verront peut-être dans cette lecture de la situation le plaidoyer d'un chef d'établissement universitaire, de surcroît spécialisé en administration publique. En réalité, cette approche à laquelle nous souscrivons, certes, est celle qui est recommandée dans un rapport publié à la fin de 2013 par le ministère des Finances de la Finlande, à la demande du bureau du premier ministre[1]. L'étude porte sur les gouvernements d'Autriche, de Finlande, d'Écosse, de Suède et du Royaume Uni. Dans une visée prospective, elle met l'accent sur les défis qui se posent aux gouvernements contemporains et insiste sur l'importance du rôle joué par les agences centrales dans l'atteinte des objectifs émanant de cette analyse. Ses conclusions sont d'une grande valeur par leur enseignement.

Une clé de lecture

Alors que le Québec se compare souvent avec ces autres gouvernements de taille ou de tradition semblables, peut-être vaudrait-il la peine de tirer profit de cette étude et de voir comment elle pourrait nous aider à relever les défis qui se présentent à nous et dont plusieurs ont inspiré les travaux contenus dans ce volume. Chose certaine, chacun d'eux nous amène, d'une manière ou d'une autre, à repenser ce que nous réalisons collectivement et comment nous y parvenons. Le faire de façon instinctive peut nous rassurer ; mais tirer de ces textes une réflexion sur le Québec qu'il nous faut renouveler nous fera assurément davantage progresser. Car c'est dans ce renouvellement que se situe le véritable défi du Québec.

Nelson Michaud
Professeur titulaire
Directeur général
École nationale d'administration publique

1. Ministère des Finances de la Finlande (2013). *The Governments for the Future : Austria, Finland, Scotland, Sweden, United Kingdom*, Helsinki, ministère des Finances.

Table des matières

Préface
Le véritable défi du Québec VII
Nelson Michaud

Liste des figures XXV

Liste des tableaux XXIX

Introduction 1
Robert Bernier

ADMINISTRATION PUBLIQUE 3

Chapitre 1
L'évolution des effectifs publics québécois : d'une préoccupation liée à la taille de l'État à la prise en compte des défis de la gestion des services publics 5
Pierre Cliche et Mathieu Carrier

1.1. Les employés de l'État 7
1.1.1. L'emploi public comparé 7
1.1.2. La fonction publique et parapublique 12
1.1.2.1. Le secteur fonction publique. 13
1.1.2.2. Le secteur parapublic 18
1.2. Les défis et contraintes en matière de gestion publique des ressources humaines 21
1.2.1. Le contexte et les enjeux 22
1.2.1.1. Le vieillissement et la retraite 22
1.2.1.2. Le marché du travail 23

1.2.2. Une attention soutenue par rapport aux effectifs . . . 24
1.2.2.1. Le contexte budgétaire . . . 24
1.2.2.2. Le poids de la rémunération . . . 25
1.2.3. Une préoccupation accrue quant aux attentes des employés et des citoyens . . . 26
Conclusion . . . 27
Bibliographie . . . 28

Chapitre 2
Hydro-Québec et le délestage des grandes régions productrices d'hydroélectricité . . . 31
Marie-Claude Prémont

2.1. Les grandes régions productrices d'hydroélectricité . . . 36
2.2. Les centrales acquises d'entreprises privées . . . 39
2.2.1. L'ancrage municipal des centrales . . . 39
2.2.2. L'association avec une industrie régionale . . . 40
2.2.3. Le paiement de taxes foncières . . . 42
2.3. Les centrales construites par Hydro-Québec . . . 44
2.3.1. La localisation des centrales en territoire non organisé . . . 44
2.3.2. L'association avec la grande industrie se délocalise . . . 46
2.3.3. L'absence de paiement de taxes foncières . . . 48
Conclusion . . . 54
Bibliographie . . . 55

Chapitre 3
Hydro-Québec, la commercialisation d'une société d'État . . . 59
Luc Bernier

3.1. Le cheminement d'Hydro-Québec . . . 61
3.2. Le service aux clientèles . . . 65
3.3. Les marchés de l'électricité . . . 68
3.4. La commercialisation n'est pas la privatisation . . . 73
Conclusion et recommandations . . . 76
Bibliographie . . . 77

Chapitre 4
L'éducation au Québec : un consensus en équilibre ? 79
Isabelle Lacroix

4.1. L'état de la situation 80
4.2. Quelques enjeux révélateurs 85
4.2.1. La persévérance scolaire 86
4.2.2. Le financement des universités 87
4.2.3. Les infrastructures éducatives 90
4.3. Les perspectives futures 92
Conclusion 94
Bibliographie 96

Chapitre 5
L'éthique gouvernementale : régulation ou marketing politique ? 99
Yves Boisvert

5.1. L'éthique gouvernementale : un sujet plein de paradoxes au Canada et au Québec 100
5.2. Le débat sur le lien entre l'éthique et la confiance 102
5.3. Le débat sur l'institutionnalisation de l'éthique 105
5.4. La synthèse de nos résultats d'analyse sur l'institutionnalisation 108
5.4.1. Une réponse institutionnelle à la crise de confiance 114
5.4.2. Les gardiens de l'éthique publique 116
Conclusion : l'éthique gouvernementale comme problème public 117
Bibliographie 119

Chapitre 6
La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : où en est le Québec ? 121
Pierre Cliche

6.1. L'évolution de la gestion publique 122

6.2. La gestion axée sur les résultats (GAR) 125
6.2.1. Les caractéristiques de la gestion axée sur les résultats 127
6.2.2. L'application au Québec 127
6.2.2.1. La déclaration de services aux citoyens 128
6.2.2.2. La planification stratégique et les plans d'action 130
6.2.2.3. Le plan annuel de gestion des dépenses (PAGD) 132
6.2.2.4. Les rapports annuels de gestion 132
6.2.2.5. La latitude de gestion 133
6.2.2.6. Le contrôle 135
6.2.3. Une démarche à compléter 137
6.3. La budgétisation axée sur les résultats (BAR) 140
6.3.1. Les facteurs facilitants 142
6.3.2. Les formes de la budgétisation axée sur les résultats 144
6.3.2.1. La budgétisation présentationnelle 144
6.3.2.2. La budgétisation « informée » de la performance 144
6.3.2.3. La budgétisation directe 148
6.3.3. La mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats 149
6.3.3.1. Sur le plan international 149
6.3.3.2. Au Québec 150
6.3.3.3. Quelques implications pratiques 155
6.3.4. Pour une implantation de la BAR 157
Conclusion : l'innovation dans le contexte de la GAR et de la BAR 158
Annexe 6.1. : L'outil d'évaluation des programmes (OEP) 160
Bibliographie 165

Chapitre 7
Les politiques de soutien agricole au Québec : évolution et orientation du rôle de l'État 167
Benjamin Lefebvre

7.1. L'évolution des programmes de soutien au revenu au Québec et au Canada 168
7.1.1. La genèse des programmes de soutien au revenu agricole 169

7.1.2. Les années 1980 et 1990 : de la compétitivité à l'engorgement 172
7.1.3. Le cadre stratégique pour l'agriculture et les programmes GRÉ 176
7.1.4. À la recherche de l'autonomie ? 179
7.2. L'état de la situation et les perspectives d'avenir 183
Conclusion 188
Bibliographie 189

ÉCONOMIE 193

Chapitre 8
Indicateurs économiques et sociaux : le Québec comparé aux pays scandinaves 195
Stéphane Paquin, Jean-Patrick Brady, Pier-Luc Lévesque et Luc Godbout

8.1. La démographie 198
8.2. L'activité économique 203
8.3. Le marché du travail 204
8.4. Le commerce extérieur 206
8.5. L'endettement public 209
8.6. Les inégalités des revenus 212
Conclusion 214

Chapitre 9
Le Québec face à une libéralisation accrue des échanges commerciaux 215
Emmanuel Nyahoho et Alexandre-Nicholas Rodriguez-Vigouroux

9.1. L'évolution des échanges et l'évolution selon les principaux marchés 216
9.2. La protection douanière 227
9.2.1. Le contexte réglementaire 227
9.2.2. L'importance et la structure des revenus tarifaires 230
9.2.3. Le revenu douanier selon les différentes catégories de produits 233

9.3. Les enjeux de la libéralisation des échanges 240
Conclusion 249
Bibliographie 250

Chapitre 10
Dette publique : pourquoi insister sur l'urgence d'agir ? 253
Marcelin Joanis

10.1. Les caisses sont-elles vides ? 253
10.2. L'état de la situation 257
10.3. Les considérations stratégiques 260
10.4. Les recommandations 263
10.4.1. Les remboursements immédiats à partir du Fonds des générations 263
10.4.2. Les cibles intermédiaires en vue de l'atteinte des cibles de 2025 264
10.4.3. Un mécanisme de contrôle de la croissance de la dette brute 265
Conclusion : des changements récents qui vont dans la bonne direction 266
Bibliographie 267

Chapitre 11
L'innovation technologique dans l'économie québécoise 269
Nathalie Saint-Pierre et Robert Bernier

11.1. Les enjeux entourant l'innovation 269
11.2. La performance relative du Québec en matière d'innovation 271
11.3. La stratégie québécoise en matière de recherche et d'innovation 275
11.4. Les perspectives sectorielles 278
11.5. De meilleures pratiques au Québec et ailleurs dans le monde 281
Conclusion 284
Bibliographie 285

Chapitre 12
La fiscalité au Québec 287
Luc Godbout, avec la collaboration de Suzie St-Cerny

12.1. L'état de la situation 287
12.2. Le fardeau fiscal au Québec 288
12.3. La manière de prélever 292
12.3.1. Les prélèvements fiscaux 295
12.3.2. Les prélèvements sociaux 306
12.3.3. Repenser la fiscalité québécoise 307
Conclusion 311
Bibliographie 311

Chapitre 13
La rentabilité du développement hydroélectrique au Québec 313
Jean-Thomas Bernard

13.1. Le coût de la nouvelle hydroélectricité au Québec 315
13.2. Le prix attendu de l'électricité 316
13.3. L'analyse de la question 14 du sondage 321
Conclusion 322
Bibliographie 323

SOCIÉTÉ 325

Chapitre 14
L'organisation de la santé au Québec : défis et perspectives 327
Jean-Louis Denis et Johanne Préval

14.1. L'état de santé et le système de santé 328
14.1.1. L'évolution démographique au Québec 328
14.1.2. L'état de santé au Québec 329
14.2. La compréhension des réformes des systèmes de santé 334

14.3. Les leviers pour la transformation et l'amélioration des systèmes de santé 337
14.3.1. Le renouvellement des organisations 337
14.3.2. Le façonnement des cultures professionnelles 339
14.3.3. La gouvernance et la création d'un milieu favorable aux améliorations 341
14.3.4. La participation du patient aux efforts d'amélioration : la création d'un contre-pouvoir 342
14.3.5. Le mouvement fondé sur des données probantes : la création d'un contre-pouvoir 344
Conclusion 345
Bibliographie 346

Chapitre 15
Une société en mouvance : le clivage gauche-droite 353
Danic Parenteau et Ian Parenteau

15.1. La prédominance de la question nationale sur la question sociale 355
15.2. L'émergence de l'altermondialisme et du néolibéralisme 360
15.3. L'altermondialisme et le néolibéralisme dans le jeu politique québécois 363
15.3.1. Le néolibéralisme et le camp fédéraliste 363
15.3.2. L'altermondialisme et le camp souverainiste 365
Conclusion 367
Bibliographie 371

Chapitre 16
L'enjeu climatique au Québec : vers une redéfinition de l'action environnementale québécoise ? 373
Annie Chaloux

16.1. L'historique et l'évolution des politiques climatiques québécoises 374

16.2. Le bilan des émissions de GES au Québec : pour un état de la situation 377
16.2.1. L'évolution des émissions au Québec, 1990-2011 . . . 378
16.2.2. La répartition des émissions de GES au Québec par secteur d'activité 379
16.3. Les enjeux et les perspectives d'avenir 381
16.3.1. La lutte aux changements climatiques et l'indépendance énergétique 382
16.3.1.1. La production accrue d'énergie sur le territoire : le cas des gaz de schiste . . . 383
16.3.1.2. La lutte contre la dépendance au pétrole : vers une économie verte ? 385
16.3.2. Le transport, l'étalement urbain et la lutte contre les changements climatiques 387
16.3.2.1. Les villes et l'aménagement du territoire. . . . 388
16.3.2.2. Le transport collectif et la voiture : quel choix privilégier ? 389
16.3.2.3. Le citoyen, sa voiture et sa cour arrière : l'individu contre la collectivité 389
Conclusion 391
Bibliographie 391

Chapitre 17
La gestion de l'ordre public : de la confiance des citoyens à la méfiance à l'endroit des pratiques répressives 395
Martin Goyette, Céline Bellot et Marie-Ève Sylvestre

17.1. La police de proximité : un brouillage des repères 396
17.2. Les questions de sécurité et d'insécurité au cœur de la proximité 398
17.3. Les dérives sécuritaires du contrôle de l'ordre public : le profilage 401
17.4. Vers le rétablissement d'une confiance des citoyens . . . 406
Conclusion 408
Bibliographie 409

Chapitre 18
Politique d'immigration au Québec : un futur fondé sur le marché 415

Alexandre Couture Gagnon, Yves Francis Odia et Filip Palda

18.1. Un bref historique de l'immigration récente au Québec 416
18.1.1. Les catégories d'immigration 419
18.1.2. La migration interprovinciale 419
18.2. Les règles de l'immigration au Québec (et au Canada) depuis les années 1960 420
18.2.1. Un historique des grilles de sélection québécoises (et canadiennes) depuis les années 1960 423
18.3. Théories et suggestions pour des politiques d'immigration efficaces 424
18.3.1. L'assouplissement du marché du travail 427
18.3.2. Un recours plus large aux frais d'utilisation des services sociaux 429
18.3.3. Des citoyennetés échangeables 430
18.4. Comment introduire progressivement les réformes par une méthode expérimentale 434
Conclusion 435
Bibliographie 436

Chapitre 19
La politique internationale du Québec 439

Stéphane Paquin

19.1. Un état des lieux 442
19.2. L'identité nationale et la politique internationale du Québec 447
19.3. Les intérêts commerciaux 451
Conclusion 454
Bibliographie 456

Chapitre 20
Tragédie à Lac-Mégantic : analyse des déficits systémiques d'une crise annoncée 459

Anaïs Valiquette L'Heureux et Marie-Christine Therrien

20.1. La tragédie : le fil des événements 460
20.1.1. La MMA cherche un coupable 461
20.1.2. Des municipalités préoccupées par la sécurité ferroviaire 461
20.1.3. La privatisation des profits, l'externalisation du risque 462
20.1.4. La faillite de MMA et la mise à jour de lacunes dans la réglementation 463
20.2. Des déficits systémiques 464
20.2.1. Les signes précurseurs de vulnérabilité : les conditions culturelles et structurelles 465
20.2.2. Des pratiques et des normes vivement dénoncées . . . 467
20.2.3. Une réglementation existante, mais inappliquée . . . 468
20.2.4. L'absence de données et la dilution des responsabilités 469
20.2.5. Des apprentissages échoués 470
20.2.6. Des enjeux éthiques non résolus 471
20.2.7. Une infrastructure essentielle en pleine mutation . . . 473
Conclusion : quel avenir pour la sécurité dans les infrastructures essentielles québécoises ? 473
Bibliographie 476

Chapitre 21
Les Québécois parlent : une enquête d'opinion 483

Robert Bernier et Anaïs Valiquette L'Heureux

Chapitre 22
Conjoncture et transition au Québec 521

Robert Bernier

22.1. Politique et société 527

Notices biographiques 529

Liste des figures

Figure 1.1. Évolution de l'effectif du secteur parapublic québécois de 1987 à 2009 en équivalent temps complet (ETC) 20

Figure 1.2. Importance relative des groupes d'âge dans la fonction publique du Québec 22

Figure 3.1. Exportations nettes d'électricité 70

Figure 6.1. Types de gestion publique 123

Figure 6.2. Élargissement des préoccupations de gestion 123

Figure 6.3. Mesure et amélioration 124

Figure 6.4. Gestion axée sur les résultats 125

Figure 6.5. Cadre québécois de la GAR 129

Figure 6.6. Schéma de la planification stratégique 130

Figure 6.7. Proportion des MO ayant réalisé différentes activités de vérification interne de 2006-2007 à 2010-2011 . . . 136

Figure 6.8. Proportion des MO ayant mené des activités de gestion des risques de 2007-2008 à 2010-2011 . . . 137

Figure 6.9. Des objectifs aux coûts 143

Figure 6.10. Architecture budgétaire du Québec 153

Figure 7.1. Politique fédérale de gestion des risques agricoles 180

Figure 7.2. Estimation du soutien total à l'agriculture, en pourcentage du PIB au Canada 184

Figure 7.3. Évolution des paiements des programmes fédéral et provincial de soutien au revenu agricole au Québec, en milliers de dollars 185

Figure 7.4. Revenus et dépenses agricoles au Québec de 2000 à 2010, en milliards de dollars 186

Figure 7.5. Déficits accumulés du programme ASRA 187

Figure 8.1. Évolution des populations 199

Figure 8.2. Évolution des taux de fécondité 199

Figure 8.3. Évolution du solde migratoire en migrants par 1 000 habitants 200

Figure 8.4. Évolution du PIB par habitant réel (dollars américains constants, PPA constante) 203
Figure 8.5. Évolution du taux d'activité chez les 15 à 64 ans 205
Figure 8.6. Évolution du taux d'emploi féminin chez les 15 à 64 ans 206
Figure 8.7. Évolution des importations en pourcentage du PIB . . . 207
Figure 8.8. Évolution des exportations en pourcentage du PIB . . . 208
Figure 8.9. Évolution du solde commercial international (et interprovincial pour le Québec) en pourcentage du PIB 209
Figure 8.10. Évolution des dettes publiques nationales en pourcentage du PIB 211
Figure 9.1. Évolution du commerce international du Québec : 2002-2011 217
Figure 9.2. Part relative des États-Unis, de l'UE et de la Chine dans les exportations du Québec : 2002-2011 218
Figure 9.3. Part relative des États-Unis, de l'UE et de la Chine dans les importations du Québec : 2002-2011 219
Figure 9.4. Balance commerciale du Québec vis-à-vis de l'UE, des É.-U. et de la Chine : 2002-2011 220
Figure 9.5. Principaux produits échangés entre le Québec et ses partenaires : année 2011 226
Figure 10.1. Dette nette en pourcentage des revenus budgétaires provinciaux, 2012-2013 258
Figure 10.2. Dette nette en pourcentage des revenus budgétaires provinciaux, Québec et Ontario, 1980-1981 à 2012-2013 259
Figure 12.1. Taux de pression fiscale – Comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010 290
Figure 12.2. Évolution du taux de pression fiscale en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE . . . 292
Figure 12.3. Structures fiscales, en pourcentage du total des recettes – moyenne des pays de l'OCDE et Québec, 2010 294
Figure 12.4. Prélèvements fiscaux en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010 296
Figure 12.5. Évolution des prélèvements fiscaux en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE . . . 296
Figure 12.6. Impôts sur le revenu en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010 297
Figure 12.7. Évolution des impôts sur le revenu en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE . . . 297

Figure 12.8. Impôts des sociétés en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010 300
Figure 12.9. Évolution des impôts des sociétés en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE . . . 300
Figure 12.10. Impôts sur le patrimoine en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010 302
Figure 12.11. Évolution des impôts sur le patrimoine en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE . . . 302
Figure 12.12. Taxes à la consommation en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010 304
Figure 12.13. Évolution des taxes à la consommation en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE . . . 304
Figure 12.14. Évolution des impôts sur le revenu et des taxes à la consommation en proportion du PIB pour l'ensemble des pays de l'OCDE 305
Figure 12.15. Prélèvements sociaux en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010 306
Figure 12.16. Évolution des prélèvements sociaux en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE . . . 307
Figure 16.1. Évolution en pourcentage des émissions de GES au Canada et au Québec par rapport à l'année de référence 1990 (1990 = 100 %) (1990-2011) 379
Figure 16.2. Émissions de GES au Québec par source d'émission (2010) 380
Figure 16.3. Consommation finale d'énergie au Québec par source d'énergie (en pourcentage) en 2009 383
Figure 18.1. Évolution du nombre d'immigrants, 1971-2012 418
Figure 18.2. Poids, en pourcentage, du Québec dans le nombre d'immigrants et dans la population au Canada, 1971-2012 418
Figure 18.3. Évolution du nombre d'immigrants au Québec selon la catégorie, 1980-2012 419
Figure 18.4. Solde migratoire international, interprovincial et total du Québec 420
Figure 18.5. Solde migratoire du Québec avec des provinces canadiennes 420

Liste des tableaux

Tableau 1.1. Place de l'emploi public dans l'emploi total en pourcentage par province, 2001-2010 8

Tableau 1.2. Écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario (administrations provinciales et municipales consolidées, 2008-2009) 10

Tableau 1.3. Employés du secteur public par 1000 habitants par province au Canada, 2001-2010 11

Tableau 1.4. Personnel de la fonction publique fédérale en individus et en équivalent temps complet, Québec et Ontario, 1994-2007 13

Tableau 1.5. Effectifs des municipalités 2000-2012 par catégorie. . . 14

Tableau 1.6. Évolution de l'effectif du secteur de la fonction publique du Québec en équivalent temps complet (ETC), 1994-2011 15

Tableau 1.7. Objectifs et résultats du plan de réduction des effectifs de la fonction publique 17

Tableau 1.8. Effectif du secteur parapublic (en ETC), Québec, 1987 à 2009 19

Tableau 2.1. Puissance installée des centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec par région administrative, en MW et en pourcentage du total 36

Tableau 2.2. Centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec par région d'importance, puis par puissance des centrales, avec année de mise en service et localisation municipale 37

Tableau 3.1. Hydro-Québec (1996-2012) 72

Tableau 3.2. Opinions sur la privatisation d'Hydro-Québec en pourcentage. 73

Tableau 3.3. Opinions sur la privatisation d'Hydro-Québec en fonction des intentions de vote. 74

Tableau 3.4. Opinions sur la privatisation d'Hydro-Québec 75

Tableau 4.1. Niveau de responsabilité étatique attendu en matière d'éducation, selon le niveau scolaire 96

Tableau 6.1. Nombre moyen d'indicateurs (par type) déposés dans les plans stratégiques de 2009 à 2011. 131

Tableau 6.2. Utilisation des assouplissements budgétaires allant de 2006-2007 à 2010-2011 (en millions de dollars) . . . 134
Tableau 6.3. Indice d'appropriation de la LAP 139
Tableau 6.4. Performance comparée de certains organismes publics sur une période variant de 10 à 15 ans 141
Tableau 6.5. Budgétisation présentationnelle en Nouvelle-Zélande 145
Tableau 6.6. Budgétisation « informée » de la performance (cycle budgétaire) 147
Tableau 6.7. Cadre financier quinquennal du gouvernement du Québec 152
Tableau 8.1. Répartition de la population par groupes d'âge (1990, 2010 et 2030) 202
Tableau 8.2. Intensité du travail et productivité en 2011 206
Tableau 8.3. Comparaison du poids de la dette en proportion du PIB 212
Tableau 8.4. Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts et transferts, milieu des années 1990 et fin des années 2000 213
Tableau 9.1. Part des principales catégories d'exportations du Québec vers la Chine, les États-Unis et l'UE : 2002-2011 221
Tableau 9.2. Part des principales catégories d'importations du Québec en provenance de la Chine, des États-Unis et de l'UE : 2002-2011. 224
Tableau 9.3. Catégories de tarifs selon le pays d'origine et tarif moyen appliqué 228
Tableau 9.4. Part du revenu tarifaire sur le revenu du gouvernement central (en %) 230
Tableau 9.5. Revenus douaniers selon les principaux pays partenaires 231
Tableau 9.6. Pays subissant les plus importants taux de taxation . . . 232
Tableau 9.7. Revenu tarifaire par catégories de produits pour le Canada – 2011 235
Tableau 9.8. Revenu douanier sur les 10 plus grandes catégories d'importations canadiennes selon les principaux partenaires commerciaux – 2011. 236
Tableau 9.9. Revenu douanier sur les 10 catégories d'importations les plus taxées selon les principaux partenaires commerciaux – 2011. 238
Tableau 9.10. Rendement de la production de blé dans le monde (hg/ha) : 1961-2008-2011. 246

Tableau 13.1. Prix du gaz naturel à l'importation, 2008 à 2013 ($US/1000 pi^3) 319
Tableau 13.2. Production de gaz naturel aux États-Unis, 2006 à 2011 (10^6 pi^3) 319
Tableau 13.3. Prix à l'exportation pour l'électricité interruptible, Hydro-Québec (¢/kWh) 320
Tableau 18.1. Immigrants selon le pays de naissance, Québec, 2007-2011 417
Tableau 21.1. Capacité de maintenir l'État-providence au Québec – sur 30 ans 484
Tableau 21.2. Meilleur positionnement pour le rayonnement du Québec 486
Tableau 21.3. Privatisation d'Hydro-Québec 487
Tableau 21.4. Endettement public du Québec 489
Tableau 21.5a. Éducation – préscolaire 492
Tableau 21.5b. Éducation – primaire 492
Tableau 21.5c. Éducation – secondaire 493
Tableau 21.5d. Éducation – cégep 494
Tableau 21.5e. Éducation – université 494
Tableau 21.6. Question nationale masquée par la question gauche-droite 496
Tableau 21.7a. Sources de revenu du gouvernement – impôt sur le revenu des particuliers 497
Tableau 21.7b. Sources de revenu du gouvernement – impôt des sociétés 498
Tableau 21.7c. Sources de revenu du gouvernement – taxe de vente 499
Tableau 21.7d. Sources de revenu du gouvernement – taxes spécifiques 499
Tableau 21.7e. Sources de revenu du gouvernement – tarification des services publics 501
Tableau 21.8. Quantité d'impôts à payer 502
Tableau 21.9. Effectifs de la fonction publique québécoise 503
Tableau 21.10. Interventions des Forces canadiennes en territoire québécois lors de catastrophes naturelles 504
Tableau 21.11. Apport de l'innovation technologique dans le maintien ou l'accroissement du niveau de vie des Québécois . . . 506
Tableau 21.12a. Changements climatiques – développement potentiel des hydrocarbures 507

Tableau 21.12b. Changements climatiques – faible utilisation des transports collectifs 507
Tableau 21.12c. Changements climatiques – inaction relative du gouvernement fédéral 508
Tableau 21.12d. Changements climatiques – entreprises polluantes . . . 508
Tableau 21.12e. Changements climatiques – dette et déficit accumulé 509
Tableau 21.12f. Changements climatiques – faibles conséquences sur le territoire. 509
Tableau 21.12g. Changements climatiques – hausses de taxes et d'impôts 510
Tableau 21.12h. Changements climatiques – faible intérêt de la population 511
Tableau 21.13. Subventions gouvernementales à la production agricole. 511
Tableau 21.14. Plan Nord 513
Tableau 21.15. Retombées régionales de la production hydroélectrique 514
Tableau 21.16. Citoyenneté temporaire. 514
Tableau 21.17. Accord de libre-échange Canada-Europe 515
Tableau 21.18a. Répression des services policiers – autochtones 516
Tableau 21.18b. Répression des services policiers – minorités visibles. . . 517
Tableau 21.18c. Répression des services policiers – étudiants 518
Tableau 21.18d. Répression des services policiers – itinérants 519
Tableau 21.19. Parti pour lequel vous avez voté lors de la dernière élection québécoise du 4 septembre 2012 520

Introduction

Robert Bernier

L'ensemble occidental est confronté à une crise structurelle qui remet en cause les fondements de l'État dans son adaptation à la trame économique, financière et sociale qui évolue dans une conjoncture changeante dans laquelle il est de plus en plus difficile de répondre adéquatement à la relation État-citoyen. L'État québécois s'inscrit dans cette réalité où le poids de son intervention est déterminant pour le Québec et son avenir. Le présent ouvrage couvre plusieurs secteurs de l'espace québécois en accordant une attention particulière aux volets administration publique, économie et société, qui en constituent les trois parties.

La première partie, portant sur l'administration publique, traite d'abord de la taille de l'État et des défis associés à sa gestion. Elle s'oriente ensuite vers une analyse de l'impact économique d'Hydro-Québec en région ainsi que de sa commercialisation et de sa raison d'être en tant qu'agence gouvernementale (chapitres 2 et 3). Cette partie de l'ouvrage comprend aussi deux chapitres portant sur l'éducation au Québec, son financement et sa mission, ainsi que sur l'éthique gouvernementale (chapitres 4 et 5). Enfin, elle se termine sur une mise à jour des pratiques de gestion et de budgétisation de l'État québécois ainsi que sur un survol de l'orientation du rôle de l'État en matière de soutien agricole (chapitres 6 et 7).

La deuxième partie de l'ouvrage concerne l'économie et plusieurs de ses facettes. Le chapitre 8 est fondé sur une étude comparative entre le Québec et les pays scandinaves, alors que le chapitre 9 concentre sa thématique sur l'influence d'une libéralisation accrue des échanges commerciaux pour le Québec. La dette publique fait l'objet d'une attention particulière au chapitre 10,

qui traite également de l'urgence d'agir pour la résorber. Les chapitres 11, 12 et 13 s'attardent respectivement à l'importance de l'innovation technologique pour le développement du Québec, à la réforme en profondeur de sa fiscalité et à la rentabilité moins certaine du développement hydroélectrique pour assurer son avenir.

Finalement, la troisième partie, qui traite de la société, jette un regard approfondi sur l'organisation de la santé au Québec (chapitre 14), la société en mouvance (chapitre 15) et la redéfinition de l'action environnementale (chapitre 16). La gestion de l'ordre public et la confiance des citoyens à son égard, plus particulièrement en ce qui a trait aux pratiques répressives, font l'objet, au chapitre 17, d'une enquête exhaustive s'appuyant sur le sondage qui a constitué l'ossature de notre ouvrage. Le chapitre 18 fait état de l'ampleur de nos défis face à une optimisation de nos approches en matière d'immigration. Nous terminons cette section par un chapitre traitant de la politique internationale du Québec (chapitre 19) et un autre qui porte sur la gestion de crise dans le sillon du désastre ferroviaire survenu à Lac-Mégantic (chapitre 20). De plus, nous présentons les résultats de notre enquête auprès de la population québécoise (chapitre 21) suivis d'une synthèse des actions suggérées par les auteurs de l'ouvrage (chapitre 22).

ADMINISTRATION PUBLIQUE

Chapitre 1

L'évolution des effectifs publics québécois

D'une préoccupation liée à la taille de l'État à la prise en compte des défis de la gestion des services publics

Pierre Cliche et Mathieu Carrier

Les questions relatives à la taille de l'État québécois reviennent de temps à autre dans l'actualité. Que ce soit en temps de crise économique ou lors de campagnes électorales, l'ampleur de l'État québécois est souvent remise en cause. D'un côté, certains prônent une cure minceur pour l'État. Par exemple, lors de la campagne électorale de 2012, le cadre financier de la Coalition Avenir Québec comportait une série de mesures à cet effet, comme l'abolition des agences de santé et des services sociaux et des suppressions de

postes chez Hydro-Québec[1]. D'un autre côté, certains groupes, comme les syndicats de la fonction publique et parapublique, soutiennent que les mesures mises en place au cours des dernières années ont mené à un démantèlement progressif de l'État québécois qui a causé des torts importants, la perte d'expertise entraînant un recours plus fréquent au secteur privé avec les risques que cela comporte[2].

On le voit, les perceptions s'opposent et semblent irréconciliables. Certains abordent la question des effectifs publics à partir d'un *a priori* voulant que des cohortes pléthoriques de fonctionnaires n'améliorent pas l'État, mais le rendent moins efficace. D'autres se préoccupent de la qualité des services rendus à la population en défendant les intérêts de leurs membres. Par ailleurs, dans l'ensemble de la population, l'idée d'une surabondance des effectifs publics québécois semble bien implantée[3]. Mais qu'en est-il réellement ? Le personnel du service public québécois a-t-il connu, au cours des dernières années, une hausse démesurée de ses effectifs ? Cette hausse suffit-elle à distinguer le Québec dans l'ensemble canadien ou est-elle comparable à ce que les autres provinces ont connu ? Par ailleurs, lorsque l'on s'attarde aux personnels des fonctions publique et parapublique, les évolutions sont-elles uniformes ? Constantes dans le temps ? Quelles explications permettent de les comprendre ?

La comparaison constitue un point de départ important, puisqu'elle permet de mieux comprendre et expliquer l'organisation, le fonctionnement et l'action d'un État (Rigaud et Côté, 2011, p. 20). Une fois cette comparaison effectuée, nous nous attacherons à préciser l'évolution de la taille de l'effectif public

1. Coalition Avenir Québec, *Cadre financier de la Coalition Avenir Québec*, <http://coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2012/08/Cadre-financier-17-ao%C3%BBt.pdf>.

2. *Le Devoir*, Lettre ouverte à Pauline Marois – « Reconstruisons notre État social », <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/362585/reconstruisons-notre-etat-social>.

3. Les résultats du sondage effectué pour la réalisation du présent livre montrent un accord substantiel avec l'affirmation suivante : « Les effectifs de la fonction publique sont trop importants et devraient diminuer dans l'avenir. » 69 % des Québécois sont en accord avec cet énoncé, 22 % sont en désaccord alors que 8 % n'ont pas d'opinion. Il n'y a pas de variations significatives autour de cette moyenne selon que l'on considère les groupes d'âge, le statut d'emploi, la région, le niveau d'instruction, le niveau de revenu ou le sexe des répondants. Les seuls éléments qui induisent des écarts importants sont le statut linguistique (les anglophones sont en accord avec l'énoncé à 85 %) et l'appartenance politique (64 % de ceux qui votent pour le PQ sont en accord avec l'énoncé, contre 78 % de ceux qui appuient le Parti libéral et 83 % des partisans de la CAQ).

au Québec au cours des dernières années. Cet exercice permettra notamment de circonscrire les facteurs qui ont eu une influence sur cette évolution.

Mais la gestion des ressources humaines n'a pas qu'un aspect quantitatif. Certains défis majeurs sont plus qualitatifs. L'utilisation efficace et efficiente des personnels touche à l'organisation du travail, à la formation ou à la transmission des connaissances pour n'en nommer que quelques-uns. La façon dont ces défis seront relevés ne manquera pas d'avoir des conséquences importantes. Ainsi, la définition des enjeux et des contraintes liés à l'évolution des ressources humaines de l'État vient fixer le cadre dans lequel cette évolution s'effectuera. Dans la deuxième partie de ce chapitre, ces questions seront abordées.

1.1. Les employés de l'État

Où commence et où finit l'État québécois ? Il faut le savoir lorsqu'on cherche à apprécier les données sur les employés de l'État. S'agit-il de l'État au sens large, c'est-à-dire comprenant les instances exerçant des responsabilités déléguées par celui-ci, comme les municipalités ? S'agit-il seulement du périmètre budgétaire du gouvernement et des employés touchés par les dépenses de rémunération qui y sont présentées ? En fait, deux notions s'appliquent et doivent être distinguées lorsque l'on traite des effectifs publics : la première est englobante tandis que la seconde est plus restreinte.

1.1.1. L'emploi public comparé

La façon dont sont exercées les multiples missions confiées à l'État sur le territoire québécois mène à regrouper des personnels qui relèvent de plusieurs paliers de gouvernement : fédéral, provincial, municipal. En effet, une comparaison n'est possible avec les autres États fédérés canadiens que si l'on tient compte de la disparité existant dans l'accomplissement des fonctions étatiques. Ainsi, le fédéral prend à sa charge, avec son personnel, les opérations policières dans certaines provinces alors que des corps policiers provinciaux assument une bonne partie des besoins dans les provinces les plus populeuses. De même, en matière de services sociaux ou de sécurité du revenu, les municipalités jouent un rôle important dans plusieurs provinces tandis que ces responsabilités sont à la charge des administrations provinciales dans d'autres. À moins de

distinguer toutes ces particularités, il est donc impossible de comparer sur une base adéquate les fonctions publiques des provinces et c'est pourquoi on utilise en général la notion d'emploi public[4].

Le tableau 1.1, en situant le nombre d'emplois publics, toutes administrations confondues, par rapport au nombre total d'emplois dans chacune des provinces permet d'appréhender de façon réaliste la taille relative de l'État. Ainsi, la part de l'emploi public dans l'emploi total au Québec (22,4 %) en 2010 est légèrement supérieure à la moyenne canadienne (21,2 %). L'écart type pour cette même année s'établissant à 4,9, la différence de 1,2 point de pourcentage observée entre le Québec et la situation générale au Canada est peu significative. La proportion qu'occupe l'emploi public dans l'emploi total au Québec est donc relativement la même que dans le reste du pays. Seulement trois provinces présentent une proportion inférieure à celle du Québec en 2010 : l'Ontario (20,1 %), l'Alberta (17 %) et la Colombie-Britannique (17,9 %). Quant aux provinces restantes, l'emploi public y représente une part beaucoup plus importante de l'emploi total (entre 26,6 % et 30,9 %).

Tableau 1.1. Place de l'emploi public dans l'emploi total en pourcentage par province, 2001-2010

ANNÉE	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	CANADA
2001	28,9	26,6	28,7	25,7	23,0	17,6	26,9	27,2	16,7	18,7	20,4
2002	28,8	25,7	28,2	23,8	22,1	18,0	27,2	26,2	16,5	18,3	20,2
2003	28,4	25,4	28,0	24,3	22,2	18,2	27,9	26,3	16,2	17,9	20,2
2004	28,0	26,3	26,9	23,6	22,0	18,2	28,0	26,6	16,1	17,3	20,0
2005	27,7	25,5	27,4	24,3	21,9	18,4	28,6	26,9	16,1	16,8	20,0
2006	27,9	25,1	27,9	24,7	21,9	18,6	28,4	27,0	15,8	16,7	20,1
2007	28,3	25,2	27,4	24,2	21,7	18,8	27,6	27,1	15,8	16,8	20,1
2008	29,0	25,9	27,4	24,5	22,0	19,3	27,9	27,0	16,1	17,0	20,4
2009	30,9	27,4	28,1	25,2	22,7	19,9	28,3	28,1	17,0	17,8	21,1
2010	30,9	27,1	28,3	26,6	22,4	20,1	27,8	27,9	17,0	17,9	21,2

Source : L'Observatoire de l'administration publique (2013f).

4. L'emploi public comprend les employés des trois administrations publiques (fédérale, provinciale et locale), le réseau de la santé et des services sociaux, les réseaux de l'éducation et les entreprises publiques. La prise en compte de ces différents aspects est primordiale pour les besoins de la comparaison, car la répartition des responsabilités peut varier d'une province à l'autre entre les différents paliers de gouvernement. En abordant l'emploi public de manière globale, la possibilité que les données soient influencées par la répartition des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement est évitée.

Si l'emploi public atténue les différences entre les provinces quant à l'exercice de leurs compétences et permet la comparaison, il ne reflète pas les variations dans l'offre de services. En effet, le panier de services offert aux citoyens varie grandement d'une province à l'autre et, en théorie, des services plus nombreux et plus accessibles devraient nécessiter un plus grand nombre d'employés. Des données sur le rapport entre l'offre de services et l'emploi public ne sont malheureusement pas disponibles, mais certaines études récentes[5], basées sur des analyses budgétaires, donnent des indications quant à l'ampleur des variations. La comparaison avec l'Ontario est particulièrement éloquente, comme on peut le voir au tableau 1.2.

Deux constatations en ressortent. Premièrement, par rapport à l'Ontario, le Québec offre aux citoyens un panier de services plus étendu. Deuxièmement, le financement public est proportionnellement plus important au Québec.

Il semble donc qu'une partie de l'explication de l'écart entre le personnel public du Québec et celui de l'Ontario soit attribuable à une offre de services plus importante au Québec et que, conséquemment, à services comparables, les effectifs d'employés publics dans l'une et l'autre province pourraient être similaires.

Une autre façon d'apprécier les écarts d'effectifs publics entre les provinces canadiennes est de les rapporter à leur base démographique. En calculant le ratio du nombre d'employés publics pour 1 000 habitants, on est en mesure d'évaluer leur capacité à rendre des services publics de manière efficace selon la taille de leur population respective. On s'attend normalement à ce que les provinces les moins peuplées bénéficient de moins d'économies d'échelle et qu'elles aient un ratio plus élevé que les provinces les plus peuplées.

Du tableau 1.3, il ressort qu'avec un nombre d'employés publics par 1 000 habitants de 111,1 en 2010, le Québec se situe au-dessus de la moyenne canadienne de 105,8. La différence de près de 5 points de pourcentage par rapport à la situation générale au Canada demeure cependant peu importante, l'écart type en 2010 s'établissant à 20. Parmi les autres provinces, c'est en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique que la place occupée par

5. Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis*, fascicule 1, gouvernement du Québec, 2009, p. 11-18.

Tableau 1.2. Écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario (administrations provinciales et municipales consolidées, 2008-2009)

SECTEURS	DÉPENSES DE PROGRAMMES AU QUÉBEC (EN M$)	DÉPENSES DE PROGRAMMES AU QUÉBEC EN FONCTION DU PANIER DE SERVICES FINANCÉ PUBLIQUEMENT EN ONTARIO (EN M$)	ÉCART[1] (EN M$)
Santé	23 170	21 637	1 533
Éducation	16 727	15 231	1 496
Famille et services sociaux	15 005	9 525	5 480
Autres			
Transports et communications	8 231	4 202	4 029
Justice et protection	4 921	5 477	–556
Développement de l'industrie et des ressources	3 647	1 802	1 845
Services généraux	3 524	2 391	1 133
Environnement	3 349	2 885	464
Loisir et culture	3 014	2 106	908
Accidents de travail	2 042	1 694	348
Logement	1 094	996	98
Planification et aménagement des régions	586	317	269
Travail, emploi et immigration	388	126	262
Établissements de recherche	383	17	366
Autres éléments	0	162	–162
TOTAL – DÉPENSES DE PROGRAMMES	86 082	68 571	17 511

1. Écart entre les dépenses effectives au Québec et les dépenses financées publiquement en Ontario ajustées au coût de production des services publics au Québec (prix et salaires) et normalisées à la population du Québec.

Source : Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (2009).

l'administration publique est la moins grande au Canada. Pour leur part, Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et le Manitoba affichent des données qui montrent que la place de l'État est beaucoup plus importante dans ces provinces qu'au Québec et dans le reste du pays. Dans ces provinces, le nombre d'employés publics par 1 000 habitants varie entre 125,8 et 139,8.

Tableau 1.3. Employés du secteur public par 1000 habitants par province au Canada, 2001-2010

ANNÉE	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	CANADA
2001	112,9	123,9	128,0	113,3	106,8	87,7	129,4	125,1	89,2	88,2	98,1
2002	114,8	121,3	127,7	108,8	106,0	89,8	133,2	122,9	88,2	87,8	98,5
2003	116,1	122,3	129,0	111,0	107,8	92,3	136,6	125,5	87,2	87,2	100,0
2004	116,1	127,7	126,7	110,4	107,4	92,9	137,6	128,0	87,4	85,8	100,0
2005	115,2	125,9	129,3	113,6	107,5	94,0	140,7	130,9	86,2	85,3	100,5
2006	118,1	124,8	131,2	117,6	108,3	95,4	140,9	133,9	86,3	86,6	101,6
2007	121,5	126,6	130,8	117,9	108,6	97,1	138,1	135,9	88,2	88,1	102,7
2008	125,9	129,9	132,4	120,1	110,3	99,7	139,9	136,3	90,7	89,7	104,8
2009	130,7	134,9	135,5	123,1	111,5	99,5	140,4	142,0	91,5	90,0	105,5
2010	133,2	134,3	135,8	125,8	111,1	100,6	139,5	139,8	92,1	89,1	105,8

Source : Statistique Canada, E-STAT, Tableaux *183-0002 : Emploi du secteur public en équivalent-personne et en moyenne annuelle calculée* et *051-0001 : Estimations de la population en moyenne annuelle.*

La comparaison entre la place occupée par l'emploi public dans l'emploi total et la capacité de l'État à rendre des services en fonction de la taille de sa population nous permet de distinguer trois groupes de provinces au Canada. Le premier est constitué des provinces où l'emploi public occupe une place très importante et où il faut un nombre important d'employés pour rendre les services à la population : Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan. Le second groupe comprend les provinces qui, globalement, se situent près de la moyenne canadienne, à la fois pour l'importance de l'emploi public dans l'emploi total et pour la capacité à rendre efficacement les services publics. Les provinces en question sont le Québec et l'Ontario. Finalement, le troisième groupe est composé des provinces où l'emploi public prend peu de place par rapport à l'emploi total et où la capacité de l'État à rendre des services publics avec moins d'employés est nettement au-dessus de la moyenne canadienne. L'Alberta et la Colombie-Britannique appartiennent à cette catégorie.

En définitive, la situation de l'effectif public au Québec est relativement semblable à celle de la moyenne au Canada. Cet effectif n'est pas significativement plus élevé, en nombre, que celui des autres provinces canadiennes, et il n'occupe pas une part beaucoup

plus élevée qu'ailleurs au pays dans l'emploi public. On peut même penser qu'à offre de services égale, les données québécoises ne dépasseraient pas la moyenne canadienne. Cela dit, les données comparatives sur le nombre d'employés publics par 1 000 habitants montrent que la tendance au cours des dernières années au Québec, tout comme dans le reste du pays, est à la hausse.

Est-ce le fait de la fonction publique municipale ou de celle du Québec ? Ou de celle du fédéral ? *A priori*, on peut exclure que l'augmentation des effectifs fédéraux ait contribué de manière significative à la hausse de l'emploi public au Québec. En effet, comme le tableau 1.4 permet de le voir, après une diminution des emplois fédéraux de 1994 à 2000, ceux-ci ont repris une trajectoire à la hausse par la suite. Cependant, cette augmentation s'est surtout produite dans la région d'Ottawa et l'examen des données ontariennes montre que les fonctionnaires touchés résidaient principalement en Ontario.

Restent les fonctions publiques municipales et québécoise. Cette dernière fera l'objet d'un traitement particulier dans la section qui suit. Sur la base des données[6] du tableau 1.5, on observe que seule la catégorie des élus a connu une diminution nette de son effectif entre 2000 et 2010. C'est sur le plan de la capacité administrative qu'une augmentation s'est manifestée, touchant principalement les catégories d'employés cadres, professionnels, cols bleus et policiers au cours de cette période. Globalement, si l'on fait exception des élus, les effectifs municipaux seraient passés de 60 476 à 74 090, soit une progression de 22,5 % en une décennie.

Une partie de la croissance de l'emploi public s'explique par conséquent par l'augmentation des effectifs municipaux.

1.1.2. La fonction publique et parapublique

Il faut également se tourner vers l'administration publique provinciale pour comprendre la hausse des emplois publics constatée précédemment. Des évolutions contrastées s'y sont produites, les secteurs « fonction publique » et « fonction parapublique » allant dans des sens opposés.

6. Les données utilisées proviennent du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Tableau 1.4. Personnel de la fonction publique fédérale en individus et en équivalent temps complet, Québec et Ontario, 1994-2007

		QC (SANS RÉGION CAPITALE FÉDÉRALE)	QC (RÉGION CAPITALE FÉDÉRALE)	QC	ONT. (SANS RÉGION CAPITALE FÉDÉRALE)	ONT. (RÉGION CAPITALE FÉDÉRALE)	ONT.
1994	Individus	33,3	17,8	51,1	39,3	55,5	94,8
	ETC	32,6	17,7	50,3	38,8	54,9	93,7
1995	Individus	32,2	17,4	49,5	38,1	54,2	92,3
	ETC	31,4	17,2	48,6	37,6	53,6	91,3
1996	Individus	29,9	15,7	45,6	34,9	50,1	85,0
	ETC	29,2	15,6	44,8	34,4	49,5	83,9
1997	Individus	27,7	15,1	42,8	31,4	48,4	79,8
	ETC	27,0	14,9	41,9	30,9	47,7	78,6
1998	Individus	26,3	15,1	41,4	30,2	47,7	77,8
	ETC	25,7	14,8	40,5	29,6	47,1	76,7
1999	Individus	25,2	15,4	40,7	29,7	48,4	78,2
	ETC	24,7	15,2	39,9	29,2	47,9	77,1
2000	Individus	18,1	15,8	33,9	19,1	41,2	60,3
	ETC	17,7	15,6	33,3	18,7	40,6	59,3
2001	Individus	19,2	17,1	36,3	20,1	43,9	64,0
	ETC	18,7	16,9	35,6	19,6	43,3	62,9
2002	Individus	20,0	18,8	38,8	20,9	47,9	68,8
	ETC	19,6	18,6	38,2	20,4	47,2	67,7
2003	Individus	20,1	19,8	39,9	21,1	50,5	71,7
	ETC	19,6	19,6	39,2	20,7	49,9	70,6
2004	Individus	20,3	20,2	40,5	21,4	51,8	73,1
	ETC	19,8	20,0	39,8	20,9	51,1	72,0
2005	Individus	21,3	20,3	41,6	23,9	53,6	77,5
	ETC	20,8	20,1	40,9	23,5	52,9	76,4
2006	Individus	21,8	20,9	42,7	24,6	55,5	80,1
	ETC	21,3	20,7	42,0	24,1	54,7	78,8
2007	Individus	21,7	21,9	43,6	24,3	57,0	81,3
	ETC	21,3	21,5	42,8	23,8	56,2	80,0

Source : L'Observatoire de l'administration publique (2013g).

1.1.2.1. Le secteur fonction publique

Il existe plusieurs façons de présenter la taille de l'effectif du gouvernement du Québec. L'une d'entre elles consiste à se référer à l'univers des crédits budgétaires, qui sont présentés annuellement dans le cadre du processus budgétaire gouvernemental. Cet univers de référence, aussi appelé « secteur de la fonction publique », a pour

Tableau 1.5. Effectifs des municipalités 2000-2012 par catégorie

ANNÉE	ÉLUS	CADRES ET CONTRE-MAÎTRES	PROFES-SIONNELS ET COLS BLANCS	COLS BLEUS	POLI-CIERS	POM-PIERS	CONDUC-TEURS ET OPÉRATEURS	TOTAL
2000	9 175	7 321	18 950	16 943	4 233	13 029	n.d.	69 651
2001	8 627	7 408	19 884	17 191	4 409	15 902	n.d.	73 421
2002	7 546	7 507	22 261	19 345	8 274	15 354	29	80 725
2003	7 665	8 363	22 860	20 484	8 061	16 046	10	83 488
2004	8 011	8 204	23 960	20 879	8 242	18 335	50	87 683
2005	8 125	8 533	23 955	20 682	8 237	17 184	24	86 740
2006	8 234	8 746	24 306	20 411	8 235	17 606	12	87 551
2007	8 222	8 841	24 659	20 650	8 250	14 944	23	85 691
2008	8 179	10 000	24 179	20 873	8 570	14 481	22	86 305
2009	8 207	9 148	25 237	21 266	8 743	14 179	23	86 803
2010	8 066	9 397	24 981	20 925	8 442	14 324	21	86 156

Source : L'Observatoire de l'administration publique (2013b).

principal avantage de correspondre au périmètre comptable du gouvernement, c'est-à-dire à l'ensemble des entités qui sont directement sous le contrôle de celui-ci[7].

Depuis 1994, les données du tableau 1.6 indiquent que la fonction publique a connu des évolutions variables. On peut y distinguer plusieurs périodes.

La première, qui s'étend de 1994 à 1998, est marquée par une baisse significative de 11,5 % de l'effectif du secteur de la fonction publique, représentant une diminution annuelle moyenne de 3 %. Elle coïncide avec le vaste effort entrepris par le gouvernement pour mettre fin aux déficits publics. Ainsi, entre 1994 et 1997, les dépenses excluant le service de la dette baissaient en moyenne de 0,7 % par année, une situation qui ne s'est pas répétée depuis. La plus importante baisse mesurée durant cette période a

7. Le secteur de la fonction publique comprend : le personnel des ministères et organismes budgétaires et extrabudgétaires qui sont assujettis à la Loi sur la fonction publique (LFP) ; le personnel de la haute direction non assujetti à la LFP faisant partie des ministères ou organismes dont les employés sont assujettis à la LFP ; le personnel de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du Protecteur du citoyen et du Conseil des services essentiels ; les policiers et officiers de la Sûreté du Québec et du Fonds de service de police ; les juges et les juges de paix.

Tableau 1.6. Évolution de l'effectif du secteur de la fonction publique du Québec en équivalent temps complet (ETC), 1994-2011

ANNÉE	NOMBRE D'ETC
1994	72 017
1995	69 414
1996	67 332
1997	65 730
1998	63 743
1999	65 673
2000	66 672
2001	67 725
2002	69 873
2003	74 040
2004	75 800
2005	74 400
2006	73 290
2007	72 370
2008	70 974
2009	71 326
2010	71 813
2011	71 818

Source : Adapté de Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses*, éditions 2004-2005 à 2011-2012.

eu lieu en 1997, moment où ces dépenses étaient réduites de 4 % par rapport à l'année précédente[8]. On se rappellera que les programmes incitatifs de départ à la retraite furent l'une des principales mesures utilisées pour atteindre l'équilibre budgétaire.

La seconde période va de 1998 à 2004 et montre une reprise du recrutement public. On constate en effet un ajout de 18,9 % à l'effectif, pour une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 4,4 %. Plusieurs éléments expliquent cette augmentation, dont l'instauration de la nouvelle taxe de vente du Québec (TVQ), la prise en charge de l'administration de la taxe sur les produits et services (TPS) et la lutte contre l'évasion fiscale. À elles seules, ces mesures

8. L'Observatoire de l'administration publique (2013e). « Les dépenses totales », dans École nationale d'administration publique, *L'État québécois en perspective*, p. 4-5, <http://www.etat-quebecois.enap.ca/docs/ste/finances_publiques/a-depenses-totales.pdf>.

ont entraîné l'ajout de 3 050 employés à temps complet. Parmi les autres facteurs qui ont influencé à la hausse le niveau de l'effectif, soulignons le transfert de 1 084 ETC du gouvernement fédéral en 1998 dans le cadre des ententes Canada-Québec sur le marché du travail[9]. De plus, la réorganisation des services de police a entraîné l'intégration d'un grand nombre de policiers municipaux au sein de la Sûreté du Québec, équivalant à un ajout de 950 ETC en 2003-2004, par exemple. D'autres éléments comme la mise en place du Programme d'assurance-médicaments, la gestion des ententes avec les fédérations médicales et l'ajout de ressources au système correctionnel ont également contribué à cette hausse rapide des effectifs[10]. Le retour à l'équilibre budgétaire et son maintien se sont accompagnés d'une relance de l'emploi public à la faveur de la mise en place de nouveaux programmes et de la reconnaissance de besoins qui n'avaient pu jusque-là être comblés adéquatement.

Mais cette relance n'a pas duré, tant étaient fortes les contraintes financières du gouvernement qui l'obligeaient à garder le contrôle de la rémunération de ses employés, poste représentant la moitié des dépenses gouvernementales. On assiste à un changement de cap. La troisième période, qui s'étend de 2004 à 2011, a connu une diminution de 5,3 % de l'effectif de la fonction publique. En moyenne annualisée, la variation consiste en une baisse de 1,3 %. Cette période coïncide avec la mise en place, par le gouvernement du Québec, du Plan de modernisation de la fonction publique. Intitulé *Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens*[11], le plan prévoyait une série d'actions concrètes regroupées en quatre volets, dont un portant spécifiquement sur la planification des ressources humaines. L'objectif général poursuivi en cette matière consistait à améliorer la qualité des services aux citoyens, en les rendant plus efficaces et plus performants.

Concrètement, le gouvernement se dotait de mesures, notamment pour accroître la mobilité interne et la maîtrise des nouvelles technologies. De plus, des objectifs ambitieux de réduction des

9. L'Observatoire de l'administration publique (2013a). « La fonction publique québécoise », dans École nationale d'administration publique, *L'État québécois en perspective*, p. 3, <http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/ste/effectif/a-fonctionpublique-quebecoise.pdf>.

10. Secrétariat du Conseil du trésor (2004a). *Budget de dépenses 2004-2005*, Volume IV, p. 49, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/04-05/04-05_vol4.pdf>.

11. Secrétariat du Conseil du trésor (2004b). *Moderniser l'État : Pour des services de qualité aux citoyens*, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf>.

effectifs furent alors mis en place, articulés autour d'une mesure phare : le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Globalement, sur dix ans, le gouvernement comptait réduire l'effectif du secteur de la fonction publique de 20 %, faisant ainsi passer de 76 000 à 60 000 le nombre d'employés en équivalent temps complet (ETC). Cependant, comme le montrent les données du tableau 1.7, si ces objectifs furent atteints au cours des premières années, on assista par la suite à une stabilisation des effectifs et à la constitution d'un écart significatif par rapport aux objectifs initiaux.

Tableau 1.7. Objectifs et résultats du plan de réduction des effectifs de la fonction publique

ANNÉE	OBJECTIFS	RÉSULTATS	DIFFÉRENCES
2005	74 874	74 400	474
2006	73 765	73 290	475
2007	72 554	72 370	184
2008	71 170	70 974	196
2009	69 546	71 326	(1 780)
2010	67 669	71 813	(4 144)
2011	65 527	71 818	(6 291)
2012	63 582		
2013	61 856		
2014	60 097		

Sources : Secrétariat du Conseil du trésor (2004c), p. 3 ; Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses*, éditions 2005-2006 à 2011-2012.

Il convient de souligner que même si le gouvernement n'a pas atteint les cibles qu'il s'était fixées en matière de réduction de l'effectif, ce dernier est quand même moins important actuellement qu'il ne l'était en 2004. Les efforts déployés ont, dans une certaine mesure, porté des fruits. L'augmentation de l'effectif public au Québec au cours des dernières années n'est pas attribuable à la variation à la hausse de l'effectif de la fonction publique. En fait, comme nous le verrons plus loin, c'est plutôt en raison de l'augmentation importante de l'effectif des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux que l'emploi public a progressé significativement.

1.1.2.2. Le secteur parapublic

Depuis 1987, la tendance générale de l'effectif du secteur parapublic est à la hausse, comme le montre le tableau 1.8[12]. Au total, 80 344 ETC se sont ainsi ajoutés (+29,5 %), ce qui représente, sur une base annualisée, une augmentation moyenne de 1,1 %. Deux composantes du secteur parapublic influent directement sur cette variation : les effectifs des commissions scolaires et ceux du réseau de la santé et des services sociaux. Ceux-ci, en effet, ont connu une progression importante depuis 1987, soit 29,4 % dans le premier cas et 30,8 % dans le second. Pour sa part, la composante des collèges a connu une hausse plus modérée (19,6 %).

Comme dans le cas de la fonction publique, cette croissance ne s'est pas réalisée de manière constante. Trois grandes étapes structurent cette progression. La première, qui s'échelonne de 1987 à 1993, a été marquée par l'ajout de 31 087 ETC, soit une augmentation de 11,4 % pour une moyenne annuelle de 1,6 %. Toutes proportions gardées, ce sont les commissions scolaires qui ont vu leur effectif s'accroître le plus au cours de cette période, avec une augmentation de 17 %. Suivent, dans l'ordre, les collèges (11,8 %) et le réseau de la santé et des services sociaux (8,2 %).

La seconde étape couvre les années 1993 à 1998 et voit l'effectif du secteur parapublic diminuer de 19 768 ETC. Il s'agit d'une baisse de l'effectif de 6,5 %, représentant une baisse annuelle moyenne de 1,1 %. Elle reflète les contraintes budgétaires majeures que le retour à l'équilibre budgétaire a exercées sur les grands réseaux parapublics. Elles furent davantage ressenties par le réseau de la santé et des services sociaux, où les effectifs ont diminué de 8,5 %. Parmi les mesures mises en place à l'époque, l'une des plus importantes est sans conteste le programme de départ à la retraite anticipée qui a bénéficié à près de 19 000 employés tous statuts confondus[13].

La dernière étape, de 1998 à 2009, est marquée par une hausse appréciable de 69 025 ETC, soit 24,4 %. Sur une base annualisée, l'augmentation moyenne fut de 1,8 %, soit du même

12. Les données sur les universités publiées par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ou par la CREPUQ n'en font pas partie parce qu'elles sont incomplètes : d'une part, aucune donnée n'est disponible pour toute la période considérée et, d'autre part, elles sont fragmentaires quant aux diverses catégories d'employés.

13. L'Observatoire de l'administration publique (2013d). « L'effectif du réseau de la santé et des services sociaux », dans L'État québécois en perspective, p. 2, <http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/ste/effectif/a-sante-services-sociaux.pdf>.

Tableau 1.8. Effectif du secteur parapublic (en ETC), Québec, 1987 à 2009

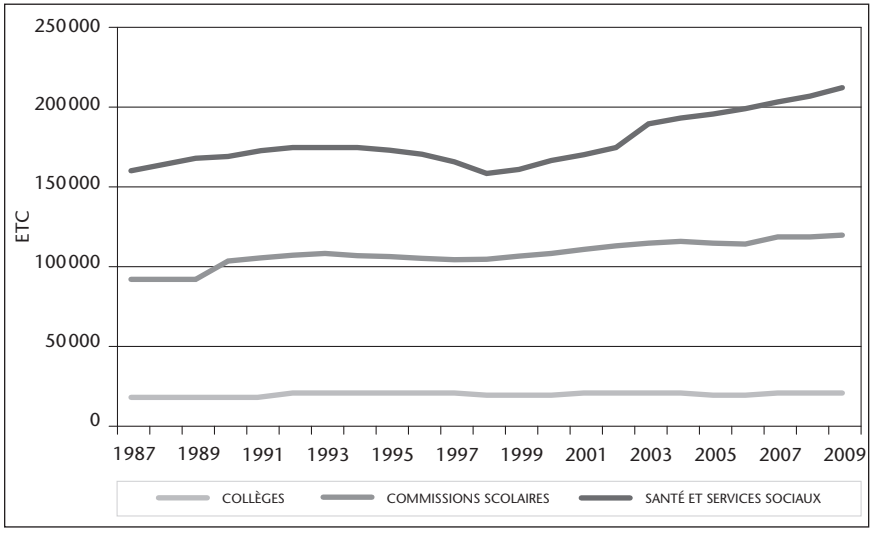
ANNÉE	COMMISSIONS SCOLAIRES	COLLÈGES	SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX	± TOTAL
1987	92 554	18 399	160 967	271 920
1988	92 718	18 261	164 860	275 839
1989	93 435	18 549	167 192	279 176
1990	102 590	18 434	168 756	289 780
1991	105 158	19 124	171 852	296 134
1992	107 443	20 018	174 367	301 828
1993	108 291	20 566	174 150	303 007
1994	107 205	20 917	174 164	302 286
1995	106 635	21 164	173 431	301 230
1996	105 462	21 076	171 220	297 758
1997	104 350	20 362	166 367	291 079
1998	104 464	19 476	159 299	283 239
1999	106 627	19 612	159 728	285 967
2000	108 469	19 775	166 042	294 286
2001	110 770	20 376	170 772	301 918
2002	113 184	20 524	174 780	308 488
2003	115 445	20 651	189 180	325 276
2004	116 206	20 498	193 091	329 795
2005	115 204	20 249	195 851	331 304
2006	114 532	20 026	199 186	333 744
2007	118 084	20 446	201 715	340 245
2008	118 841	21 046	205 384	345 271
2009	119 789	22 008	210 467	352 264

Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2010b).

ordre que celle observée entre 1987 et 1993 (1,6 %). Il faut rappeler que pendant cette période, les gouvernements ont dirigé l'essentiel de leur marge de manœuvre financière vers les services éducatifs et sociosanitaires, le réseau de la santé et des services sociaux récoltant la part du lion. C'est ce qui explique que ce secteur connaisse une croissance de ses effectifs de 32,1 %. Cette hausse explique en fait près de 75 % de la hausse de l'effectif total du secteur parapublic durant la même période. Pour leur part, les commissions scolaires et les collèges ont connu une augmentation

moins importante entre 1998 et 2009 : 14,6 % dans le premier cas et 13 % dans le second (figure 1.1). Il convient tout de même de constater que le nombre d'employés au sein des commissions scolaires a augmenté, alors que la population des jeunes âgées de 0 à 17 ans a diminué au cours de la même période. Ainsi, de 1998 à 2009, le nombre de personnes de cette catégorie d'âge est passé de 1,64 million à 1,53 million[14], pour une baisse de 6,7 %. Par contre, certaines mesures mises en place afin de diminuer le nombre d'enfants par classe ou la mise en place de la maternelle à temps plein à partir de l'année 1997 ont certainement eu un impact sur l'évolution de l'effectif enseignant. En analysant de plus près les données disponibles[15], on remarque cependant que l'augmentation de l'effectif au sein des commissions scolaires concerne pratiquement tous les types d'employés : personnel

Figure 1.1. Évolution de l'effectif du secteur parapublic québécois de 1987 à 2009 en équivalent temps complet (ETC)



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2010b).

14. Statistique Canada. *Tableau 051-0001 : Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1er juillet, Canada, provinces et territoires, annuel (personnes sauf indication contraire)*, CANSIM.

15. L'Observatoire de l'administration publique (2013c). « L'effectif des trois réseaux de l'éducation », dans École nationale d'administration publique, *L'État québécois en perspective*, p. 1, <http://www.etatquebecois.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/effectif/a-education.pdf>.

enseignant, personnel cadre, personnel de gérance, personnel professionnel et personnel de soutien. Seul le nombre de directeurs d'école est relativement stable.

De cette première partie, il ressort que l'emploi public au Québec, contrairement à certaines perceptions, n'est pas foncièrement différent du niveau qu'il atteint dans les autres provinces canadiennes. Il se situe dans la moyenne canadienne et se compare même avantageusement à celui de notre voisin ontarien lorsqu'on tient compte de l'offre de services plus élevée au Québec qu'en Ontario. La croissance du nombre d'emplois publics au cours des dernières années s'est effectuée principalement dans les municipalités et dans le réseau parapublic.

L'analyse des données du secteur de la fonction publique et du secteur parapublic montre, en effet, que la progression de l'effectif public québécois s'explique en bonne partie par la hausse importante du personnel du réseau de la santé et des services sociaux, des commissions scolaires, puis des collèges. Les mesures mises en place à partir du milieu des années 1990 pour rationaliser l'effectif ont certes eu un effet à la baisse, mais les réinvestissements successifs, notamment dans le réseau de la santé et des services sociaux à partir de 1999, ont rapidement renversé cette tendance.

1.2. Les défis et contraintes en matière de gestion publique des ressources humaines

La situation décrite ci-haut est préoccupante pour les années à venir étant donné que le Québec demeure toujours dans une situation budgétaire difficile (Cliche, 2009). Pourra-t-il maintenir une embauche régulière ou assistera-t-on encore à une succession de coups de frein suivis de coups d'accélérateur ? De plus, comme certains chercheurs l'ont noté, la capacité de l'État à remplir adéquatement certaines de ses missions pourrait en être affectée (Bernier, 2012). Une administration publique efficace suppose le maintien et le développement d'une expertise particulière, secteur par secteur. Si l'aspect quantitatif du personnel de l'État continue d'être un objet de préoccupation, la qualité des services publics et l'innovation formeront l'axe principal de la gestion. Les ressources humaines sont au cœur de la capacité d'agir des organisations, que celles-ci soient publiques ou privées. Les défis auxquels font face

les États en matière de gestion des ressources humaines sont donc d'une importance capitale dans leur capacité à remplir les missions qui leur sont dévolues. En fait, compte tenu des enjeux, les défis que l'administration publique devra relever en cette matière sont multiples.

1.2.1. Le contexte et les enjeux

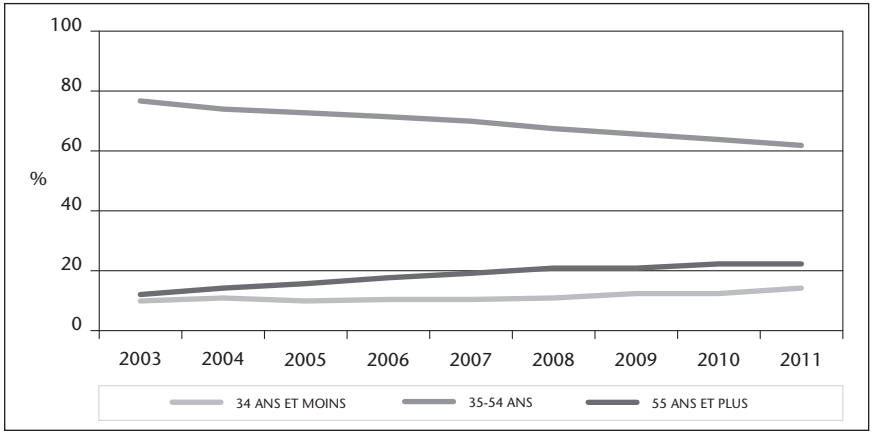
Dans l'environnement de la fonction publique, certains éléments interpellent particulièrement la gestion des ressources humaines. Et les enjeux sont considérables, puisque la quantité et la qualité des services fournis à la population pourraient en être affectées.

1.2.1.1. Le vieillissement et la retraite

Le ralentissement de l'embauche depuis le début des années 1990 a entraîné un vieillissement graduel des employés. Le faible apport de nouvelles cohortes a changé la pyramide des âges de la fonction publique en donnant aux effectifs en place une plus grande importance. Ces effectifs qui vieillissent ne sont pas compensés par l'arrivée de ressources plus jeunes, de sorte que leur poids relatif augmente.

C'est ce que montre la figure 1.2. La cohorte des 55 ans et plus a augmenté de près de 85 % en huit années, passant de 12 % des effectifs en 2003 à 22 % en 2011. Pendant ce temps, la

Figure 1.2. Importance relative des groupes d'âge dans la fonction publique du Québec



Source : Adapté de Secrétariat du Conseil du trésor (<http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/e/rapp_06-07.pdf> et <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publique/effectif10_11.pdf>, consultées le 14 mars 2014).

cohorte des 34 ans et moins a fait du sur place jusqu'en 2008 pour n'amorcer une remontée que l'année suivante, tandis que celle des 35-54 ans voyait son poids relatif diminuer régulièrement, de 76 % à 62 %, sur l'ensemble de la période. C'est le déplacement progressif des éléments de cette cohorte vers la cohorte la plus âgée qui explique essentiellement que cette dernière occupe aujourd'hui une place plus grande. Le léger redressement en fin de période, lié à l'embauche de personnel plus jeune, ne suffit pas à contrecarrer ce mouvement.

Ce vieillissement entraîne bien sûr une hausse des départs à la retraite. Plus l'âge moyen augmente, plus le contingent de ceux qui deviennent admissibles à la retraite croît. Parmi les 3 500 départs annuels enregistrés au cours des dernières années, plus de 80 % correspondaient à une prise de retraite[16]. Ce nombre devrait se maintenir dans les années à venir.

Dans le passage du « témoin » (transfert de l'expertise) entre les générations de fonctionnaires, certains hiatus vont demeurer. Si on n'a pas embauché à temps la relève, il manquera de temps et de formateurs pour former les nouveaux venus. Il ne s'agit pas seulement d'engager des personnes avec un profil de compétence adéquat, mais aussi de transmettre la connaissance des organisations publiques, de leur fonctionnement, de leurs politiques et de leurs programmes. Ces éléments liés à l'environnement organisationnel et aux rapports entre le pouvoir exécutif et l'administration sont essentiels pour agir efficacement et ils ne peuvent être acquis que graduellement, à travers des expériences diverses, sur plusieurs années.

1.2.1.2. Le marché du travail

Les départs à la retraite dans un bassin de main-d'œuvre qui se resserrera de plus en plus vont créer de nombreuses occasions d'emploi. On prévoit que d'ici 2020 le Québec devra remplacer plus du quart (27 %) de la main-d'œuvre actuelle[17], ce qui signifie que 1 400 000 emplois seront à pourvoir, dont plus de 75 % pour compenser des départs à la retraite. Si ces prévisions se réalisent, le taux de chômage diminuera pendant que le taux d'activité augmentera.

16. Secrétariat du Conseil du trésor (2012). *Une fonction publique moderne au service des Québécois, stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017*, Québec, gouvernement du Québec, p. 15.

17. *Ibid.*, p. 16.

Ce que ce scénario ne dit pas, c'est que, tous les secteurs étant concernés, la concurrence à l'embauche sera de plus en plus forte et touchera toutes les catégories d'emploi. Elle sera plus grande pour les emplois qualifiés, pourtant, et la situation actuelle le confirme : les difficultés de recrutement du secteur public pour certaines catégories de techniciens et de professionnels (dans les domaines de l'informatique, du génie, de la comptabilité et de l'actuariat, notamment) sont déjà importantes. Après des années d'un contrôle serré de la rémunération avec des conventions collectives de travail alternant gels des salaires et faibles augmentations, le secteur public québécois peine à rester à la hauteur du secteur privé à ce chapitre. Certaines agences récemment créées se voient redonner plus de latitude à cet égard : leurs employés ne faisant plus partie de la fonction publique, elles ne sont plus soumises aux contraintes des conventions collectives gouvernementales.

Mais il y a plus. L'image de marque de la fonction publique et sa capacité d'attirer des candidats de choix ne sont plus ce qu'elles étaient. Malgré certains avantages distinctifs (sécurité d'emploi, régimes de retraite, avantages sociaux), une enquête de 2009 montre que la fonction publique québécoise arrive au cinquième rang parmi les choix d'employeur, soit après l'entreprise privée (premier rang), la fonction publique fédérale, le statut de travailleur autonome et les réseaux de la santé et de l'éducation[18]. Cette image de marque devra donc aussi être améliorée pour éviter de compliquer encore davantage un recrutement qui s'annonce déjà plus difficile.

1.2.2. Une attention soutenue par rapport aux effectifs

La volonté gouvernementale de garder sous contrôle l'évolution des effectifs de la fonction publique et du secteur parapublic ne devrait pas fléchir dans un avenir prévisible. Cet élément occupe une place trop importante dans les équilibres financiers précaires du Québec pour qu'il en soit autrement.

1.2.2.1. Le contexte budgétaire

La situation budgétaire du gouvernement du Québec ne permet pas d'entrevoir une amélioration aussi substantielle que soudaine. Certes, l'équilibre budgétaire a été atteint et maintenu pendant une

18. *Ibid.*, p. 21.

dizaine d'années, mais il reste fragile, sensible à la conjoncture et vulnérable à toute remontée des taux d'intérêt. La croissance des revenus ne suffit pas pour absorber facilement la croissance des dépenses et fournir les excédents dont l'accumulation donnerait une certaine sécurité en période de ralentissement économique. Chaque année, les marges de manœuvre restent marginales, obtenues au prix d'efforts considérables, et l'équilibre budgétaire demeure incertain. À long terme, il semble que le maintien de l'offre de services publics ne pourra se faire à fiscalité constante (Cliche, 2009).

La dette publique, qui a augmenté beaucoup au cours des dernières décennies, représente une épée de Damoclès, un risque majeur pour l'avenir financier du Québec. Bénéficiant de taux d'intérêt faibles, le service de la dette n'a pas suivi mécaniquement la hausse de l'endettement public, de sorte qu'il ne présente pas, sur le plan des dépenses, une image réaliste du fardeau de la dette. Cette situation ne durera pas indéfiniment et la dette constituera alors un facteur de déséquilibre budgétaire déterminant.

1.2.2.2. Le poids de la rémunération

Le contrôle des dépenses restera par conséquent à l'ordre du jour des finances publiques dans un avenir prévisible. Tous les leviers sur lesquels le gouvernement pourra s'appuyer pour assainir sa situation financière devront être utilisés : augmentation des prélèvements, contrôle des dépenses et de la dette, croissance de l'économie. Aucun, toutefois, ne peut à lui seul résoudre les problèmes qui se profilent à l'horizon.

En ce qui concerne les dépenses, il est illusoire de penser qu'un contrôle adéquat peut être mis en place sans que la rémunération, poste de dépenses le plus important, soit impliquée. Elle constitue, année après année, la moitié des dépenses gouvernementales. Dans ce cas, un meilleur contrôle signifie l'encadrement actif de l'évolution des salaires et des effectifs pour les garder sur une trajectoire compatible avec les objectifs budgétaires du gouvernement. Peut-être aussi certains avantages sociaux (vacances, assurances, retraites) devront-ils être ajustés ? On voit qu'en même temps qu'il faut améliorer la capacité du secteur public de recruter les ressources de qualité dont il a besoin, des contraintes majeures persisteront qui pourraient l'entraver.

1.2.3. Une préoccupation accrue quant aux attentes des employés et des citoyens

La machine de l'État ne peut fonctionner sans ses employés. Elle ne peut bien fonctionner sans un personnel bien formé, motivé et mobilisé. Cette vérité évidente, cette lapalissade pourrait-on dire, n'a jamais été plus pertinente. La gestion du capital humain, cet actif précieux, nécessite une attention renouvelée vis-à-vis des besoins des cohortes de fonctionnaires et des attentes des citoyens.

Les modes de gestion traditionnels, basés sur l'autorité hiérarchique et un certain cloisonnement des mandats, sont appelés à évoluer sous la pression des transformations du marché du travail. Les changements se produisent rapidement et interpellent les organisations publiques, exigeant des réactions accélérées. Cette réactivité s'effectue dans un contexte hétérogène quant aux profils professionnels des organisations, aux secteurs d'activité et aux territoires à desservir. Le partage d'informations et le développement du travail en réseau deviennent une exigence à laquelle les ministères et organismes publics peuvent de moins en moins se soustraire. Il en va de leur efficacité. Les citoyens s'attendent à ce que l'État adapte ses services à leur situation, leur facilite l'accès aux services gouvernementaux, et acceptent mal de devoir porter le fardeau de démarches multiples et fastidieuses. Les employés désirent que leur compétence mène à une responsabilisation accrue, où autonomie et subordination se conjugueront positivement pour fournir une réponse mieux articulée aux besoins des clientèles publiques.

Les milieux de travail vont devoir s'adapter à l'utilisation croissante des technologies de l'information. Plus de services rendus en mode électronique transactionnel, moins de services au comptoir, plus de guichets intégrés multiservices et multisecteurs deviendront progressivement la norme des services publics alors que se développera l'accès des citoyens aux ordinateurs et à Internet. On verra également de nouveaux modes de travail répondre aux attentes des personnels et permettre une meilleure conciliation travail-famille : télétravail, travail nomade, horaires flexibles, nouveaux congés parentaux, etc. Ces changements affecteront profondément le cadre de travail, mais, dès lors qu'ils coïncident avec ce que souhaitent les employés, ils formeront l'assise de milieux stimulants et novateurs. Le recrutement, la rétention et la mobilisation du personnel s'en trouveront sans doute améliorés.

Conclusion

Du point de vue de l'emploi public, on l'a vu, le Québec est un peu particulier. Il offre plus de services à sa population que les autres provinces canadiennes tout en ayant une fonction publique et parapublique qui n'est pas démesurée. Contrairement aux idées reçues, les personnels publics n'y sont ni pléthoriques ni en augmentation incontrôlée. La croissance appartient surtout aux secteurs municipal et parapublic. La fonction publique, quant à elle, a vu ses effectifs se stabiliser et diminuer au cours des dernières décennies.

Un discours critique sur la place de l'État dans la société et l'économie de même que la conjoncture budgétaire ont favorisé la recherche de moyens menant à une diminution relative de la taille de l'État. Tous les secteurs n'ont pas encore été touchés de la même façon, mais il ne fait pas de doute que tous finiront par être concernés. Les attentes des citoyens, en réaction à la pression fiscale qui s'exerce sur eux, mèneront à un ralentissement de la croissance des dépenses et, forcément, à une plus grande discipline dans la gestion des personnels, poste budgétaire principal.

On n'a donc pas fini d'entendre parler de gels d'embauche et de rémunération, de non-remplacement d'une partie des postes vacants, d'impartition et d'autres mesures visant à garder le contrôle des effectifs publics. Celui-ci devra cependant se faire dans un contexte où les attentes des citoyens par rapport aux services publics non seulement ne vont pas diminuer, mais vont sans doute augmenter avec les possibilités offertes par les nouvelles technologies. Il devra également satisfaire les besoins de recrutement et le maintien de l'expertise publique tout en adaptant les modes de gestion et les milieux de travail. Cet appariement simultané du quantitatif et du qualitatif constitue un trait dominant de l'évolution prévisible de l'emploi public au Québec. Pour y arriver, il faudra innover, changer graduellement les pratiques de gestion et accepter les risques que cela comporte.

Si on ne sait pas toujours où l'innovation conduira, il faut cependant l'accueillir avec ouverture et se laisser pénétrer de ce qu'elle recèle d'occasions nouvelles. L'informatique, dans un premier temps, a servi à faire plus rapidement des opérations fastidieuses qui requéraient beaucoup de ressources humaines. On a fait « plus de la même chose », on a fait plus vite ce que l'on faisait déjà avant. Dans un deuxième temps, pourtant, on a commencé à

percevoir que les possibilités offertes menaient à envisager de faire les choses autrement, à transformer les opérations et les structures pour dispenser les services publics plus efficacement et de manière plus efficiente. La volonté d'innover et d'utiliser au mieux les moyens disponibles permettra au secteur public de relever les défis de demain, de maintenir le dynamisme des ressources en place et d'en attirer de nouvelles. C'est une voie difficile et incontournable.

Bibliographie

BERNIER, LUC (2012). « L'état de l'État québécois et la nécessité de le repenser », *Vie économique*, vol. 4, nº 2, p. 1-8, <http://www.eve.coop/?a=168>, consulté le 15 juin 2013.

CLICHE, PIERRE (2009). *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 324 p.

COALITION AVENIR QUÉBEC (2012). *Cadre financier de la Coalition Avenir Québec*, <http://coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2012/08/Cadre-financier-17-ao%C3%BBt.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES (2009). *Le Québec face à ses défis*, fascicule 1, Québec, Gouvernement du Québec.

LE DEVOIR (2012). « Lettre ouverte à Pauline Marois – Reconstruisons notre État social », *Le Devoir*, 29 octobre, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/362585/reconstruisons-notre-etat-social>, consulté le 15 juin 2013.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2013a). « La fonction publique québécoise », dans *L'État québécois en perspectiv*e, <http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/ste/effectif/a-fonctionpublique-quebecoise.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2013b). « L'effectif des municipalités », dans *L'État québécois en perspective*, <http://www.etatquebecois.enap.ca/etatquebecois/fr/index.aspx?sortcode=1.1.2.3>, consulté le 15 juin 2013.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2013c). « L'effectif des trois réseaux de l'éducation », dans *L'État québécois en perspective*, <http://www.etatquebecois.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/effectif/a-education.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2013d). « L'effectif du réseau de la santé et des services sociaux », dans *L'État québécois en perspective*, <http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/ste/effectif/a-sante-services-sociaux.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2013e). « Les dépenses totales », dans *L'État québécois en perspective*, <http://www.etatquebecois.enap.ca/docs/ste/finances_publiques/a-depenses-totales.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2013f). *Les États canadiens comparés. L'effectif public total*, <http://etatscanadiens-canadiangovernments.enap.ca/fr/nav.aspx?sortcode=1.0.2.0>, consulté le 15 juin 2013.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2013g). « Structure et taille de l'État : la fonction publique fédérale au Québec », dans *L'État québécois en perspective*, <http://www.etatquebecois.enap.ca/etatquebecois/fr/index.aspx?sortcode=1.1.2.2>, consulté le 15 juin 2013.

RIGAUD, BENOÎT et LOUIS CÔTÉ (2011). « Comparer l'État québécois : pertinence et faisabilité », *Politique et Sociétés*, vol. 30, nº 1, p. 20.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2004a). *Budget de dépenses 2004-2005 : Volume IV*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/04-05/04-05_vol4.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2004b). *Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2004c). *Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007 : Prendre en main l'avenir de notre fonction publique*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/p/plan_gestion_04-07.pdf>

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2005). *Budget de dépenses 2005-2006, Volume IV*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/05-06/05-06_vol4.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2006). *Budget de dépenses 2006-2007, Volume IV*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/06-07/06-07_vol4.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2007). *Budget de dépenses 2007-2008, Volume IV*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/07-08/24-mai/Volume_IV.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2008). *Budget de dépenses 2008-2009, Volume IV*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/08-09/Volume_IV.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2009). *Budget de dépenses 2009-2010, Volume IV*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/09-10/Volume_4_FR_Final.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2010a). *Budget de dépenses 2010-2011, Volume IV*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/10-11/Volume_IV_FR.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2010b). « Évolution de l'effectif en équivalent temps complet (ETC) des secteurs public et parapublic : Secteur de l'éducation et de la santé et des services sociaux », <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_secteur_parapublic/evolution86_08.pdf>.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2011). *Budget de dépenses 2011-2012, Volume IV*, Québec, Conseil du trésor, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/11-12/Volume_IV_FR.pdf>, consulté le 15 juin 2013.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2012). *Une fonction publique moderne au service des Québécois, stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017*, Québec, gouvernement du Québec.

STATISTIQUE CANADA (2011). *Tableau 051-0001 : Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1er juillet, Canada, provinces et territoires, annuel (personnes sauf indication contraire)*, CANSIM.

Chapitre 2

Hydro-Québec et le délestage des grandes régions productrices d'hydroélectricité

Marie-Claude Prémont

La nationalisation de l'électricité a constitué une étape cruciale pour le Québec en lui permettant de s'approprier son propre territoire (Perron, 2003 ; Savard, 2009). Déterminante pour l'histoire du Québec, la prise en charge du développement hydroélectrique par Hydro-Québec s'est toutefois traduite, sur la scène locale, par une désappropriation des pouvoirs publics locaux et régionaux. C'est ce qu'on résume ici par le délestage des régions productrices. Cette hypothèse sera développée à la lumière des changements importants qui marquent l'arrivée d'Hydro-Québec

comme premier agent du développement des ressources hydroélectriques et qui affectent jusqu'à ce jour le positionnement des grandes régions productrices d'hydroélectricité. L'analyse présentée s'appuie en premier lieu sur les sources premières des lois adoptées par la Législature du Québec et des archives de certaines municipalités.

Autant dans l'imaginaire populaire que dans la communauté universitaire, la société d'État Hydro-Québec est étroitement associée au développement économique du Québec et au vaste renouveau social lancé par la Révolution tranquille du gouvernement de Jean Lesage dans les années 1960 (Chanlat, Bolduc et Larouche, 1984). Hydro-Québec est une figure de proue incontestable de l'économie québécoise par l'importance de ses activités et l'ensemble de ses retombées. À la suite de la deuxième étape de la nationalisation, en 1962-1963, la société d'État a permis d'établir un accès fiable et démocratique à la ressource de base que représente l'électricité. Pour la première fois depuis sa création, Hydro-Québec pouvait enfin assurer la distribution à travers l'ensemble du territoire à des tarifs uniformes pour chaque classe de consommateurs.

La Commission hydroélectrique de Québec, comme la société s'appelait d'abord, avait toutefois commencé ses activités dès 1944[1], au moment où le gouvernement d'Adélard Godbout a nationalisé les trois entreprises privées de production et de distribution de la région montréalaise qu'étaient la Montreal Light, Heat & Power Consolidated, la Montreal Island Company et la Beauharnois Light, Heat & Power[2].

De leur côté, les municipalités (locales ou régionales) avaient joué plusieurs rôles dans l'arène du développement hydroélectrique de la province, depuis la fin du XIX^e^, mais surtout au cours de la première moitié du XX^e^ siècle. Les municipalités sont d'abord le terrain d'accueil des imposantes infrastructures de production, de transport et de distribution de l'électricité, mais elles agissent aussi comme important bailleur indirect de fonds en accordant (ou

1. *Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec,* S.Q. 1944, c. 22.

2. Le rachat formel de la Montreal Light, Heat & Power Consolidated (qui comprend 15 composantes) prendra plus de trois ans et ne sera complété que par une loi d'expropriation adoptée sous le gouvernement de Maurice Duplessis en 1947 : *Loi concernant la Commission hydroélectrique de Québec, la Montreal Light, Heat & Power Consolidated et ses compagnies composantes*, S.Q. 1947, c. 39. Quant à la Beauharnois Light, Heat and Power Company, elle ne sera formellement dissoute qu'en 1962 : *Loi décrétant la dissolution de Beauharnois Light, Heat and Power Company*, S.Q. 1962, c. 27.

en se faisant imposer par la Législature du Québec) des exonérations fiscales aux entreprises qui s'y installent[3]. Les municipalités deviennent aussi productrices et distributrices d'électricité puisque la municipalisation de l'électricité a, dans certains territoires, précédé l'étape de la nationalisation[4].

La production hydroélectrique présente des caractéristiques particulières qui affectent lourdement les autorités municipales. L'impressionnante superficie du territoire qu'elle requiert et le caractère colossal des installations foncières en font une installation industrielle assez unique. Les ouvrages de retenue (barrages, digues) et les centrales de production mobilisent un territoire beaucoup plus vaste que ce qui serait requis pour produire la même quantité d'électricité à partir de centrales thermiques. En effet, outre les barrages et la centrale hydroélectrique qui occupent déjà d'imposants espaces, la production hydroélectrique exige le plus souvent un vaste territoire en amont pour la constitution d'un réservoir, et en aval, non seulement pour retourner l'eau à son chenal, mais aussi pour l'aménagement de canaux permettant l'évacuation rapide des eaux en cas de besoin (évacuateurs de crue). Il faut aussi prévoir d'imposants postes de transformation qui élèvent la tension de l'électricité pour en permettre le transport sur de très longues distances ou, à destination, la rabaissent pour en permettre la distribution. Ces terrains, tout comme ceux qui servent de couloirs au transport de l'électricité à haute tension, deviennent dès lors indisponibles pour tout autre usage ou développement, en plus d'entraver les usages existants des habitants du territoire.

Les municipalités touchées (et leurs voisines) ont d'abord eu des relations complexes, parfois tendues, avec les entreprises privées de production hydroélectrique qui cherchaient à réduire l'impact fiscal de l'énorme richesse foncière que représentent les infrastructures immobilières de production d'électricité sur le territoire,

3. Voir le premier exemple sur le Saint-Maurice, accordant une exonération totale de taxes municipales et scolaires pour une période de 20 ans à la Shawinigan Water and Power Company, y compris pour « le pouvoir hydraulique, les digues, le pouvoir électrique, les poteaux, fils électriques, lignes de transmission » : article 46 de la *Loi constituant en corporation la ville de Shawinigan Falls*, S.Q. 1902, c. 56.

4. Dès 1908, Sherbrooke était autorisée à acheter les actifs de la Sherbrooke Light, Heat and Power Company : *Loi amendant la Charte de la cité de Sherbrooke*, S.Q. 1908, c. 87, article 10. *Loi concernant la municipalisation de l'électricité*, S.Q. 1935, c. 49.

qu'il soit municipalisé[5] ou non[6]. Lors de la deuxième nationalisation, qui s'étend à l'ensemble du territoire québécois, les municipalités se montrent généralement favorables au rachat par Hydro-Québec des sociétés privées afin d'améliorer l'accès à la ressource. Elles étaient cependant prises entre deux feux, craignant qu'Hydro-Québec ne profite de son statut de société de la Couronne (comme on le disait à l'époque) pour échapper à ses obligations fiscales foncières.

Le 29 septembre 1962, dans le feu de la campagne électorale référendaire lancée sous le cri de ralliement de *Maîtres chez nous*, le premier ministre sortant Jean Lesage prenait la parole lors du 41e Congrès annuel des municipalités pour rassurer le monde municipal. Le chef d'État qui avait délogé l'Union nationale deux ans plus tôt revenait devant l'électorat en plaçant au cœur de l'enjeu électoral la deuxième phase de la nationalisation. Lesage voulait dissiper toute inquiétude qu'auraient pu éprouver les édiles municipaux. Il s'est donc présenté aux congressistes « en réitérant [sa promesse et en donnant] l'assurance qu'Hydro-Québec [allait] assurer désormais le paiement, aux taux courants, de toutes les taxes municipales et scolaires des entreprises nationalisées[7] ». L'avancement du Québec ne se ferait donc pas *contre* les régions productrices, mais *avec* elles, devait-on comprendre. Il ajoutait que la société d'État paierait désormais pour ses propriétés les taxes municipales et scolaires régulières, non seulement sur les fonds de terre et les bâtiments, mais aussi sur tous ses biens immobiliers. On devait donc comprendre que les taxes municipales et scolaires seraient plus généreuses, même s'il excluait toutefois les centrales et les barrages.

De son côté, René Lévesque, ministre sortant des Ressources naturelles, se faisait encore plus rassurant pour les populations locales et les municipalités. Dans une émission de télévision où il

5. *Price Brothers* c. *Corporation Saint-David-de-Falardeau et les commissaires d'écoles de Saint-David-de-Falardeau*, Cour de magistrat, District de Chicoutimi, 9 mars 1951, décision 25,229. Décision non publiée, Archives nationales du Saguenay–Lac-Saint-Jean, Saguenay.

6. Voir par exemple la lutte acharnée qu'a menée jusqu'en Cour suprême du Canada, contre la Corporation de comté de Chicoutimi, l'entreprise Alcan, qui refusait de payer des taxes foncières sur les barrages et la centrale de la Chute-des-passes, localisés en territoires non organisés : *Aluminium du Canada Limitée* c. *La corporation municipale du comté de Chicoutimi*, Cour suprême du Canada, 22 février 1972 (décision non publiée) (Archives de la MRC du Fjord-du-Saguenay).

7. Jean Lesage, « Discours prononcé lors du 41e Congrès annuel des municipalités de la Province de Québec », Québec, le 29 septembre 1962, 5 p. (Archives de la Ville de Saguenay).

s'adresse à un public élargi, il s'affaire à démontrer point par point le bien-fondé du projet de nationalisation, qui entraînera tout de suite, affirme-t-il, une augmentation de l'ordre de 3 millions de dollars des taxes municipales et scolaires payées par Hydro-Québec, et ce, dès la première année (Lévesque, 1962). Rien ne laissait donc vraiment présager ce qui attendait les territoires accueillant les installations de production d'électricité, comme nous le verrons.

Solidement reportés au pouvoir, le Parti libéral du Québec et son *équipe du tonnerre* ont par la suite tout mis en œuvre pour faire du harnachement des rivières Manicouagan-Outardes (déjà entamé depuis 1959) le symbole de la puissance nouvelle de la nation québécoise. Comment se sont traduits, pour les régions productrices, les propos rassurants prononcés par les plus hautes instances au cours de la campagne électorale ? La nationalisation, qui devenait le fer de lance de l'économie québécoise, allait-elle appuyer les autorités locales qui accueillaient ces imposantes infrastructures ? Que change pour les régions productrices d'électricité la venue ou l'expansion des travaux d'Hydro-Québec sur leur territoire ? Voici les questions auxquelles ce texte tentera de répondre.

La question plus large concerne la contribution d'Hydro-Québec au développement économique des régions productrices d'hydroélectricité. Comme cette question est complexe et déborde de l'objet de ce texte, nous allons nous attarder à trois indices de la relation entre la production d'hydroélectricité et les municipalités qui affectent la vitalité de l'occupation des territoires municipaux, soit : la nature institutionnelle du territoire, le lien avec l'implantation d'industries et, enfin, les contributions fiscales foncières des installations. La perspective historique de la mutation de certaines règles de droit couvrant les grandes périodes du développement hydroélectrique du Québec nous servira de guide.

Il faut d'abord identifier les principales régions productrices d'hydroélectricité, leurs centrales de production et les territoires municipaux d'accueil, ce qui permet tout de suite de distinguer deux grandes catégories de centrales qui appartiennent aujourd'hui à Hydro-Québec : celles que la Société a acquis de compagnies privées (et dont elle a pu par la suite poursuivre le déploiement, comme dans le cas de la centrale de Beauharnois) et celles qu'Hydro-Québec a elle-même construites.

2.1. Les grandes régions productrices d'hydroélectricité

La production hydroélectrique d'Hydro-Québec touche plusieurs régions administratives du Québec, mais de façon très inégale[8]. Le tableau 2.1 regroupe les centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec selon les principales régions administratives d'accueil.

Deux grandes régions accaparent plus de 80 % de la puissance installée hydroélectrique d'Hydro-Québec, soit le Nord-du-Québec, avec près de 50 %, et la Côte-Nord, avec plus de 30 %. Si les centrales privées qui appartiennent à l'industrie de l'aluminium et de la forêt étaient ajoutées, la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, où elles se concentrent, se placerait au troisième rang des régions productrices d'hydroélectricité du Québec avec une puissance installée de 3 825 MW, soit bien plus que celle de la Montérégie et de la Mauricie.

En se limitant aux centrales d'Hydro-Québec, le tableau 2.2 énumère les centrales des quatre premières régions productrices. Le tableau indique l'année de mise en service et le statut du

Tableau 2.1. Puissance installée des centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec par région administrative, en MW et en pourcentage du total

RÉGION	PUISSANCE INSTALLÉE EN 2012 (MW)	POURCENTAGE
Nord-du-Québec	17 268	49,0 %
Côte-Nord	11 257	32,0 %
Montérégie	1 956	5,6 %
Mauricie	1 924	5,5 %
Laurentides	753	2,1 %
Outaouais	473	1,3 %
Abitibi-Témiscamingue	410	1,2 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	385	1,1 %
Autres (19 centrales de moins de 100 MW)	798	2,3 %
TOTAL	35 224	100 %

Source : Compilation de l'auteure, à partir d'Hydro-Québec, *Rapport annuel 2012*, p. 120.

8. Nous excluons la production par d'autres combustibles, comme l'énergie nucléaire, thermique, éolienne ou par biomasse, qui répond à des logiques différentes.

territoire d'accueil (municipalisé ou non organisé en municipalité). Si la centrale se trouve en territoire municipalisé, le nom de la municipalité est indiqué, sinon, la mention TNO indique que la centrale est sise en territoire non organisé. La colonne « municipalité régionale de comté » (MRC) qui suit indique la MRC de rattachement du territoire. La Municipalité Baie-James (MBJ) exige certaines mises au point. De loin la plus grande du Québec, la MBJ est

Tableau 2.2. Centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec par région d'importance, puis par puissance des centrales, avec année de mise en service et localisation municipale

RÉGION	CENTRALE HYDRO-ÉLECTRIQUE	PUISSANCE INSTALLÉE (MW)	DATE DE MISE EN SERVICE	TERRITOIRE MUNICIPAL	MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ (MRC)
1 Nord-du-Québec 17 268 MW	Robert-Bourassa	5 616	1979-1981	TNU de la Municipalité de Baie-James	hors MRC
	LG-4	2 779	1984-1986		
	LG-3	2 417	1982-1984		
	LG-2A	2 106	1991-1992		
	LG-1	1 436	1994-1995		
	Laforge-1	878	1993-1994		
	Eastmain 1A	768	2011-2012		
	Eastmain-1	480	2006		
	Brisay	469	1993		
	Laforge-2	319	1996		
2 Côte-Nord 11 257 MW	Manic-5	1 596	1970	TNO	Manicouagan
	René-Lévesque (Manic-3)	1 244	1975-1976	TNO	Manicouagan
	Bersimis-1	1 178	1956	TNO	Haute-Côte-Nord
	Jean-Lesage (Manic-2)	1 145	1965-1967	Baie-Comeau	Manicouagan
	Manic-5-PA	1 064	1989	TNO	Manicouagan
	Outardes-3	1 026	1969	TNO	Manicouagan
	Ste-Marguerite	882	2003	TNO	Manicouagan
	Bersimis-2	869	1959	TNO	Haute-Côte-Nord
	Outardes-4	785	1969	TNO	Manicouagan
	Toulnustouc	526	2005	TNO	Manicouagan
	Outardes-2	523	1978	Pointe-aux-Outardes	Manicouagan
	McCormick	235	1952	Baie-Comeau	Manicouagan
	Manic-1	184	1966-1967	Baie-Comeau	Manicouagan

(*suite*)

Tableau 2.2. Centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec par région d'importance, puis par puissance des centrales, avec année de mise en service et localisation municipale (*suite*)

RÉGION	CENTRALE HYDRO-ÉLECTRIQUE	PUISSANCE INSTALLÉE (MW)	DATE DE MISE EN SERVICE	TERRITOIRE MUNICIPAL	MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ (MRC)
3 Montérégie 1 956 MW	Beauharnois	1 853	1932-1961	Beauharnois	Beauharnois-Salaberry
	Les Cèdres	103	1914-1924	Salaberry-de-Valleyfield	Beauharnois-Salaberry
4 Mauricie 1 924 MW	Trenche	302	1950	La Tuque	Ville- MRC
	La Tuque	294	1940-1955	La Tuque	Ville- MRC
	Beaumont	270	1958	La Tuque	Ville- MRC
	Rocher-de-Grand-Mère	230	2004	Shawinigan	Ville- MRC
	Rapide-Blanc	204	1934-1955	La Tuque	Ville- MRC
	Shawinigan-2	200	1911-1929	Shawinigan	Ville- MRC
	Shawinigan-3	194	1948	Shawinigan	Ville- MRC
	La Gabelle	131	1924	St-Étienne-des-Grès	Maskinongé
	Grand-Mère	99	1915-1930	Shawinigan	Ville- MRC

Source : Compilation de l'auteure, à partir d'Hydro-Québec, *Rapport annuel 2012*, MAMROT, répertoire des municipalités, et autres sources.

organisée selon un mode tout à fait unique, dont le territoire de plus de 335 000 kilomètres carrés est vidé des villes situées dans son périmètre (Chibougamau, Matagami, Chapais, Lebel-sur-Quévillon). Même si la MBJ est régie par les dispositions de *Loi des cités et villes* qui ne sont pas incompatibles avec sa loi constitutive, elle est essentiellement composée de territoires que l'on désigne comme « territoires non urbanisés » (TNU, que l'on assimile ici à des TNO). Le complexe La Grande est entièrement localisé en TNU de la MBJ[9].

En ciblant les quatre régions où l'on retrouve actuellement la production la plus importante d'Hydro-Québec, cette compilation permet de relever des distinctions assez frappantes. Le potentiel hydroélectrique des deux plus importantes régions productrices

9. La MBJ est régie par la *Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la Baie James*, L.R.Q., c. D-8.2. Depuis le 1er janvier 2014, l'organisation municipale du territoire de la baie James est modifiée par l'entrée en vigueur de la *Loi instituant le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie James*, L.R.Q., c. G-1.04. *A priori*, ce changement ne modifie pas l'analyse proposée et ne change pas les règles concernant la fiscalité des installations hydroélectriques d'Hydro-Québec sur le territoire. Ce changement est survenu après la préparation de ce chapitre.

a été développé par la société d'État elle-même, tandis que celui des deux régions qui suivent a été développé par les entreprises privées, avant leur nationalisation. Les centrales les plus anciennes, acquises de ces entreprises privées, se concentrent dans deux régions : la Montérégie et la Mauricie. Elles ont la particularité d'être toutes situées en territoire municipalisé. À l'opposé, les centrales plus récentes, construites par Hydro-Québec et qui se concentrent dans les régions de la Côte-Nord et du Nord-du-Québec, se démarquent des premières par une localisation en territoire non organisé (ou non urbanisé pour la MBJ), avec quelques exceptions notables, comme les centrales de Manic-1, Manic-2 et Outardes-2. Toutes les autres centrales construites par Hydro-Québec ont été maintenues en TNO ou TNU.

L'analyse qui suit distingue les centrales selon ces deux catégories, soit d'un côté les centrales acquises d'entreprises privées et, de l'autre, celles construites par Hydro-Québec. Trois aspects permettront d'étayer l'hypothèse de la désappropriation territoriale de la production hydroélectrique en synchronicité avec la montée en puissance d'Hydro-Québec. Les variables observées seront :

- la localisation territoriale des centrales de production : territoire municipalisé ou TNO/TNU ;
- l'association entre la production hydroélectrique et la présence d'une industrie locale à forte consommation d'électricité ; et, enfin,
- l'histoire des perceptions fiscales (ou *en lieu* de taxes foncières) sur les installations de production hydroélectrique.

2.2. Les centrales acquises d'entreprises privées

2.2.1. L'ancrage municipal des centrales

Hydro-Québec a fait l'acquisition en deux temps de centrales construites et mises en service par des entreprises privées. Les centrales de Beauharnois et Les Cèdres, de la région de la Montérégie, ont été acquises en 1944 lors de la création d'Hydro-Québec. En 1962-1963, ce sont surtout les centrales de la Shawinigan Water & Power du bassin hydrographique du Saint-Maurice qui deviennent la propriété d'Hydro-Québec.

Chacune de ces centrales est située en territoire municipalisé. Bien que les frontières des territoires municipaux aient beaucoup changé depuis l'époque plus ou moins lointaine de leur construction, elles ont été inscrites en territoire municipal dès l'origine. Puisque les premiers sites hydroélectriques développés étaient souvent les plus accessibles, le site choisi peut être déjà situé en territoire municipalisé. Mais ce n'est pas toujours le cas, notamment le long du Saint-Maurice. On remarque alors que la cession des droits hydrauliques est associée à la création d'une ville dont le périmètre inclut le cours d'eau harnaché, comme contrepartie aux autorisations requises[10]. Les travaux de construction, mais aussi l'opération des centrales (et des usines qui s'installent à proximité) exigent l'installation d'importants contingents de travailleurs. De nouvelles municipalités sont créées de toutes pièces ou le périmètre de la centrale est rattaché à la municipalité adjacente. Lorsqu'aucune municipalité ne se trouve dans les environs, l'entreprise privée doit prévoir elle-même l'érection de la municipalité et des infrastructures publiques nécessaires pour accueillir les travailleurs et leurs familles. Le rattachement du site de la centrale à la municipalité nouvelle ou adjacente permet d'assurer une contribution de la richesse foncière qui découle du développement hydroélectrique pour les installations de service public nécessaires aux nouvelles colonies de population.

2.2.2. L'association avec une industrie régionale

Les entreprises privées peuvent poursuivre deux objectifs principaux : l'obtention d'un monopole de distribution au détail sur un territoire désigné, ou l'alimentation en électricité de leurs propres usines énergivores[11]. Dans l'un ou l'autre des cas, les entreprises qui disposaient des ressources hydrauliques les plus importantes devaient souvent rechercher l'implantation d'autres industries consommatrices d'électricité sur leurs territoires propres.

S'appuyant sur l'analyse de l'économie canadienne de McInnis, fondée sur les ressources naturelles, Dales a été le premier à étudier le rôle de l'hydroélectricité dans le développement

10. Voir par exemple la *Loi constituant en corporation la ville de Shawinigan Falls*, S.Q. 1902, c. 56, où des parties de territoire des paroisses de Saint-Boniface de Shawinigan et de Notre-Dame-du-Mont-Carmel sont annexées à Shawinigan.

11. Ce qui n'empêche pas les entreprises qui consomment leur propre électricité de faire aussi parfois de la distribution au détail. C'est le cas d'Alcan, dont la filiale Saguenay Electric Company a été nationalisée en 1963.

industriel du Québec. Il explique que l'attribution de monopoles régionaux aux entreprises privées qui obtenaient les droits hydrauliques les menait à favoriser l'implantation d'usines sur leur territoire afin de rentabiliser les imposants investissements en capital qu'exige l'exploitation des ressources hydrauliques (Dales, 1957). C'est ainsi qu'à défaut d'un bassin de consommation au détail à proximité, les sites de haute puissance hydraulique étaient essentiellement développés pour alimenter l'industrie énergivore qui devait s'installer sur le territoire. Dales démontre qu'au milieu des années 1950, la structure des marchés de l'électricité se traduit par un marché au détail qui n'absorbe qu'un faible 10 % de la production électrique. La part du lion sert essentiellement à alimenter (à faible prix) l'industrie des pâtes et papiers et de l'aluminium, dont les usines s'installent dans les régions ressources et à proximité des centrales. Souvent, l'industrie énergivore est elle-même propriétaire ou actionnaire des installations hydroélectriques (Dales, 1957, p. 44-46)[12].

Bellavance a bien mis en évidence les partenariats d'affaires qu'établissaient les sociétés privées de production hydroélectrique avec de grandes entreprises consommatrices d'électricité qui devaient s'installer sur leur territoire de desserte. Dans un marché de détail naissant (à l'exception de la région montréalaise), les investissements nécessaires à la construction des premières centrales devaient d'abord s'appuyer sur une garantie d'achat d'électricité par l'industrie. C'est ainsi que la Shawinigan Water & Power (SWP), constituée en 1898 après l'achat des droits hydrauliques des chutes Shawinigan, s'est vite associée à la Northern Aluminium Company (ancêtre d'Alcoa, puis d'Alcan) avant de commencer les travaux de construction de la centrale. Par la suite, un autre contrat est signé avec une compagnie belge de pâtes et papiers (Belgo Canadian Pulp Company), scellant le rôle d'attraction de la grande industrie dans le développement hydroélectrique du bassin du Saint-Maurice (Bellavance, 1994). Une stratégie analogue a été utilisée au Saguenay–Lac-Saint-Jean avec l'association entre Price et Duke lors de l'acquisition des droits de la décharge du lac Saint-Jean pour la construction de la centrale de l'Isle Maligne

12. Dales souligne que même si la distribution au détail ne représente que la part congrue de la production, elle cumule tout de même la plus grande part des revenus des entreprises de production comme la SWP.

(Massell, 2000). Sur la Côte-Nord, concessions forestières et hydrauliques ont été associées par contrat à une obligation du cessionnaire de construire une usine avec une capacité prescrite[13].

La présence d'un imposant potentiel de développement hydroélectrique s'est donc traduite pour ces régions par l'installation de la grande industrie qui absorbe la presque totalité ou une grande partie de la production hydroélectrique[14]. C'est ainsi que la vallée du Saint-Maurice a fait l'objet d'un important développement axé sur l'exploitation jumelée des ressources hydrauliques et forestières, en plus de donner lieu à l'implantation de l'industrie de l'aluminium à Shawinigan. On retrouve le même modèle sur la Côte-Nord, avant l'arrivée d'Hydro-Québec, où la construction de la centrale McCormick est associée à l'implantation et à la croissance de l'industrie papetière (Quebec North Shore Paper Company) et de l'industrie de l'aluminium (Canadian British Aluminum), toutes deux associées dans la Manicouagan Power Company[15]. Le développement des ressources hydroélectriques de cette première phase par l'entreprise privée est donc étroitement lié à l'installation de la grande industrie consommatrice d'électricité dans la région de production d'électricité, source d'un important développement territorial.

2.2.3. Le paiement de taxes foncières

La fiscalité locale repose sur l'inscription au rôle d'évaluation de la valeur réelle de tout immeuble. Ce principe prévaut dès les débuts des développements hydroélectriques autant pour les municipalités rurales (régies par le *Code municipal*) que pour les municipalités urbaines (régies par la *Loi sur les cités et villes*). Par contre, le développement industriel du Québec (dont fait partie le

13. La concession en 1923 des droits hydrauliques sur la rivière aux Outardes et des droits forestiers était conditionnelle à la construction d'une usine de pâte à papier d'une capacité quotidienne de 100 tonnes (Frenette, 1996, p. 369-370). La centrale hydroélectrique Outardes-1, rachetée par Hydro-Québec, est aujourd'hui désaffectée.

14. La proximité par rapport à la frontière américaine des centrales de la région montréalaise a mené à des pratiques d'exportation de l'électricité aux États-Unis, que le Québec et le fédéral ont réglementées tour à tour. Par exemple, la Montreal Island Power Company, propriétaire de la centrale Les Cèdres, a conclu une entente avec Alcoa en 1915 pour alimenter l'usine d'aluminium de Massena, dans l'État de New York.

15. *Loi facilitant l'établissement de nouvelles industries dans la région de Baie Comeau, comté de Saguenay*, S.Q. 1955-1956, c. 48.

développement hydroélectrique) se construit sur des pratiques, peu étudiées, de négociation entre les entreprises et les municipalités pour établir une évaluation foncière fixe ou un montant annuel déterminé de taxes municipales et scolaires. Toute entente sur les taxes payables (toujours à la baisse par rapport aux évaluations selon les règles régulières) doit nécessairement, avant de prendre effet, être entérinée par une loi spéciale (*« bill » privé*), puisqu'elle contreviendrait autrement à la loi. Ce passage obligé par la voie législative nous permet d'en suivre la trace.

On retrouve ainsi des ententes spéciales confirmées par la loi pour les centrales de Les Cèdres[16] ou de Beauharnois[17], de même que pour celles du bassin hydrographique du Saint-Maurice. Les ententes et les lois particulières qui touchent les centrales construites par les entreprises privées vont généralement être reconduites jusqu'à leur rachat par Hydro-Québec[18]. Le détail des ententes est souvent absent des lois, de sorte qu'il faudra consulter les archives parlementaires ou celles des municipalités en cause pour en apprendre davantage, mais on sait, par exemple, que l'évaluation du barrage et de la centrale de La Gabelle est fixée en 1950 à la somme de 2,8 millions de dollars pour une période de 10 ans. Ces installations sont alors situées pour partie sur le territoire

16. *Loi ratifiant le règlement nº 50 de la municipalité de la paroisse de Saint-Joseph de Soulanges et une résolution des commissaires d'écoles de Saint-Laurent-des-Cèdres, adoptée le 28 juin, 1928, et autorisant la passation des contrats leur donnant effet*, S.Q. 1929, c. 135.

17. *Loi ratifiant le règlement nº 18 de la municipalité de la paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, dans le comté de Beauharnois, et certaines résolutions des commissaires d'écoles et des syndics d'écoles de ladite paroisse*, S.Q. 1935, c. 140; *Loi ratifiant le règlement nº 6 de la municipalité de Grande Île*, S.Q. 1935, c. 145.

18. *Loi amendant la charte de Shawinigan Falls et érigeant cette ville en cité*, S.Q. 1921, c. 120; *Loi ratifiant un arrangement conclu entre la cité de Shawinigan-Falls et certaines compagnies, relativement à l'évaluation de leurs biens imposables, approuvant le règlement d'emprunt nº 306 de ladite cité, et lui accordant le pouvoir de rembourser les contribuables qui ont payé des ruelles à leurs frais*, S.Q. 1930, c. 175; *Loi concernant la cité de Grand-Mère et pourvoyant à des commutations de taxes en faveur de certaines compagnies*, S.Q. 1930-1931, c. 166; *Loi concernant l'évaluation des propriétés de The Shawinigan Water and Power Company et de Laurentide Company, Limited, pour fins scolaires, à Grand-Mère*, S.Q. 1930-1931, c. 167; *Loi ratifiant le règlement nº 55 du conseil de la municipalité de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel et la résolution des commissaires d'écoles pour la même municipalité, en date du 31 octobre, 1930*, S.Q. 1930-1931, c. 174; *Loi ratifiant le règlement nº 17 de la municipalité de Saint-Étienne-des-Grès et une résolution, en date du 4 novembre 1930, des commissaires d'écoles de la même municipalité*, S.Q. 1930-1931, c. 175; *Loi modifiant la charte de la cité de Shawinigan Falls et ratifiant un règlement qui pourvoit à l'évaluation des biens imposables de certaines compagnies*, S.Q. 1940, c. 86, et ainsi de suite, jusqu'à la dernière en liste pour la centrale Beaumont mise en service en 1958, aujourd'hui située sur le territoire de La Tuque, et à l'époque sur le territoire du Canton Langelier et de la municipalité scolaire de Rivière Croche: *Loi concernant l'évaluation de certains biens immobiliers situés dans les limites du Canton Langelier*, S.Q. 1957-1958, c. 147 (et chapitre 150 pour la municipalité scolaire).

de la municipalité de Saint-Étienne-des-Grès[19] et pour une autre partie sur le territoire de la municipalité de Notre-Dame-du-Mont-Carmel[20].

Les termes des ententes conclues entre les municipalités et les entreprises privées soulignent parfois la difficulté inhérente à l'évaluation des imposants actifs immobiliers industriels, ou encore les risques d'une contestation contre-productive pour tous que permet de prévenir ce procédé. La négociation des montants à verser et leur approbation par loi spéciale sont devenues la norme adoptée pour l'implantation des centrales par les entreprises privées, avant qu'Hydro-Québec n'occupe ce champ. Même ainsi réduites, on note tout de même que les contributions fiscales générées par les installations de production hydroélectrique demeurent significatives pour plusieurs des municipalités touchées. L'arrivée de la société d'État permettra-t-elle de mettre fin aux négociations de taxes et de régulariser les perceptions en appliquant les règles normales de la fiscalité foncière ? C'est ce qu'auraient pu laisser entendre les propos de Jean Lesage ou de René Lévesque prononcés avant les élections de 1962. C'est ce que nous verrons en tournant maintenant notre attention vers Hydro-Québec.

2.3. Les centrales construites par Hydro-Québec

2.3.1. La localisation des centrales en territoire non organisé

Hydro-Québec n'a pas attendu la deuxième phase de la nationalisation, lors de la Révolution tranquille, pour étendre ses activités à l'extérieur de la grande région métropolitaine. En effet, sa loi constitutive d'origine lui donnait déjà pour mission de fournir l'électricité à l'ensemble de la province « aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière[21] ». Cependant,

19. *Loi ratifiant le règlement nº 38 de la Corporation de la paroisse de Saint-Étienne-des-Grès et une résolution en date du 9 janvier 1950 des Commissaires d'écoles pour la municipalité de Saint-Étienne-des-Grès, dans le comté de Saint-Maurice*, S.Q. 1950, c. 129.

20. *Loi ratifiant le règlement nº 80 de la Corporation de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel et une résolution en date du 11 novembre 1949 des commissaires d'écoles pour la municipalité de Notre-Dame-du-Mont-Carmel, dans le comté de Champlain*, S.Q. 1950, c. 130.

21. Article 22 de la loi de 1944, *supra* note 1. La loi constitutive d'Hydro-Québec n'a donc pas eu à être modifiée sur ce point au moment de la deuxième nationalisation.

et la réserve est importante, en dehors de la région montréalaise, l'entreprise était forclose d'étendre ses activités à l'intérieur d'importantes enclaves, où la province avait accordé au fil des ans les droits hydrauliques et des monopoles de distribution à des entreprises privées. La plus grande de ces entreprises était la Shawinigan Water & Power (SWP), qui a représenté la part du lion de la nationalisation des années 1960. Entre les deux phases de la nationalisation, le gouvernement de l'Union nationale, favorable à la grande entreprise privée, hésitait à céder à Hydro-Québec les droits hydroélectriques nécessaires au harnachement de rivières à l'extérieur de la région métropolitaine montréalaise. Il le fera pour la première fois lorsqu'il sera confronté à la demande de SWP pour le harnachement de la rivière Bersimis afin d'alimenter ses territoires exclusifs de distribution. Encore intact de toute concession, le potentiel de la rivière Bersimis est alors cédé à Hydro-Québec, qui y entreprend en 1953 son premier grand projet de production hydroélectrique hors de la grande région montréalaise (Bellavance, 1994). Situées en TNO, sur le territoire de la Corporation municipale de comté de Saguenay, les centrales Bersimis I et Bersimis II seront respectivement mises en service en 1956 et 1959. Comme l'a fait Alcan pour la centrale de Chute-des-passes en établissant la localité de Saint-Pie x située en TNO (sur le territoire de la Corporation de comté de Chicoutimi), Hydro-Québec érigera une localité à vocation temporaire (quoique pourvue d'un réseau d'égout et d'aqueduc, d'une église, d'un dispensaire et d'une école), nommée Labrieville en l'honneur de l'évêque Labrie du diocèse du Golfe Saint-Laurent. Une fois les travaux achevés et le téléguidage des centrales implanté, la localité sera effacée du territoire. Ce modèle du campement plus ou moins temporaire était destiné à devenir le modèle privilégié pour les centrales d'Hydro-Québec érigées en TNO.

Hydro-Québec s'est par la suite attaquée au gigantesque projet Manic-Outardes, dont les travaux s'étendent sur une période de 19 ans, soit de 1959 à 1978. Quoique les travaux de construction de certaines centrales commencent avant l'amendement législatif de 1963 dont nous parlerons à la prochaine section (les travaux de Manic-5 commencent en 1959 ; Manic-2, en 1961 et Manic-1, en 1963), aucune de ces centrales n'entre en service avant 1963.

Les premières centrales qui entrent en service sont Manic-1 et 2[22] en 1965-1967 ; suivies de Outardes-3 et 4 en 1969 ; Manic-5 en 1970-1971 ; Manic-3 en 1975-1976 et enfin, Outardes-2 en 1978 (Roche, 1982, corrigé selon les données d'Hydro-Québec, rapports annuels).

La méthode des campements temporaires devient aussi la norme pour les travaux de construction du Complexe La Grande de la baie James, lancé un an après l'élection de Robert Bourassa en avril 1970, sauf dans le cas de Radisson, qui acquerra le statut de localité permanente en 1994. Formellement situés sur le territoire de la Municipalité de la Baie-James, les centrales et barrages du Complexe La Grande ont été construits et implantés en même temps que le Québec adoptait pour toute la région de la baie James une organisation municipale inédite, d'abord sous la gouverne de la Société de développement de la Baie-James (SDBJ) (contrôlée par Hydro-Québec et l'État québécois)[23]. L'ensemble des centrales, barrages et digues du complexe La Grande est situé en TNU de la MBJ[24].

On doit donc conclure que dès qu'Hydro-Québec entame son propre programme de construction de nouvelles centrales, que ce soit sur la Côte-Nord ou à la baie James, les barrages et centrales seront tous maintenus à l'extérieur d'un territoire municipalisé (ou urbanisé), à l'exception notable de Manic-1 et Manic-2.

2.3.2. L'association avec la grande industrie se délocalise

À l'instar de Bellavance, qui soutient que les centrales de la Bersimis représentent un tournant majeur qui entraînera à terme la chute de la SWP (Bellavance, 1994, p. 171), nous ajoutons que la construction de ces centrales représente également un tournant quant au lien entre le développement hydroélectrique et le développement industriel régional. Dès 1950, la SWP, à l'étroit dans ses droits sur le Saint-Maurice, entreprend des études pour le harnachement de

22. Les centrales de Manic-1 et 2, situées en territoire municipalisé, exigeraient une discussion particulière qui déborde de la présente analyse.

23. *Loi du développement de la région de la Baie James*, L.Q. 1971, c. 34. Est constituée la Société de développement de la Baie-James (a. 1), dont le conseil d'administration composé de cinq membres (trois proviennent d'Hydro-Québec) est substitué au conseil de la Municipalité de la Baie James, dont le territoire exclut toutes les municipalités de la région déjà constituées et les réserves indiennes.

24. Le territoire est régi jusqu'au 1er janvier 2014 par la *Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la Baie James*, L.R.Q., c. D-8.2. Voir *supra* note 9.

la Bersimis. SWP avait acheminé sa requête auprès du gouvernement du Québec pour obtenir les droits après que Quebec Iron & Titanium, située sur son territoire exclusif de distribution, l'avait informé de la perspective d'une importante augmentation de la capacité de son usine de Sorel. SWP avait alors exploré la formule éprouvée d'une association avec cette grande entreprise pour financer les travaux de construction de centrales sur la Bersimis, à la différence que la production hydroélectrique serait cette fois située loin de l'usine. La technologie du transport de l'électricité ouvrait maintenant cette voie. Même si le projet de SWP a pris fin lorsque le Québec a confié à Hydro-Québec le développement de la Bersimis, l'entreprise a réussi à conclure en 1953 une entente avec Hydro-Québec pour l'achat de l'électricité de la Bersimis au prix coûtant afin de répondre à ses besoins pour une période de 20 ans (Bellavance, 1994, p. 177). SWP pouvait ainsi alimenter la croissance de l'industrie de fer et titane implantée sur son territoire de Sorel, à partir d'une production hydroélectrique délocalisée.

Le développement du Complexe de Manic-Outardes n'a pas non plus servi à l'implantation de la grande industrie de la région de la Côte-Nord, et particulièrement de Baie-Comeau, où l'implantation de l'industrie des pâtes et papiers et de l'aluminium primaire précède le développement hydroélectrique d'Hydro-Québec, puisque les usines y sont alimentées par les centrales de Outardes-1 puis de McCormick, propriété de Manicouagan Power Corporation[25].

Quant au développement du complexe La Grande, il a donné lieu à une expérience ou tentative particulière de développement régional en plaçant le territoire municipal sous le contrôle de la SDBJ. La mission de la SDBJ a été inspirée de la société Brinco (British Newfoundland Co), mise sur pied par la province de Terre-Neuve pour le développement des chutes Churchill au Labrador (Froschauer, 1999)[26]. Comme la Brinco, la SDBJ avait pour mission de « susciter le développement et l'exploitation des ressources naturelles qui se trouvent dans le territoire […], d'effectuer ce développement et cette exploitation […] ainsi que de voir à l'administration et l'aménagement de ce territoire […] aux fins d'en favoriser la mise en valeur par elle-même, ses filiales et les autres

25. L'installation de l'aluminerie Alouette à Sept-Îles mériterait une recherche et une discussion distinctes.

26. Hydro-Québec avait acquis des parts dans la Brinco au moment du rachat des actifs de la SWP, qui s'était jointe à Brinco avant sa nationalisation.

agents de la vie économique et industrielle, en donnant priorité aux intérêts québécois » (a. 4 de la loi). La Société pouvait ainsi disposer de tous les droits forestiers, miniers et hydrauliques du territoire de la baie James.

Au milieu des années 1970, la SDBJ était associée à 26 compagnies d'exploration minière, et faisait elle-même de l'exploration minière. Contrairement au discours voulant que le chantier de la Baie-James devait favoriser et diversifier l'autonomie économique du Québec, la très grande majorité des entreprises avec lesquelles collaborait la SDBJ étaient, selon Froschauer, des sociétés du Canada anglais ou des États-Unis : Brinco, Eldorado et Cominco. L'auteur conclut que le mécanisme des partenariats favorisés avec les entreprises privées pour diversifier la structure industrielle du Québec s'est révélé un échec, puisque les études démontrent que le chantier de la Baie-James n'a mené à aucun développement industriel sur le territoire local et n'a pas favorisé la diversification de la consommation industrielle de l'électricité au Québec.

2.3.3. L'absence de paiement de taxes foncières

Le dernier des indices du délestage des régions productrices d'hydroélectricité par Hydro-Québec, et non le moindre, concerne les retombées fiscales sur le territoire municipal sous la forme des taxes foncières.

La coupure engendrée par la venue d'Hydro-Québec est frappante. Dès la création d'Hydro-Québec, en 1944, l'article 41 de sa Loi constitutive prévoit que les installations de production, de transport et de distribution ne soient soumises aux taxes municipales et scolaires que sur la seule valeur des terrains. Le choc de l'exemption fiscale quasi totale aurait été brutal pour les municipalités accueillant des installations qui appartenaient à la MLH&P et aux autres sociétés privées avec lesquelles des ententes avaient été signées et légiférées, n'eût été l'article 42 qui précisait que les ententes préalablement signées devaient être respectées pour une période de 20 ans. Des amendements apportés à ces dispositions dès 1945[27] et 1946[28] reformulent légèrement le cadre juridique.

27. *Loi modifiant la Loi de la Commission hydroélectrique de Québec,* S.Q. 1945, c. 30. L'article 18 amende l'article 41, tandis que l'article 42 est abrogé.

28. *Loi modifiant la Loi de la Commission hydroélectrique de Québec,* S.Q. 1946, c. 26. L'article 1 modifie à nouveau l'article 41 et intègre le concept de l'entente que l'on retrouvait à l'ancien article 42 aux alinéas 2 et 3 de l'article 41.

Au lieu de devoir respecter intégralement les ententes conclues avec les anciennes sociétés privées, Hydro-Québec pouvait négocier ses propres ententes avec les municipalités et les commissions scolaires pour tenir lieu de toutes taxes locales. La loi ne précise pas que ces ententes soient limitées aux anciennes centrales. Des recherches plus poussées devront être faites pour savoir comment s'est traduit ce va-et-vient législatif des premières années d'existence d'Hydro-Québec sur les municipalités où la société d'État avait acquis des actifs, et celles où de nouveaux développements devaient se faire au cours des années qui ont suivi (notamment pour la centrale de Carillon et le parachèvement de la centrale de Beauharnois). Mais, selon les données préliminaires dont nous disposons, Hydro-Québec aurait choisi de maintenir les ententes qui avaient été conclues avec les sociétés privées (et entérinées par la loi, comme nous l'avons vu). Donc, l'arrivée d'Hydro-Québec comme nouveau propriétaire des centrales privées n'a pas permis de corriger à la hausse les versements préalables perçus par les municipalités. Comme Hydro-Québec n'a pas été très active (hors de la région montréalaise) pour construire de nouvelles installations avant Bersimis I et II, elle se limitait, à peu de choses près, à maintenir les versements annuels de la période précédente. Quant aux centrales de Bersimis I et II d'Hydro-Québec, elles échappent à l'imposition en raison de leur localisation en TNO, où aucun rôle foncier n'est alors dressé par les autorités locales. La consultation des archives de la Corporation de comté de Saguenay[29] a permis de confirmer qu'aucun rôle d'évaluation n'avait été confectionné pour ces TNO avant la nationalisation de 1962-1963[30].

Au moment où se pointe la 2e nationalisation de 1962-1963, les conseillers juridiques d'Hydro-Québec s'inquiètent du flou juridique qui résulte des amendements de 1945 et 1946 à la loi constitutive d'Hydro-Québec. Ils estiment que l'exemption foncière qu'ils souhaitent pour les barrages et les centrales n'est pas assez claire, puisque l'amendement de 1945 a remplacé les termes de *magasin de détail*, *immeuble à bureaux* ou *manufacture d'appareils*

29. Conservées à la MRC de la Haute Côte-Nord aux Escoumins.

30. On retrouve de la correspondance entre la Corporation de comté de Saguenay et la Commission scolaire Bersimis en 1977 concernant l'évaluation des TNO. Un avis légal d'un cabinet de Forestville, soumis à la Corporation de comté le 26 mai 1976, s'intitule : *La Commission scolaire Tadoussac désire savoir si le Conseil de comté est dans l'obligation d'évaluer les territoires non organisés* (Archives de la MRC de la Haute-Côte-Nord, dossier 11-1, 1976-1979, Évaluation, généralités, Commissions scolaires).

par ceux de *fonds de terre* et *bâtiments* afin de désigner les immeubles devant être portés au rôle. Or, une bonne partie des barrages et des centrales était susceptible de tomber sous le coup de la définition juridique du bâtiment.

La nationalisation de 1962-1963 exigeait certes une préparation minutieuse, notamment pour préciser les règles de la taxation municipale et scolaire des installations hydroélectriques à travers l'ensemble du territoire. Le 17 septembre 1962, René Lévesque, ministre des Ressources naturelles, écrit à son sous-ministre Auger, lui demandant de mettre sur pied un comité mixte Hydro-Québec/ ministère des Ressources naturelles afin d'étudier l'intégration à Hydro-Québec des sociétés qui devaient être nationalisées. Le comité mixte est coprésidé par Michel Bélanger du ministère des Ressources naturelles et Raymond Latreille d'Hydro-Québec. Huit points principaux doivent retenir l'attention du comité, où, après la question prééminente de l'uniformisation des taux d'électricité à travers la province, figurent les taxes municipales et scolaires (puis, les taxes provinciales ainsi que le développement industriel)[31]. Dès la première réunion, le 21 septembre 1962, on apprend qu'Hydro-Québec a déjà commencé le travail sur les taxes municipales et scolaires et que le rapport doit être déposé sous peu. On évoque déjà la nécessité d'amendements à la Loi constitutive d'Hydro-Québec, dont le dossier a été confié aux avocats de la société d'État. Le rapport sur les taxes locales d'Hydro-Québec est effectivement déposé devant le comité le 28 septembre 1962 (Hydro-Québec, 1962).

L'analyse distingue l'avant de l'après-nationalisation imminente, c'est-à-dire les taxes que paie déjà Hydro-Québec (depuis la première nationalisation), et celles que paient les sociétés privées qui doivent être nationalisées sous peu. Pour la première catégorie, le rapport souligne que les ententes signées par Hydro-Québec après la nationalisation de 1944 doivent généralement prendre fin sous peu, en 1964, 1965 ou 1966, de sorte que le moment semble propice à une rationalisation d'un système qui, selon les auteurs du rapport, génère des montants trop élevés dans certains cas et insuffisants dans d'autres. On souligne qu'à la lumière des évaluations

31. Procès-verbal de l'assemblée du Comité technique conjoint Hydro-Québec – Ministère des Richesses naturelles pour les problèmes amenés par l'intégration à Hydro-Québec des compagnies privées de production et de distribution d'électricité, tenue au siège social de l'Hydro-Québec, le 21 septembre 1962, 5 p. plus en annexe la lettre de René Lévesque du 17 septembre 1962 (Document retrouvé aux Archives de la ville de Saguenay).

réelles portées au rôle de certaines municipalités (notamment pour les centrales Les Cèdres et Beauharnois), un prélèvement selon les règles régulières de la fiscalité locale entraînerait une contribution d'Hydro-Québec beaucoup trop élevée puisqu'elle représenterait la plus grande partie du budget municipal. Par exemple, le budget de la municipalité de Melocheville (aujourd'hui annexée à Beauharnois) serait financé à hauteur de 94 % par Hydro-Québec si le taux de taxation était appliqué à l'évaluation de la centrale de Beauharnois inscrite au rôle. D'un autre côté, l'entente réduit cette contribution à 15 750 $ ou 20 % du budget annuel de la municipalité, ce qui semble plus acceptable aux yeux des auteurs du rapport.

Le rapport confirme qu'Hydro-Québec ne paie à ce moment aucune taxe (ni municipale ni scolaire) pour ses barrages et centrales situés en TNO[32]. Le rapport évoque trois modèles. Il y a d'abord celui de la pleine taxation des barrages et des centrales en territoire municipalisé qui générerait, aux yeux des auteurs, trop de revenus pour les municipalités et commissions scolaires. Il y a ensuite le modèle répandu des ententes (le modèle suivi par les entreprises privées), qui se traduit par un système dont la cohérence est aléatoire, mais dont les montants apparaissent raisonnables, et enfin, le modèle *de facto* de l'absence totale de taxation pour les centrales situées en TNO, dont bénéficie Hydro-Québec. Rappelons que l'absence de taxation en TNO ne s'appuie pas sur une interdiction juridique, mais bien sur le simple fait qu'aucune corporation de comté n'a alors proposé de dresser un rôle d'évaluation pour les territoires non organisés où se trouvent des installations d'Hydro-Québec et d'y porter au rôle l'évaluation de ces installations. Entre les trois modèles, les auteurs du rapport plaident, sans plus de discussions, pour le dernier, dont l'application serait élargie à l'ensemble du territoire, c'est-à-dire pour l'adoption d'une exonération fiscale totale des barrages et des centrales, sans égard à leur localisation :

> On a pu voir ce qu'il adviendrait si l'Hydro-Québec devait payer des taxes municipales et scolaires sur ses centrales. La Commission financerait alors en grande partie les besoins des municipalités et

32. Comme les barrages du lac Dozois et du lac Sainte-Anne, les centrales Rapide II, VII et Bersimis I et II.

> leurs résidents seraient presque totalement déchargés de ce fardeau. Nous croyons équitable de soustraire à l'imposition de ces taxes les barrages et les centrales (Hydro-Québec, 1962, p. 16).

Pour ne pas déséquilibrer trop brutalement les budgets des municipalités touchées, le rapport suggère la conclusion d'ententes particulières temporaires régressives. Comme mesure d'atténuation plus générale, le rapport recommande d'ajouter au rôle les poteaux et les pylônes, ainsi que les terrains qui leur servent d'assiette, ce qui permettrait d'ajouter de modestes sommes pour la plupart des municipalités. Les auteurs concluent en plaidant en faveur d'un amendement à la *Loi sur Hydro-Québec* afin de mettre fin aux imprécisions de la loi et d'assurer une exemption claire de toute taxation foncière pour l'ensemble des barrages et des centrales[33].

Le rapport d'Hydro-Québec est adopté intégralement par le Comité mixte, et l'amendement législatif requis adopté dès juillet 1963[34]. Dès ce moment, les centrales et barrages d'Hydro-Québec deviennent totalement libres d'impôts fonciers, sans égard à leur localisation, au cœur de la ville, comme Manic-1 à Hauterive ou Beauharnois à Melocheville, ou loin en TNO, comme la grande centrale emblématique de Manic-5, dont les travaux de construction étaient déjà bien engagés depuis 1959.

Moins d'une décennie plus tard, le lancement du vaste projet de développement hydroélectrique de la baie James devait mener à une révision en profondeur des règles d'évaluation foncière, afin d'asseoir les finances des municipalités sur des bases scientifiques et permettre de libérer le crédit de la province, lourdement sollicité pour financer le projet du siècle (Prémont, 2001, p. 752). Le Québec adopte alors en décembre 1971 sa première loi d'application générale en matière d'évaluation foncière[35], obligeant toutes les municipalités du Québec à dresser un nouveau rôle d'évaluation sur la base de la valeur réelle de l'ensemble des immeubles. La loi instaurait un nouveau régime où les exceptions à la règle

33. Le rapport dit, à la page 18 : « Un amendement serait cependant nécessaire pour rendre non taxables les centrales et les barrages. »

34. *Loi modifiant la Charte d'Hydro-Québec,* S.Q. 1963, c. 29.

35. *Loi sur l'évaluation foncière,* L.Q. 1971, c. 50. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1972. Les municipalités devaient dès lors préparer un nouveau rôle d'évaluation dit « scientifique » pour l'année d'imposition 1972.

générale devaient être réduites à leur plus simple expression pour qu'enfin tous les propriétaires immobiliers soient placés sur un pied d'égalité.

Or, c'est dans le cadre de cette réforme dite scientifique que la non-inscription au rôle des barrages et des centrales de production électrique, jusque-là limitée aux propriétés d'Hydro-Québec et prévue à l'article 41 de la *Loi sur Hydro-Québec,* a été déplacée dans la nouvelle loi pour devenir une règle d'application générale s'appliquant à l'ensemble des installations de production électrique, sans égard à l'identité de leur propriétaire[36]. En outre, la loi de 1971 réduisait davantage les évaluations foncières d'Hydro-Québec, puisque les poteaux et les pylônes d'électricité qui avaient été offerts en 1963 comme prix de consolation aux municipalités disparaissaient désormais des rôles d'évaluation[37]. Donc, cette première réforme moderne de l'évaluation foncière n'a pas permis de remettre en cause la règle de l'exemption fiscale des barrages et des centrales adoptée en 1963 dans l'euphorie de la nationalisation.

Moins d'une décennie plus tard, le législateur ferme à nouveau les yeux au moment d'une réforme encore plus importante de la fiscalité locale. L'adoption de la *Loi sur la fiscalité municipale*[38] en 1979 pousse encore plus loin l'exemption dont bénéficient les installations d'Hydro-Québec en ajoutant au congé fiscal les terrains qui servent d'assiette aux postes de transformation et aux lignes de transport de l'électricité.

Les municipalités, locales ou régionales (de même que les commissions scolaires), sans pouvoir exiger des entreprises privées qui ont amorcé le développement hydroélectrique de la province des taxes foncières selon les règles fiscales auxquelles sont soumis les individus et les commerces, avaient au moins réussi à négocier et à faire valider par législation des montants fixes annuels. La

36. Article 16 de la *Loi sur l'évaluation foncière.* L'article 122 de cette même loi prévoit que l'article 41 de la *Loi sur Hydro-Québec* est inopérant aux fins de la *Loi sur l'évaluation foncière.* Une règle particulière sera introduite pour les centrales et barrages qui appartiennent à l'industrie privée et servent à alimenter ses propres usines, comme les installations d'Alcan ou de Price (à cette époque), afin de maintenir certaines contributions fiscales pour les municipalités d'accueil.

37. La loi de 1971 introduisait une nouvelle taxe, dite taxe TGE sur les réseaux. Au lieu de porter au rôle les réseaux de télécommunication, de gaz et d'électricité, une taxe de 3 % des revenus bruts était perçue par le ministère du Revenu, versée au ministère des Affaires municipales, qui en fait la distribution aux municipalités selon une formule qui répond à un programme de péréquation.

38. *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 72.

deuxième nationalisation de l'électricité a sonné le glas de ces contributions foncières des installations de service public. La venue d'Hydro-Québec a mis fin à toute contribution foncière que pouvaient tirer les municipalités et les commissions scolaires des imposantes installations de production hydroélectrique de service public qu'accueillent les régions ressources du Québec. La richesse foncière figurant parmi la plus importante du Québec échappe donc totalement à toute perception fiscale, qu'elle soit municipale ou scolaire.

Conclusion

Lorsque Perron et Savard caractérisent la deuxième phase de nationalisation d'Hydro-Québec en tant que territorialisation de la production hydroélectrique, ils entendent évidemment le mot *territoire* comme représentant celui du Québec dans son ensemble. C'est l'État provincial du Québec qui, comme d'autres provinces avant lui, s'approprie la production, le transport et la distribution en rachetant les actifs des grandes entreprises d'électricité établies sur son territoire. Cette appropriation s'est faite au bénéfice de l'ensemble du Québec, certes, qui cessait d'être découpé en périmètres soumis au monopole d'entreprises privées. Cette appropriation a cependant sacrifié au passage les territoires qui génèrent la ressource, sous les trois indices retenus. Sous Hydro-Québec, l'hydroélectricité a cessé de jouer son rôle de colonisation du territoire par l'ancrage municipal de nouvelles populations. Elle n'a plus su attirer la grande industrie sur le territoire qui génère la ressource, et elle a cessé ses contributions fiscales en appui à ce développement.

L'histoire nous démontre que l'arrivée d'Hydro-Québec, loin d'avoir corrigé les mécanismes de réduction des contributions fiscales, qui n'étaient pas à la hauteur de la richesse foncière lors de la période d'industrialisation de la première moitié du XX^{e} siècle, a même exacerbé le déséquilibre entre richesse foncière et contribution fiscale. Non seulement Hydro-Québec a hérité des privilèges acquis des anciennes sociétés privées, mais ces privilèges fiscaux se sont même mutés en congé fiscal complet pour la société d'État, au détriment des grandes régions productrices d'hydroélectricité du Québec.

La fusion entre l'identité de la société Hydro-Québec et l'identité nationale québécoise (Perron, 2006) a sans doute favorisé le tour de passe-passe, mais sa mise à plat permet aujourd'hui de mieux comprendre le rôle de la société d'État au sein de la société québécoise. Si le Québec de demain veut rencontrer les défis cruciaux auxquels sont aujourd'hui confrontées les régions ressources du Québec, peut-être est-il maintenant temps de revoir la relation entre Hydro-Québec et les pouvoirs publics locaux. Nous avons étayé l'hypothèse selon laquelle cette relation semble aujourd'hui plutôt œuvrer contre l'occupation et la vitalité des territoires[39].

Le sondage mené quant aux retombées régionales de la production hydroélectrique d'Hydro-Québec révèle une différence significative entre les régions métropolitaines de Montréal et Québec et les autres régions. Certains pourront dire qu'il est normal que les régions ressources estiment qu'Hydro-Québec n'y laisse pas assez de retombées. Mais, il y a aussi une autre explication. Peut-être les populations de ces territoires savent-elles tout simplement mieux ce qui se cache derrière le mythe Hydro-Québec, construit au bénéfice des Métropolitains ? Ce texte souhaite contribuer à la levée d'une partie de ce mythe.

Bibliographie

Doctrine

BELLAVANCE, CLAUDE (1994). *Shawinigan Water and Power, 1898-1963*, Montréal, Routledge, 446 p.

BELLAVANCE, CLAUDE (1998). « L'État, la "houille blanche" et le grand capital. L'aliénation des ressources hydrauliques du domaine public québécois au début du XX^e siècle », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 51, n^o 4, p. 487-520.

CHANLAT, ALAIN, ANDRÉ BOLDUC et DANIEL LAROUCHE (1984). *Gestion et culture d'entreprise : le cheminement d'Hydro-Québec*, Montréal, Québec/Amérique.

DALES, JOHN H. (1957). *Hydro Electricity & Industrial Development*, Cambridge, Harvard University Press, 269 p.

39. Hydro-Québec a modifié ses pratiques à la suite de contestations autochtones (baie James) et conclut maintenant des ententes avec les communautés locales lorsqu'elle construit de nouvelles installations, comme elle l'a fait avec deux MRC et une communauté innue du lac Saint-Jean au moment de la construction de la centrale Péribonka IV, mais aussi sur la Côte-Nord, notamment lors de la construction de la centrale Toulnustouc.

FRENETTE, PIERRE (dir.) (1996). *Histoire de la Côte-Nord*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 667 p.

FROSCHAUER, KARL (1999). *White Gold. Hydroelectric Power in Canada*, Vancouver, UBC Press, 322 p.

MASSELL, DAVID (2000). *Amassing Power. J.B. Duke and the Saguenay River, 1987-1927*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 301 p.

PERRON, DOMINIQUE (2003). « On est Hydro-Québécois. Consommateur, producteur ou citoyen ? Analyse de la nationalisation symbolique d'Hydro-Québec », *Globe*, vol. 6, nº 2, p. 73-97.

PERRON, DOMINIQUE (2006). *Le nouveau roman de l'énergie nationale. Analyse des discours promotionnels d'Hydro-Québec de 1964 à 1997*, Calgary, University of Calgary Press, 306 p.

PRÉMONT, MARIE-CLAUDE (2001). « La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal », *Revue de droit de McGill*, vol. 46, nº 3, p. 713-778.

PROULX, MARC-URBAIN et MARIE-CLAUDE PRÉMONT (2013). *La fiscalité foncière de la production hydroélectrique au Saguenay–Lac-Saint-Jean*, 2 volumes, CRDT et ENAP, étude commanditée par Promotion Saguenay.

SAVARD, STÉPHANE (2013). *Hydro-Québec et l'État québécois, 1944-2005*, Québec, Septentrion, 435 p.

Lois refondues du Québec

Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la baie James, L.R.Q., c. D-8.2.

Loi instituant le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie James, L.R.Q., c. G-1.04.

Lois annuelles

Loi constituant en corporation la ville de Shawinigan Falls, S.Q. 1902, c. 56.

Loi amendant la charte de la cité de Sherbrooke, S.Q. 1908, c. 87.

Loi amendant la charte de Shawinigan Falls et érigeant cette ville en cité, S.Q. 1921, c. 120.

Loi ratifiant le règlement nº 50 de la municipalité de la paroisse de Saint-Joseph de Soulanges et une résolution des commissaires d'écoles de Saint-Laurent-des-Cèdres, adoptée le 28 juin, 1928, et autorisant la passation des contrats leur donnant effet, S.Q. 1929, c. 135.

Loi ratifiant un arrangement conclu entre la cité de Shawinigan-Falls et certaines compagnies, relativement à l'évaluation de leurs biens imposables, approuvant le règlement d'emprunt nº 306 de ladite cité, et lui accordant le pouvoir de rembourser les contribuables qui ont payé des ruelles à leurs frais, S.Q. 1930, c. 175.

Loi concernant la cité de Grand-Mère et pourvoyant à des commutations de taxes en faveur de certaines compagnies, S.Q. 1930-1931, c. 166.

Loi concernant l'évaluation des propriétés de The Shawinigan Water and Power Company et de Laurentides Company, Limited, pour fins scolaires, à Grand'Mère, S.Q. 1930-1931, c. 167.

Loi ratifiant le règlement nº 55 du conseil de la municipalité de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel et la résolution des commissaires d'école pour la même municipalité, en date du 31 octobre, 1930, S.Q. 1930-1931, c. 174.

Loi ratifiant le règlement nº 17 de la municipalité de Saint-Étienne-des-Grès et une résolution, en date du 4 novembre 1930, des commissaires d'écoles de la même municipalité, S.Q. 1930-1931, c. 175.

Loi concernant la municipalisation de l'électricité, S.Q. 1935, c. 49.

Loi ratifiant le règlement nº 18 de la municipalité de la paroisse de Saint-Louis-de-Gonzague, dans le comté de Beauharnois, et certaines résolutions des commissaires d'écoles et des syndics d'écoles de ladite paroisse, S.Q. 1935, c. 140.

Loi ratifiant le règlement nº 6 de la municipalité de Grande Île, S.Q. 1935, c. 145.

Loi modifiant la charte de la cité de Shawinigan Falls et ratifiant un règlement qui pourvoit à l'évaluation des biens imposables de certaines compagnies, S.Q. 1940, c. 86.

Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec, S.Q. 1944, c. 22.

Loi modifiant la Loi de la Commission hydroélectrique de Québec, S.Q. 1945, c. 30.

Loi modifiant la Loi de la Commission hydroélectrique de Québec, S.Q. 1946, c. 26.

Loi concernant la Commission hydroélectrique de Québec, la Montreal Light, Heat & Power Consolidated et ses compagnies composantes, S.Q. 1947, c. 39.

Loi concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Péribonca, S.Q. 1950, c. 60.

Loi concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Mitis, S.Q. 1950, c. 61.

Loi ratifiant le règlement nº 38 de la Corporation de la paroisse de Saint-Étienne-des-Grès et une résolution en date du 9 janvier 1950 des Commissaires d'écoles pour la municipalité de Saint-Étienne-des-Grès, dans le comté de Saint-Maurice, S.Q. 1950, c. 129.

Loi ratifiant le règlement nº 80 de la Corporation de la paroisse de Notre-Dame-du-Mont-Carmel et une résolution en date du 11 novembre 1949 des commissaires d'école pour la municipalité de Notre-Dame-du-Mont-Carmel, dans le comté de Champlain, S.Q. 1950, c. 130.

Loi concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw, S.Q. 1950-1951, c. 26.

Loi validant une résolution adoptée par les Commissaires d'école pour la municipalité de Hauterive et un contrat passé entre lesdits commissaires d'écoles et Manicouagan Power Company pourvoyant à une évaluation fixe pour une période de 10 ans, S.Q. 1952-1953, c. 123.

Loi facilitant l'établissement de nouvelles industries dans la région de Baie Comeau, comté de Saguenay, S.Q. 1955-1956, c. 48.

Loi concernant la ville de Hauterive, S.Q. 1955-1956, c. 108.

Loi concernant Les commissaires d'écoles pour la municipalité de la ville de Hauterive, S.Q. 1957-1958, c. 122.

Loi concernant l'évaluation de certains biens immobiliers situés dans les limites du Canton Langelier, S.Q. 1957-1958, c. 147.

Loi décrétant la dissolution de Beauharnois Light, Heat and Power Company, S.Q. 1962, c. 27.

Loi modifiant la Charte d'Hydro-Québec, S.Q. 1963, c. 29.

Loi du développement de la région de la Baie James, L.Q. 1971, c. 34.

Loi sur l'évaluation foncière, L.Q. 1971, c. 50.

Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q. 1979, c. 72.

Loi sur la location de forces hydrauliques de la rivière Péribonca à Aluminium du Canada, Limitée, L.Q. 1984, c. 19.

Décisions judiciaires

Price Brothers c. *Corporation Saint-David-de-Falardeau et les commissaires d'écoles de Saint-David-de-Falardeau*, Cour de magistrat, District de Chicoutimi, 9 mars 1951, cause 25,229. Cause non publiée, Archives nationales du Saguenay–Lac-Saint-Jean, Saguenay.

Aluminium du Canada Limitée c. *La corporation municipale du comté de Chicoutimi*, Cour suprême du Canada, 22 février 1972. Décision non publiée, Archives de la MRC du Fjord-du-Saguenay.

Documents d'archives (autres que les décisions judiciaires non publiées)

HYDRO-QUÉBEC (1962). *Rapport du comité formé par la Commission hydroélectrique de Québec pour étudier le problème des taxes municipales et scolaires,* Montréal, 28 septembre 1962, 18 p. plus les annexes. Les auteurs sont : Léo Roy (assistant exécutif du président), Lionel Lemay (gérant du service des propriétés immobilières) et M^e^ Jean Boulanger (avocat senior).

LESAGE, JEAN (1962). « Discours prononcé lors du 41^e^ Congrès annuel des municipalités de la Province de Québec », Québec, le 29 septembre, 5 p. (document des archives de la Ville de Saguenay).

LÉVESQUE, RENÉ (1962). *La nationalisation* (en 3 parties), Montréal, Bibliothèque et archives nationales, Parti libéral, <https://www.youtube.com/watch?v=rQLN3WejR9U>.

Procès-verbal de l'assemblée du Comité technique conjoint Hydro-Québec – Ministère des Richesses naturelles pour les problèmes amenés par l'intégration à Hydro-Québec des compagnies privées de production et de distribution d'électricité, tenue au siège social de l'Hydro-Québec, le 21 septembre 1962, 5 p. plus en annexe la lettre de René Lévesque du 17 septembre 1962 (Document retrouvé aux Archives de la ville de Saguenay).

ROCHE (1982). *Impact socioéconomique et fiscal du Complexe hydroélectrique Manicouagan-Outardes sur la ville de Hauterive*, 91 p. plus les annexes (Archives de la ville de Baie-Comeau, ancienne ville de Hauterive).

VILLENEUVE et LAPOINTE, Forestville, « La Commission scolaire Tadoussac désire savoir si le Conseil de comté est dans l'obligation d'évaluer les territoires non organisés », 26 mai 1976. (Archives de la MRC de la Haute-Côte-Nord, dossier 11-1, 1976-1979, Évaluation, généralités, Commissions scolaires).

Chapitre 3

Hydro-Québec, la commercialisation d'une société d'État

Luc Bernier

Hydro-Québec est une grande entreprise qui a profondément changé depuis la seconde nationalisation, en 1962. Elle a peaufiné sa connaissance des besoins de ses clients et s'est adaptée à la réalité des marchés compétitifs nord-américains. Les compteurs électroniques qui font l'objet de débats pour d'autres raisons sont justement une façon de mieux suivre la demande. En s'ouvrant aux marchés américains plus volatils où elle exporte, Hydro-Québec s'expose toutefois aux aléas de la concurrence et d'un chiffre d'affaires moins déterminé. Ce chapitre porte sur cette évolution de la société d'État au cours des dernières décennies, qui a accentué l'importance de sa mission commerciale vis-à-vis de ses autres objectifs.

Dans les recherches sur les pays en développement, on considère que l'électricité, comme l'eau et les soins de santé, est un service essentiel (McDonald et Ruiters, 2012). C'est vrai aussi dans les pays développés. Une des raisons pour la création de la

Tennessee Valley Authority dans les années 1930 aux États-Unis était d'électrifier une zone de pauvreté où le revenu était inférieur à la moitié de la moyenne nationale et de pouvoir la ramener au niveau de vie du reste du pays (Ruttan, 1983, p. 150). Électricité de France a été un acteur économique essentiel, après 1945, qui s'est adapté au fil des ans à la libéralisation des marchés européens et a étendu ses activités hors de ses frontières d'origine. Par ailleurs, et c'est vrai autant dans plusieurs pays en développement que dans des pays développés, on assiste à des renationalisations. Pour l'eau potable, des villes aussi différentes que Paris, Dar es Salaam en Tanzanie, Buenos Aires, Hamilton en Ontario et diverses villes en Malaisie ont « remunicipalisé » leurs services d'aqueduc. Ce mouvement existe principalement depuis la crise économique de 2008, mais aussi depuis la transformation du secteur de l'électricité, qui force une adaptation des entreprises (Florio, 2013).

Alors que les dernières décennies ont été difficiles pour Hydro-Ontario, qui a misé sur le nucléaire, Hydro-Québec apparaît comme une entreprise modèle (Pelletier, 2005, p. 3 ; Lanoue et Hafsi, 2010, p. 51). McRoberts (1993) avait écrit qu'elle était la plus grande réussite de la Révolution tranquille sur le plan économique. Nationalisme économique, électrification rurale, développement économique des régions, réussites technologiques, gestion flexible, accès à l'hydraulique au lieu du nucléaire, etc. ont été célébrés pour souligner l'apport d'Hydro-Québec, mais ce ne sont pas les aspects dont il est question ici. Une société d'État est une organisation hybride qui doit certes mettre en œuvre les politiques de l'État dont elle est un instrument de politique économique, mais elle doit aussi avoir des activités de nature commerciale. Dans le cas d'Hydro-Québec, elle peut avoir un rôle de développement régional, ce dont il est question dans le chapitre de Marie-Claude Prémont, ou une mission sociale. On ne s'attend pas par exemple à ce qu'une entreprise publique cesse de fournir l'électricité en hiver à ses clients résidentiels qui sont de mauvais payeurs.

La mission commerciale est ici présentée sous deux angles, celui de la recherche de marchés et celui des relations avec les clients. Ce chapitre porte donc sur l'évolution d'Hydro-Québec, d'une société qui avait des abonnés et devait leur offrir un service à une entreprise plus soucieuse, d'un côté, de voir ces abonnés comme des clients et, de l'autre côté, d'améliorer sa rentabilité, poussée par les gouvernements successifs à produire un dividende annuel qui contribue de manière significative aux revenus de l'État

québécois. Il est ici question de tendance, d'accent mis sur cette mission commerciale, d'une interprétation plus que d'une certitude. Dans le plan stratégique 2009-2013, chaque division d'Hydro-Québec insiste sur la nécessité d'être plus performante. Cette mission implique le fait d'avoir des clients satisfaits, dont l'entreprise connaît mieux les besoins, et l'amélioration de la fiabilité de son réseau en évitant les pannes. Un intérêt grandissant pour l'exportation de surplus lorsqu'il y en a a mené à une restructuration en trois divisions pour s'adapter au marché continental et convaincre les parties prenantes (politiciens et autres) d'ouvrir le marché de la distribution, alors que l'avantage concurrentiel d'Hydro-Québec en production ne remettait pas en cause l'entreprise. D'ailleurs, surtout dans les régions centrales du Québec, Hydro-Québec est déjà en concurrence avec d'autres sources d'énergie : le gaz et le pétrole. L'électricité compte pour 39 % de la consommation d'énergie au Québec, comme le pétrole (Cliche, 2013).

3.1. Le cheminement d'Hydro-Québec

Les 10 et 11 juin 2010, la Chaire Jean-Monnet d'économie pour l'intégration européenne a tenu le « Ninth Milan European Economy Workshop » à l'Université de Milan. Cet atelier portait sur les entreprises publiques[1] et réunissait une trentaine des plus grands spécialistes sur le sujet dans le monde universitaire. Il y a été question des sociétés d'État québécoises. Si Investissement Québec, la Société générale de financement qui y est maintenant fusionnée et même la Caisse de dépôt et placement étaient pratiquement inconnues, la majorité des chercheurs présents pouvaient discuter d'Hydro-Québec. C'est tout aussi vrai pour les spécialistes des entreprises en réseau réunis en octobre 2013 à Vienne. Pour les Canadiens, il est normal que l'électricité continue d'être produite et distribuée par des sociétés appartenant à l'État. De par le monde, c'est moins usuel. Aux États-Unis, seulement 10 % de la production d'électricité est assurée par le secteur public (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 35). Pour les spécialistes, l'existence d'Hydro-Québec et sa réussite sont un objet de curiosité scientifique et aussi la preuve qu'une entreprise détenue par l'État peut réussir. Curiosité pour

1. Voir le recueil des textes présentés sous le titre *An agenda for the New Public Enterprise, Ownership and Governance for the General Interest*, Universita Degli Studi di Milano, Dipartimento di scienze economiche aziendali e statistiche, ainsi que le numéro spécial des *Annales de l'économie publique et coopérative*, vol. 82, nº 4, décembre 2011.

ceux qui étudient les sociétés d'État, mais aussi pour les spécialistes du domaine de l'énergie et des chercheurs en stratégie des entreprises, Hydro-Québec a su se réinventer au fil des ans. La dimension plus commerciale que prennent ses activités a été moins étudiée ou critiquée. Quelques commentateurs au cours des dernières années ont proposé qu'Hydro-Québec soit privatisée. La raison alors donnée était qu'Hydro-Québec pourrait être beaucoup plus rentable. On pourrait aussi, si on renonce à la vendre, diminuer le nombre de ses employés en conservant la même production[2]. Le parti Coalition Avenir Québec (CAQ) a proposé en campagne électorale, en 2012, de réduire substantiellement le nombre de ses employés[3]. On s'attaque ce faisant à un symbole de réussite, à une entreprise que tous les Québécois connaissent. Nous y reviendrons dans la dernière section de ce chapitre.

Hydro-Québec est devenue la propriété de l'État québécois en deux étapes. Alors que la nationalisation en Ontario a été réalisée en 1907, on a attendu au Québec jusqu'en 1944, sous Adélard Godbout, pour faire de même avec la Montreal Light, Heat and Power, puis jusqu'après l'élection de 1962, qui avait porté essentiellement sur cet enjeu, pour la compléter pour l'ensemble de la province (McRoberts, 1993). Puis il y a eu une phase de croissance jusqu'en 1978, une phase d'intégration de 1980 à 1987, une autre de modernisation opérationnelle de 1988 à 1996, et, enfin, une dernière de modernisation stratégique, après 1996, où l'accent a été mis sur la profitabilité (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 52-53). C'est à cette phase que nous nous intéressons dans ce chapitre.

Si, dans d'autres pays, on a encadré par des règlements le fonctionnement d'entreprises privées d'électricité, au Québec, on a opté pour la formule de l'entreprise publique (dite ici société d'État), un type d'organisme public décentralisé affecté à une tâche industrielle, dans le cas qui nous intéresse. Cette forme d'intervention de l'État dans l'économie est censée procurer « à tous les citoyens des services que les entreprises privées négligent ou refusent de leur fournir par un souci d'intérêt public » (Pelletier, 2005, p. 19). C'est aussi le type d'organisme public le plus autonome dans l'ensemble étatique (Bernier et Farinas, 2011). De plus, la création de filiales, comme Hydro-Québec l'a fait, permet à une entreprise publique

2. Voir par exemple les interventions dans les médias de Claude Garcia.

3. En pratique, Hydro-Québec a commencé à réduire le nombre de ses employés, mais dans une mesure moindre que ce que le parti politique proposait en campagne électorale.

d'échapper encore plus au contrôle gouvernemental (Pelletier, 2005, p. 83). Ce phénomène de filialisation a été fréquent ici comme ailleurs. De plus, dans le cas d'Hydro-Québec, la complexité de son activité principale a forcé les gouvernements successifs à lui faire confiance, faute de moyens pour vérifier et contrôler. La relation d'Hydro-Québec avec le gouvernement de la province ne se limite pas à son ministre de tutelle, mais implique aussi le premier ministre (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 60-66). Il faut dire que Robert Bourassa avec le projet de la Baie-James, puis René Lévesque, qui avait été le ministre des Ressources naturelles lors de la nationalisation de 1962, avaient un grand intérêt pour l'institution. L'importance de l'entreprise dans l'économie québécoise fait qu'aucun premier ministre ne peut se permettre de perdre de vue cette société d'État.

L'entreprise publique doit s'autofinancer, autre source d'autonomie. Si cette préoccupation fut assez longtemps secondaire, elle est devenue plus importante depuis que les gouvernements doivent faire face à des déficits et ne peuvent plus financer leurs entreprises publiques à même leurs autres revenus. De plus, dans un monde où la menace de privatisation est devenue réalité, la non-rentabilité serait de plus en plus invoquée par les partisans de la privatisation.

Au début du rapport de développement durable d'Hydro-Québec de 2012, il y a un message du PDG. La première phrase de ce message est : « Hydro-Québec a inscrit un résultat de 2,7 G$ au titre des activités poursuivies, un résultat qui dépasse celui de 2011 et les prévisions de notre *Plan stratégique 2009-2013* » (HQ, 2012, p. 3). Est-ce du développement durable ? Le PDG explique ensuite que ce résultat a été atteint malgré un recul de la demande dans le secteur industriel, la transformation de la production de gaz naturel avec l'exploitation du gaz de schiste et la faiblesse relative de la croissance économique en Amérique du Nord. Les exportations ont été difficiles à accroître et il a fallu contrôler les coûts. Il est ensuite question de la croissance des actifs, de la mise en service et de la construction de centrales. La section suivante est intitulée « Un service plus efficient ». On y explique que les clients québécois profitent de tarifs parmi les plus bas au monde, tarifs d'ailleurs réduits pour une deuxième année consécutive, cette fois de 0,45 %, le premier juin 2012. On y ajoute que l'entreprise cherche à améliorer son service à la clientèle. La dernière section traite de la contribution d'Hydro-Québec aux changements climatiques. C'est le début du rapport de développement durable et non pas le rapport annuel ou un discours à une chambre de commerce.

Une entreprise publique est une entreprise et elle doit normalement faire des profits (Bernier, 2011). Dans le cas d'Hydro-Québec, cela veut aussi dire avoir des tarifs d'électricité qui permettent de réaliser ces profits (Pelletier, 2005, p. 19-21). Ce n'est pas le cas partout. Par exemple, la loi américaine impose à la Tennessee Valley Authority de ne faire aucun profit, alors que le gouvernement français ne demande que 5 % de rendement à Électricité de France (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 38).

La formule de l'entreprise publique a ses avantages et ses inconvénients. Hydro-Québec ne paie pas d'impôt ni au fédéral ni au provincial, mais ne peut pas non plus bénéficier par exemple des programmes d'aide à la recherche qui passent par des crédits d'impôt. Toutefois, comme Marie-Claude Prémont en traite dans son chapitre, Hydro-Québec paie un certain nombre de taxes. Une entreprise publique peut être rentable et aussi en concurrence avec le secteur privé. Cette activité commerciale n'est pas en roue libre. La Régie de l'énergie, organisme quasi judiciaire autonome autorise les plans d'approvisionnement et les tarifs et permet la participation du public et le développement d'une contre-expertise aux monopoles dans le domaine. Elle a été créée en 1997. La création d'une autorité experte indépendante était une exigence des autorités régulatrices américaines, mais était également demandée au Québec par divers groupes (écologistes, médias ou universitaires) depuis plusieurs années (Simard, 2003).

Hydro-Québec a d'abord été dominée par une culture organisationnelle d'ingénieurs. C'est par la construction de grands barrages et de systèmes de transport sur de longues distances que l'entreprise s'est définie (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 54). C'est ensuite qu'on a cherché à lui inculquer une logique plus économique (Hafsi et Demers, 1989 ; Lanoue et Hafsi, 2010, p. 67). Au début des années 1980, le gouvernement québécois transforme la société d'État en entreprise à fonds social dont il sera l'unique actionnaire. C'est à partir de ce moment que s'amorce le virage commercial de l'entreprise. À partir de 1983, le mandat d'Hydro-Québec est de nouveau modifié (adoption de la Loi 4). La nouvelle loi permet entre autres d'étendre le champ d'action de l'entreprise à tous les domaines liés à l'énergie, de lever les contraintes géographiques et de mener des projets de production à des fins d'exportation (*Plan stratégique 2004-2008*). La période 1980-1996 a été principalement marquée par des remises en question internes importantes (restructuration, régionalisation, professionnalisation)

qui ont mené à une crise de confiance au sein de l'entreprise, à une diminution du sentiment d'appartenance du personnel et au déclin de la coopération en général (Hafsi, 2001). À l'externe, l'image de l'entreprise a également été altérée. Le symbolique *Maîtres chez nous* de l'élection de 1962 fait place à l'image d'une « grande entreprise ordinaire », notamment en raison de certaines décisions à caractère économique ou environnemental qui font l'objet de critiques (Hafsi, 2001).

3.2. Le service aux clientèles

C'est d'abord sous la direction de Guy Coulombe, au début des années 1980, que la stratégie moderne de relation d'Hydro-Québec avec ses clients a pris forme. On a alors introduit les programmes de biénergie, le développement des marchés en Nouvelle-Angleterre, la mise sur pied d'une équipe commerciale pour aider les clients à mieux utiliser l'énergie et la construction de lignes de transport vers Boston et l'État de New York, alors qu'on transformait grandement les priorités de l'entreprise et lui redonnait un équilibre financier (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 68-71). Ce ne sera pas sans conséquence. La fin des années 1980 a été difficile pour Hydro-Québec, avec des pannes et des remises en question à l'interne.

Il y a des cas où les relations d'Hydro-Québec avec ses clients ne sont pas des plus harmonieuses. Certains litiges seront réglés devant les tribunaux (Pelletier, 2005, p. 63-66). Pourtant, le virage en matière de performance financière réussi entre 1995 et 2004 a été fait sans coupure brutale des ressources humaines, d'un côté, ni augmentation importante du tarif d'électricité pour les clients, de l'autre (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 34). Hydro-Québec jouit d'une rente de situation pour offrir des tarifs très bas grâce à son bloc patrimonial. Des ressources hydrauliques importantes, comme au Manitoba et en Colombie-Britannique, lui offrent un avantage (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 39).

En comparant Hydro-Québec à treize entreprises du même secteur en Amérique du Nord et en Europe, Lanoue et Hafsi (2010, p. 35-46) ont dressé un portrait de sa performance. Ils ont étudié son rendement financier, ses tarifs et la qualité de son service. Pour le premier, ils ont suivi son rendement sur l'avoir des actionnaires (ROE) et sur les actifs (ROA) de 1996 à 2004. Le ROE d'Hydro-Québec a été en progression pour la période couverte, passant de 0,04 à 0,15. Les auteurs soulignent qu'on s'attendrait à des résultats

plus stables dans une industrie réglementée, ce qui démontre la capacité d'Hydro à évoluer et à se comparer aux meilleures entreprises privées. En ce qui concerne les tarifs, ils notent que ceux d'Hydro-Québec sont parmi les plus bas et les plus stables du monde et donc que la progression de la performance financière ne s'est pas faite au détriment des clients facturés. Pour la qualité du service, l'indicateur retenu, le System Average Interruption Duration Index (ou SAIDI), mesure la durée moyenne des pannes par client par année. De grandes villes comme New York ou Tokyo ont investi dans des systèmes très fiables (15 minutes par an). Pour les grandes villes, habituellement selon eux, on a 60 minutes de pannes par année en Occident. Au Québec, la moyenne est de 90 minutes pour Montréal et de 150 minutes pour l'ensemble du Québec, ce qui est considérablement plus. Pour la fiabilité, il faut tenir compte des distances parcourues par le réseau, etc. Il sera intéressant de voir si, pour améliorer le réseau, les Québécois seront d'accord pour financer de nouvelles lignes de transport par des hausses de tarifs. Les hausses de tarifs demandées en 2013 par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie visent à couvrir la hausse de 3,4 % du coût de service, mais aussi à améliorer son taux de rendement de 2,4 % (Bélair-Cirino, 2013). La hausse est expliquée en partie par l'intégration des parcs éoliens, qui entraîne des coûts supplémentaires de 2,7 %.

Après quelques grandes pannes à la fin des années 1980, mais avant la crise du verglas de 1998, on a mis sur pied à Hydro-Québec ce qui s'est appelé le Défi Performance, qui était un programme de qualité totale. On y mettait l'accent sur les besoins des clients et on a mis en place un système de mesure de la qualité du service (Lanoue et Hafsi, 2010, p. 80-81). Hydro-Québec, comme toutes les entreprises modernes, a maintenant une connaissance plus précise de ses différentes clientèles. L'augmentation de la satisfaction de la clientèle est une des orientations de son plan stratégique 2006-2010. Dans le plan 2009-2013, on réitère l'importance d'assurer la fiabilité du réseau et la nécessité de répondre aux besoins des clients.

Le virage vers une plus grande préoccupation à l'égard de la clientèle correspond dans le temps à l'obligation d'Hydro-Québec de revoir sa gouvernance et sa place dans la société québécoise. Le révélateur a pu être la crise du Suroît. Jusque-là, à cause des difficultés dans ses relations avec les nations autochtones, Hydro-Québec avait dû envisager de construire une centrale au gaz naturel. Divers groupes écologistes se sont opposés au projet.

Hydro-Québec, qui a été obligée de composer avec la Régie de l'énergie puis avec les audiences du Bureau de protection de l'environnement (BAPE), est entrée dans une nouvelle étape de son développement. De nos jours, les entreprises publiques sont remises en question, souvent sur la base de leur efficacité et de leur rentabilité, bien que les études soient contradictoires à ce sujet (Bozec, 2002). Mais Hydro-Québec ne peut prétendre porter l'intérêt général, elle doit le négocier avec diverses parties prenantes (Simard *et al*., 2006).

La centrale du Suroît, dont on prévoyait la construction dans le sud-ouest du Québec, était un projet majeur d'Hydro-Québec qui passera sans nul doute à l'histoire en raison des réactions qu'il a suscitées et des décisions qui en ont découlé. Ce projet, qui a été finalement abandonné officiellement en novembre 2004, a fait l'objet de la plus grande manifestation environnementale de l'histoire du Québec. On peut émettre l'hypothèse qu'il est révélateur de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de gouvernance et qu'il permet d'observer les mécanismes de production de l'intérêt général et la mise en œuvre du développement durable qui est au cœur de la nouvelle gouvernance (Simard *et al*., 2006).

Les hausses de tarifs présentement considérées ont plus pour but d'accroître la rentabilité d'Hydro-Québec que d'améliorer le service, en plus de permettre d'incorporer des coûts croissants, dont ceux de l'énergie éolienne et de nouveaux développements hydroélectriques. Hydro-Québec réclame une hausse de 2,4 % pour que son taux de rendement sur ses capitaux propres soit « comparable à celui des entreprises de même nature au Québec et en Amérique du Nord » (Bélair-Cirino, 2013, p. B-1). C'est une logique d'entreprise, pas la logique du secteur public.

Pour terminer cette section, on peut aussi, comme Lanoue et Hafsi (2010), utiliser l'exemple de la méga-panne d'août 2003 qui a plongé dans le noir tout le nord-est du continent américain (épargnant le Québec) et a été l'occasion pour les représentants d'Hydro-Québec de faire valoir la robustesse du réseau de transport et l'autonomie énergétique dont jouit le Québec depuis la crise du verglas. La fiabilité du réseau de transport était d'ailleurs la première orientation du plan stratégique de TransÉnergie pour 2006-2010[4]. De manière plus générale, la libéralisation du secteur de

4. Les deux autres étaient de devenir une référence mondiale pour la qualité et la fiabilité de l'intégration de l'énergie éolienne et de déployer de nouvelles technologies pour améliorer la performance.

l'énergie n'a pas été sans risque pour l'approvisionnement des consommateurs en Europe (Ringel, 2003) ou ailleurs (Chang et Lee, 2008) dans l'évolution qui suit les anciennes sociétés nationales (Finon *et al*., 2004). Dans plusieurs cas, les entreprises privatisées vivent en se fiant sur la recherche et le développement faits avant les privatisations sans se renouveler (Sterlacchini, 2010).

3.3. Les marchés de l'électricité

Hydro-Québec a eu diverses opérations pour des raisons économiques qui avaient peu à voir avec sa mission d'instrument de politique industrielle de l'État. On peut donner l'exemple de son implication dans le gaz naturel par la prise de contrôle de Noverco, la société de portefeuille de Gaz Métropolitain. L'on assiste également à la recentralisation des investissements, des activités d'innovation technologique et de la recherche. Le passage de Nouveller à HQ Capitech en 1997 exprimait un certain désengagement (1998), puis un redressement (1999) de ces orientations. En juin 2004, Hydro-Québec se défait de ses actions dans la société de portefeuille Noverco, qui détient 75 % des actions de Gaz Métropolitain, pour la somme de 900 millions de dollars. Selon l'entreprise, le moment était venu de vendre, car elle avait pu rentabiliser son investissement depuis 1997. On peut aussi noter que « la transaction survient trois mois après que les médias eurent rapporté l'intention du gouvernement libéral à Québec de se départir de certains actifs afin d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2004-2005 » (Desjardins, 2004, p. 5). La vente a aidé à combler une partie du déficit de cette année-là.

Bien que la création d'Hydro International puisse aussi être classée parmi les moyens mis en œuvre pour obtenir une plus grande rentabilité, les véritables opérations commerciales ont concerné le marché américain de l'électricité depuis qu'il a été restructuré. La Federal Energy Regulatory Commission (FERC), qui est chargée par le gouvernement américain de le réguler, « a émis en 1996 deux ordonnances par lesquelles elle exigeait que tous les services publics propriétaires d'installation de transport d'électricité publient, sur le système OASIS, leurs tarifs et leurs modalités, permettant ainsi un accès ouvert et non discriminatoire à leur réseau de transport pour leurs transactions d'énergie en gros » (Pelletier, 2005, p. 70).

Pour qu'un producteur étranger comme Hydro-Québec puisse exporter aux États-Unis, il doit accepter de se plier à ces règles et jouer le jeu de la concurrence dans un marché libéralisé.

Pour pouvoir exporter sur le marché américain dans la foulée de l'Accord de libre-échange nord-américain, Hydro-Québec a transformé sa structure en 1997. En 2001, Hydro-Québec confirme la séparation fonctionnelle de ses activités. Devant être gérées de manière entièrement indépendante, les unités d'Hydro-Québec doivent ainsi se comporter de manière autonome. Les appels d'offres se font sous la surveillance de la Régie de l'énergie et de manière non discriminatoire. Ce réaménagement permet d'obtenir de la FERC le statut de négociant en gros sur les marchés américains (Pelletier, 2005, p. 75). Hydro-Québec compte maintenant quatre divisions (HQ, 2012) :

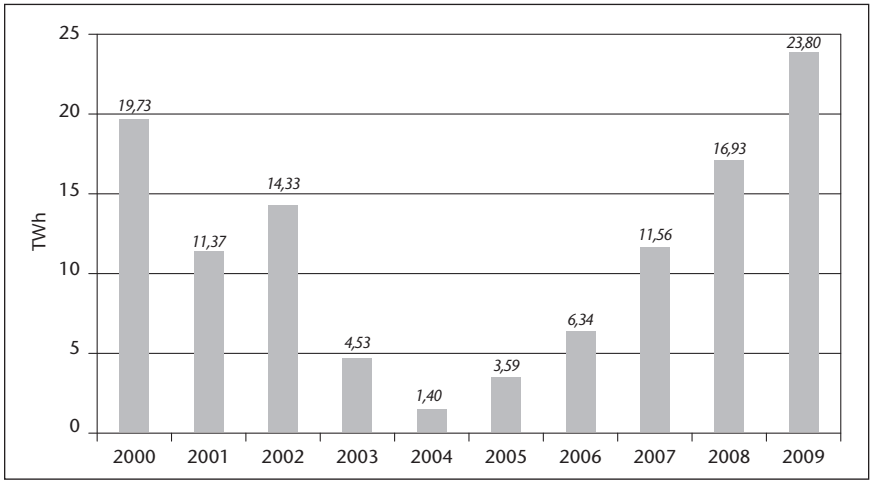
- Hydro-Québec Production produit de l'électricité pour le marché québécois et en commercialise sur les marchés en gros ;
- Hydro-Québec TransÉnergie exploite le réseau de transport d'électricité. C'est une de ses filiales qui a son permis de négociant en gros aux États-Unis (Pelletier, 2005, p. 77) ;
- Hydro-Québec Distribution, comme son nom l'indique, distribue l'électricité sur le territoire québécois ;
- Hydro-Québec Équipement et Services partagés conçoivent et réalisent les projets de construction et de réfection des équipements de production et de transport d'électricité pour les autres divisions.

Ces exportations doivent être rentables et elles ne sont pas négligeables. Pelletier (2005, p. 76) notait que les revenus d'Hydro-Québec Production provenaient en 2005 pour 54 % de la vente à Hydro-Québec Distribution et pour 45 % de la vente sur les marchés de gros en Amérique du Nord. Hydro-Québec a aussi une filiale, Hydro-Québec International, créée en 1978 pour exporter son expertise (Pelletier, 2005, p. 105-106). Cette filiale connaîtra des hauts et des bas. Sous André Caillé, on joue de prudence. Il y aura eu des projets en Chine, en Algérie, en Afrique subsaharienne, en Amérique latine. Hydro-Québec a, dès les années 1970, des contrats avec l'État voisin du Vermont pour écouler ses surplus de production. Une partie de ces contrats tient au décalage entre la pointe de consommation en hiver au Québec et celle en été pour la climatisation plus au sud. C'est plus tard que les opérations de courtage

se développeront. En 2004-2005, Hydro-Québec se départit de ses projets en Chine, puis cesse ses activités de génie-conseil à l'étranger. Le rendement sur ces activités était peu satisfaisant (Breton et Blain, 1999). C'est dans le Nord-est américain qu'est le potentiel de revenus. Le plan stratégique 1998-2002, en se basant sur les chiffres de 1996, estime les revenus des activités hors Québec à environ 600 millions de dollars. Le plan stratégique 2009-2013 a aussi comme orientation d'accroître les exportations d'électricité vers l'Ontario, la Nouvelle-Angleterre et New York.

Selon les données du ministère des Ressources naturelles, qui est le ministère de tutelle d'Hydro-Québec, après un creux important en 2004, les exportations nettes d'électricité ont augmenté jusqu'en 2009 (figure 3.1). Cette augmentation était possible à cause d'une hydraulicité plus grande et de la mise en service de nouvelles centrales. En 2009, 70 % des exportations allaient aux États-Unis (New York et Nouvelle-Angleterre) et le reste vers l'Ontario et le Nouveau-Brunswick[5]. En 2012, les exportations nettes d'électricité étaient en hausse par rapport à 2011, de 1134 à 1233 millions de dollars[6]. Certains se sont inquiétés que les prix de l'électricité aient beaucoup chuté face à la concurrence d'autres sources d'énergie et que pour maintenir ses revenus, Hydro-Québec vende son

Figure 3.1. Exportations nettes d'électricité



5. <http://mrn.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-import-export-electricite.jsp>.
6. <http://hydrosourcedavenir.com/projets/34/le-developpement-des-marches-exterieurs>.

électricité au rabais pour payer les centrales construites sans besoin de production au Québec[7]. Le marché américain apparaît de plus en plus incertain et ne justifie pas la poursuite de la stratégie éolienne actuelle (Asselin, 2013). Ce marché serait de moins en moins rentable, ce qui explique peut-être pourquoi Hydro-Québec ne rend plus public le prix qu'elle obtient sur les marchés d'exportation (Baril, 2013). Qui plus est, même si la demande existe, les lignes pour acheminer l'électricité sont insuffisantes (Arsenault, 2013).

Une partie des activités d'Hydro-Québec est déjà privatisée. Elle est la plus importante cliente des firmes d'ingénieurs-conseils au Québec (Pelletier, 2005, p. 118) et a servi de facilitateur à l'échelle internationale pour ces firmes. Plusieurs de ses activités se font avec des firmes privées en recherche aussi. Mettre Hydro-Québec en concurrence est aussi une façon de la soumettre aux lois du marché. Sa performance est comparable à celle d'une entreprise privée (Lanoue et Hafsi, 2010).

Le tableau 3.1 résume la dimension économique d'Hydro-Québec. Comme Lanoue et Hafsi (2010, p. 90) l'ont souligné et documenté dans leur livre, jusqu'au milieu des années 1990, Hydro-Québec ne versait pratiquement jamais de dividende au gouvernement et ses bénéfices étaient alors modestes. C'est dans les années 2000 que ces bénéfices deviennent plus importants et que le gouvernement peut espérer obtenir, dans les meilleures années, 2 milliards de son entreprise. Par ailleurs, on peut constater, outre l'anomalie des chiffres pour les ventes hors Québec du début des années 2000, qui n'est pas expliquée clairement dans les rapports annuels, la progression des ventes autant au Québec qu'à l'extérieur, les ventes hors Québec comptant pour plus de 10 % du total.

C'est dans cette perspective commerciale qu'Hydro-Québec s'est intéressée en 2009 à l'acquisition d'Énergie Nouveau-Brunswick, à qui elle vendait déjà de l'électricité. Lors de son annonce, le gouvernement du Québec a proposé que cette acquisition aide à sécuriser les ventes vers les États-Unis. Face à une opinion publique très hostile, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a reculé et renoncé à la vente. Faut-il y voir un effet du contrat de l'entreprise avec Terre-Neuve, qui passe dans les

7. <http://www.journaldemontreal.com/2013/05/13/hydro-quebec-vend-son-electricite-au-rabais>.

Tableau 3.1. Hydro-Québec (1996-2012)

	VENTE D'ÉLECTRICITÉ (EN TWH)		PERFORMANCE FINANCIÈRE (EN MILLIONS)		
	AU QUÉBEC	HORS QUÉBEC	REVENUS	BÉNÉFICE NET	DIVIDENDE
1996	144,5	19,0	7 680	520	0
1997	147,3	15,2	8 423	786	357*
1998	142,8	18,6	8 812	679	279
1999	147,0	16,0	9 608	906	453
2000	152,8	37,3	11 429	1 078	539
2001	152,2	42,4	12 578	1 108	554
2002	158,6	54,2	13 002	1 526	763
2003	161,1	15,8	11 425	1 931	965
2004	165,9	14,4	10 698	2 435	1350
2005	169,2	15,3	10 890	2 252	1126
2006	167,3	14,5	11 161	3 741	2342
2007	173,2	19,6	12 330	2 907	2095
2008	170,4	21,3	12 717	3 141	2252
2009	165,3	23,4	12 334	3 035	2168
2010	169,5	23,3	12 238	2 515	1886
2011	170,0	26,8	12 392	2 611	1958
2012	168,4	35,3	12 228	860	645

* Tiré de Lanoue et Hafsi, 2010.

Source : Adapté des rapports annuels d'Hydro-Québec.

Maritimes comme un gain indu d'une province centrale sur les Maritimes ? Néanmoins, l'Île-du-Prince-Édouard, qui achète son électricité du Nouveau-Brunswick, s'est aussi intéressée à la possibilité de faire affaire avec Hydro-Québec, et il faudra voir à plus long terme ce qui résultera de ces contacts (Bernier, 2011). Mais ce modèle de développement où les entreprises publiques dépassent leurs frontières d'origine est par exemple celui qu'a adopté Électricité de France en Belgique (Bernier, 2011, p. 410-411). Il sera intéressant de voir comment Hydro-Québec pourra éventuellement reprendre un tel projet. Il faudrait voir aussi ce qui est possible aux États-Unis. Est-il inconcevable qu'Hydro-Québec devienne actionnaire d'une entreprise privée ? En Europe, la libéralisation a mené à une concentration des entreprises (Thomas, 2007).

3.4. La commercialisation n'est pas la privatisation

Commercialiser est mettre l'accent sur les questions qui ont été présentées plus tôt. Nous avons aussi évoqué la transformation d'Hydro-Québec et sa désormais plus grande perméabilité aux influences extérieures. Un débat qui est revenu périodiquement dans l'actualité depuis le début des années 1980 est celui de la privatisation. Celle qui ferait d'Hydro-Québec uniquement une entreprise commerciale a été évoquée. Un gouvernement ferait une erreur, selon l'opinion publique, en privatisant Hydro-Québec. L'attachement des Québécois à cette société d'État demeure. Pour ce livre, et en lien avec un sondage similaire réalisé il y a dix ans (Bernier, 2004), nous avons posé deux fois la même question sur la privatisation d'Hydro-Québec.

En 2003, nous avions demandé si les Québécois souhaitaient qu'Hydro-Québec soit privatisée (voir Bernier, 2004). La question était légèrement différente. On demandait alors : « Êtes-vous très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou très défavorable à ce qu'Hydro-Québec devienne une entreprise privée ? » Cette année, la question, avec les mêmes catégories, demande directement : « Êtes-vous … à la privatisation d'Hydro-Québec ? » Les résultats sont comparés au tableau 3.2. En 10 ans, et en tenant compte des nuances sur la formulation et des autres limites que cet instrument de mesure comporte, les Québécois sont très majoritairement hostiles à la privatisation d'Hydro-Québec. Plus de la moitié (51 %) des Québécois n'y sont pas du tout favorables, alors que 6 % y sont très favorables. Si on se fie à ces sondages, un parti politique qui proposerait la privatisation perdrait des votes.

Tableau 3.2. Opinions sur la privatisation d'Hydro-Québec en pourcentage

	2003		2013	
Très favorable	9	25	6	18
Assez favorable	16		12	
Peu favorable	22	68	21	72
Pas du tout favorable	46		51	
NSP ou refus	7		10	

N = 700

Si on exclut les répondants qui ne savaient pas ou ont refusé de répondre, on trouve, au tableau 3.3, les opinions sur la privatisation d'Hydro-Québec en fonction des intentions de vote. La distribution gauche-droite selon laquelle les partis souverainistes sont plus à gauche se constate sur cette question. Les électeurs qui favorisent le PQ et Québec solidaire sont très hostiles à la privatisation, alors que ceux qui appuient les libéraux et la défunte Action démocratique du Québec (ADQ), qui a laissé sa place à la CAQ, sont plus favorables à la privatisation, surtout ceux qui appuient la CAQ. Dans tous les cas, les électeurs demeurent majoritairement hostiles à la privatisation d'Hydro-Québec. Le maximum d'électeurs favorables à la privatisation est de 30 % d'électeurs à la CAQ, alors que le pourcentage le plus faible, soit 9 %, est à Québec Solidaire.

Si on étudie maintenant les réponses à la question en fonction des caractéristiques socioéconomiques, on observe au tableau 3.4 peu de variation. Les « pas du tout favorables à la privatisation » diminuent un peu avec l'âge, mais seulement de 2 % chaque fois qu'on change de catégorie. Les chiffres changent plus en fonction de la scolarité. Ceux qui ont reçu une formation universitaire sont 8 % moins nombreux à être favorables à la privatisation. Ceux qui ont les plus hauts revenus sont aussi moins favorables à la privatisation que les gens moins aisés. Si on étudie la question en fonction de la langue, les francophones sont 2 % moins favorables à la privatisation. Bref, les variations les plus significatives sont en fonction du revenu et de la scolarité, chiffres qui ont habituellement tendance à être corrélés. Au Québec, selon les données du sondage, 25 % des gens gagnent moins de 40 000 dollars par année. Le taux monte à 38 % pour ceux qui ont un diplôme secondaire ou moins.

Tableau 3.3. Opinions sur la privatisation d'Hydro-Québec en fonction des intentions de vote

PARTI APPUYÉ / PRIVATISATION	PQ	PLQ	CAQ	ON	QS
Très favorable	4	11	6	12	4
Assez favorable	10	14	24	10	5
Peu favorable	18	27	28	16	19
Pas du tout favorable	68	49	41	62	71

N = 631

Tableau 3.4. Opinions sur la privatisation d'Hydro-Québec

	ÂGE			SCOLARITÉ			REVENU			LANGUE	
	18-34	35-54	55 ET +	SECONDAIRE	COLLÉGIAL	UNIVERSITÉ	– DE 40	40-80	+ DE 80	FRANÇAIS	ANGLAIS + AUTRES
Très favorable	9	6	5	8	8	5	5	7	8	6	15
Assez favorable	6	15	17	13	17	9	20	13	8	13	7
Peu favorable	26	22	23	26	19	24	20	24	25	23	22
Pas du tout favorable	59	57	55	53	56	62	55	56	59	57	56

Si 34 % des Québécois gagnent 80 000 dollars ou plus, le taux monte à 50 % chez les détenteurs de diplômes universitaires. Au total, les Québécois ne souhaitaient pas la privatisation d'Hydro-Québec il y a dix ans et ne la souhaitent pas non plus aujourd'hui.

Deux autres questions du sondage permettent de pousser plus loin notre compréhension de l'opinion des Québécois sur Hydro-Québec. Dans le sondage, une question portait sur le développement de la production des gaz de schiste, qui a été un grand enjeu dans les dernières années au Québec. L'autre question précisait que le Plan Nord prévoyait l'ajout de 3000 mégawatts en hydroélectricité, même si la production massive aux États-Unis des gaz de schiste a fait baisser le prix reçu à l'exportation. La question précisait : « Compte tenu de la chute du prix de l'électricité à l'exportation… » Néanmoins, 34 % des sondés s'estimaient très ou assez favorables à ce développement. Il faut ajouter que le Plan Nord, projet de fin de mandat de l'ancien gouvernement, alors assez impopulaire et que le nouveau gouvernement n'a conservé que partiellement. On peut donc y voir un appui à l'énergie hydroélectrique. Par ailleurs, la question 15 demandait si la production d'électricité générait beaucoup ou pas assez de retombées pour les populations dans les régions. Plus de la moitié (53 %) des répondants estiment que les retombées sont peu (24 %) ou pas assez (29 %) nombreuses, contre 34 % qui estiment qu'elles sont nombreuses (7 %) ou assez nombreuses (27 %). Les gens des régions considèrent plus que les Montréalais (57 % contre 49 %) que les retombées ne sont pas assez importantes pour les régions. Hydro-Québec a toujours eu un mandat de développement régional.

Sur l'opinion qu'ont les Québécois de leur entreprise publique, il faudrait aussi voir, outre le Plan Nord et ses suites éventuelles, quel rôle on veut faire jouer à Hydro-Québec. On a souligné au cours des derniers mois que certains projets de mini-centrales étaient abandonnés alors que des parcs d'éoliennes sont mis en service. Contrairement à ce qui est le cas dans des pays comme l'Allemagne, le solaire a été jusqu'ici peu mentionné au Québec. Est-ce à Hydro-Québec de porter le poids du développement de ces formes d'énergie renouvelable ? Sa rentabilité ne peut qu'en être affectée.

Conclusion et recommandations

Le secteur public peut être rentable et Hydro-Québec est une source importante de revenus pour le gouvernement. Pour ces raisons, mais aussi à cause de l'opinion des Québécois sur cette entreprise publique, celle-ci ne devrait pas être privatisée, mais continuer à se réinventer. Hydro-Québec a démontré que sa commercialisation a mené à des bénéfices accrus. Pour ce qui est de sa mission de mise en œuvre des politiques publiques, d'autres écrits en discutent, dont un chapitre déjà mentionné dans ce livre. Dans le cas des sociétés d'État, il n'y a pas seulement l'argent, il y a aussi le développement économique et les autres objectifs énumérés en introduction. Mais pour que ceux-ci puissent être réalisés, il faut réussir la dimension commerciale. Une entreprise publique à succès est d'abord une entreprise rentable qui ne grève pas les coffres de l'État.

Ce n'était pas l'objet de ce chapitre, mais une vue plus large des sociétés d'État au Québec porte à s'interroger sur ce que l'État attend d'elles. On a longtemps dit qu'Hydro-Québec était un État dans l'État ou son organisme le plus autonome (Pelletier, 2005, p. 45), mais en fait, est-ce que l'État sait ce qu'il attend de son entreprise ? Selon Parenteau (cité par Lanoue et Hafsi, 2010, p. 59), l'État québécois a longtemps manqué de moyens pour contrôler Hydro-Québec, mais a-t-il aujourd'hui une vision de ce que doit et peut être Hydro-Québec ? On ne peut pas reprocher à celle-ci d'avoir un plan stratégique. Est-ce que la politique énergétique ou la politique de développement régional sont élaborées en interaction avec cet important instrument de politique ? Sinon, il ne faut pas s'étonner qu'Hydro-Québec se développe essentiellement en fonction de la logique de son activité principale, comme les entreprises le font généralement (Bernier, 2011).

Si Hydro-Québec n'était pas en situation de monopole complet pour l'électricité, même avant l'ALÉNA, il sera intéressant de voir comment diverses minicentrales, d'autres filières de production d'électricité, vont conserver Hydro-Québec en situation de concurrence et donc maintenir la pression pour que celle-ci demeure efficace. Le gouvernement l'a toutefois obligée à acheter de producteurs privés (Pelletier, 2005, p. 116) à des coûts qui ont suscité des débats et nuisent à sa rentabilité. Pour l'instant, sa base de production sur l'hydraulique lui confère un avantage et les surplus actuels repoussent le débat dans le temps, mais à plus long terme, faudra-t-il retourner au nucléaire pour satisfaire la demande lorsque l'hydraulique sera une ressource entièrement utilisée ? Renoncera-t-on alors aux exportations ? Pour l'économie québécoise, les bas tarifs d'électricité devraient représenter un avantage comparé important. Il faut voir comment la disponibilité de la ressource est utilisée. Pour reprendre un débat sur les contrats aux alumineries, faut-il pratiquement la donner ou voir comment elle peut permettre d'attirer d'autres investissements énergivores comme les nouveaux serveurs informatiques ?

Bibliographie

ARSENAULT, JULIEN (2013). « L'hydroélectricité du Québec intéresse le Massachusetts », *Le Devoir,* Montréal, 12 octobre, p. C-3.

ASSELIN, PIERRE (2013). « Le fouillis éolien », *Le Soleil*, Québec, 14 mai, p. 25.

BARIL, HÉLÈNE (2013). « Hydro garde le secret sur les prix de vente à l'exportation », La Presse, Montréal, 18 mai, p. Affaires-5

BÉLAIR-CIRINO, MARCO (2013). « Hydro réclame des hausses tarifaires de 5,8 % », *Le Devoir,* 21 août, p. B1 et B4.

BERNIER, LUC (2011). « The future of public enterprises : Perspectives from the Canadian experience », *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative / Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, 4 décembre, p. 399-419.

BERNIER, LUC et LUC FARINAS (2011). « Les organismes autonomes », dans Nelson Michaud (dir.), *Secrets d'États ?*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 380-410.

BERNIER, ROBERT (dir.) (2004). *L'État québécois au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

BOZEC, RICHARD (2002). *La performance comparée des entreprises publiques et des entreprises privées : un état des lieux*, Ottawa, Université d'Ottawa, Faculté d'administration, Document de travail, 42 p.

BRETON, GAÉTAN et JEAN-FRANÇOIS BLAIN (1999). *Les mauvais coûts d'Hydro-Québec*, Québec, Nota Bene.

CHANG, YOUNGHO et JIAN LIANG LEE (2008). « Electricity market deregulation and energy security », *International Journal of Global Energy Issues*, vol. 29, p. 109-132.

CLICHE, JEAN-FRANÇOIS (2013). « Énergie : le Québec au temps des choix », *Le Soleil*, 31 août, p. 16.

DESJARDINS, FRANÇOIS (2004). « Hydro-Québec sort de Gaz Métro », *Le Devoir*, 2 juillet, p. A5.

FINON, DOMINIQUE, TOR ARNT JOHNSEN et ATLE MIDTTUN (2004). « Challenges when electricity markets face the investment phase », *Energy Policy*, vol. 32, p. 1355-1362.

FLORIO, MASSIMO (2013). *Network Industries and Social Welfare : The Experiment That Reshuffled European Utilities*, Oxford, Oxford University Press.

HAFSI, TAÏEB (2001). « Fundamental dynamics in complex organizational change : A longitudinal inquiry into Hydro-Quebec's management », *Long Range Planning*, vol. 34, p. 557-583.

HAFSI, TAÏEB et CHRISTIANE DEMERS (1989). *Le changement radical dans les organisations complexes ; le cas d'Hydro-Québec*, Boucherville, Gaëtan Morin.

HYDRO-QUÉBEC (2012). *Rapport sur le développement durable 2012*.

HYDRO-QUÉBEC, *Plans stratégiques 1998-2002, 2002-2006, 2004-2008, 2006-2010 et 2009-2013*.

HYDRO-QUÉBEC, *Rapports annuels 1996-2012*.

LANOUE, ROGER et TAÏEB HAFSI (2010). *Société d'État ? Pourquoi pas ? Concilier politique et performance, les secrets de la réussite d'Hydro-Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

MCDONALD, DAVID A. et GREG RUITERS (dir.) (2012). *Alternatives to Privatization : Public Options for Essential Services in the Global South*, Londres, Routledge.

MCROBERTS, KENNETH (1993). *Quebec, Social Change and Political Crisis*, 3e éd., Toronto, McClelland and Stewart.

PELLETIER, MARIE-LOUISE (2005). *L'adaptation d'Hydro-Québec aux enjeux de l'intégration économique*, Montréal, Wilson et Lafleur.

RINGEL, M. (2003). « Liberalizing European electricity markets : Opportunities and risks for a sustainable power sector », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 7, p. 485-499.

RUTTAN, VERNON W. (1983). « The TVA and regional development », dans Erwin C. Hargrove et Paul K. Conkin (dir.), *TVA, Fifty Years of Grass-Roots Bureaucracy*, Urbana, University of Illinois Press, p. 150-163.

SIMARD, LOUIS (2003). *Conflits d'environnement et concertation*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris.

SIMARD, LOUIS, ALAIN DUPUIS et LUC BERNIER (2006). « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Administration publique du Canada*, vol. 49, p. 308-333.

STERLACCHINI, ALESSANDRO (2010). « Energy Rand D in private and state-owned utilities : An analysis of the major world electric companies », *Ninth Milan European Economy Workshop*, juin.

THOMAS, STEVE (2007). *Corporate Concentration in the EU Energy Sector*, Public Services International Research Unit, Working paper, Londres, University of Greenwich.

Chapitre 4

L'éducation au Québec

Un consensus en équilibre ?

Isabelle Lacroix

La responsabilité du gouvernement québécois en matière d'éducation fait l'objet d'un vaste consensus au Québec depuis plusieurs décennies. Or, la question des finances publiques vient fréquemment faire émerger un débat quant à l'étendue souhaitée de la responsabilité sociale étatique en cette matière. Jusqu'où doit aller la responsabilité de l'État relativement à l'éducation ? Au printemps 2012, cette question fut au cœur d'un important mouvement de contestation alors que le gouvernement augmentait les frais de scolarité pour les étudiants universitaires. S'opposaient à ce moment-là deux visions relatives à qui devait payer davantage pour la formation de ces étudiants : l'État ou les étudiants ? Personne dans le cadre de ce débat particulièrement polarisé ne remettait véritablement en question le financement majoritairement public des universités québécoises, mais comment devait-on répartir la responsabilité dans le cas des frais rattachés aux études ? Cette question en appelait nécessairement une autre : qui bénéficiait surtout de cet investissement ? L'étudiant lui-même ou sa collectivité ?

Cela illustre fort bien le dilemme à la base de la responsabilité sociale en matière d'éducation : si le bénéfice que retire l'individu de l'éducation et de la formation qu'il reçoit est indéniable, ce bénéfice est aussi très grand pour la collectivité qui voit sa ressource première accroître son potentiel productif. Si tous en retirent quelque chose, se pose alors la question de la proportion de ce bénéfice, et donc, de la proportion de la responsabilité qui revient à chacun. Le système éducatif québécois, dont le fonctionnement repose sur une gouvernance multijoueurs (Lacroix, 2012), cherche ainsi à inclure le plus grand nombre possible d'acteurs concernés par ce débat. L'objectif est de faire participer à la redéfinition de cet équilibre des responsabilités sociales en matière d'éducation les acteurs qui en vivent les impacts et en retirent les bénéfices.

Dans ce texte, nous proposons d'aborder le système éducatif québécois sous l'angle de ce questionnement quant à la responsabilité sociale des individus et de l'État, du préscolaire à l'université. Nous débutons par un état de la situation en présentant la mission étatique en cette matière, l'organisation et les structures actuelles selon les différents ordres d'enseignement. Ensuite, nous présentons quelques enjeux au cœur de l'évolution récente du système avant de conclure sur les perspectives futures.

4.1. L'état de la situation

Le système québécois d'éducation est globalement le même depuis quelques décennies. En fait, à bien des égards, le système actuel est celui redéfini par le gouvernement québécois de Jean Lesage à la suite de la Commission Parent. Moment fondateur s'il en est un, la Commission Parent et les suites données à ses recommandations auraient véritablement permis au système éducatif québécois d'entrer dans une certaine modernité, soit celle de la massification de l'éducation. En ce sens, la Commission proposait une réforme visant trois finalités : « 1) fournir à chacun la possibilité de s'instruire en fonction du principe de l'égalité des chances ; 2) rendre accessibles à chacun les études en fonction de ses aptitudes et de ses goûts ; et 3) préparer l'individu à la vie en société » (Hamel et Jouve, 2006, p. 72). Large programme !

Aujourd'hui, le système éducatif québécois est composé des niveaux d'enseignement suivants :

- préscolaire et primaire : pour les enfants de 5 à 12 ans ;
- secondaire : pour les jeunes de 12 à 17 ans ;
- formation professionnelle au secondaire et formation aux adultes ;
- réseau collégial : formation préuniversitaire et formation technique ;
- réseau universitaire : baccalauréat, maîtrise et doctorat.

Cet enseignement est offert par de nombreuses institutions qui sont généralement complémentaires et, parfois, en concurrence. Au Québec, on dénombrait en 2009-2010[1] : 2 726 établissements publics d'enseignement, 363 établissements privés d'enseignement, 48 cégeps publics, 49 collèges privés et 18 universités.

La gouverne du système éducatif repose sur une structure à trois échelons. D'abord, à l'échelon du gouvernement central, on retrouve le ministère de l'Éducation. Celui-ci est responsable des orientations générales et de la supervision globale du système. Sa mission générale est ainsi définie :

> En vertu de sa loi constitutive, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport est investi de la responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques relatives aux domaines de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire, de l'enseignement collégial ainsi que de l'enseignement et de la recherche universitaires[2] (MELS, <http://www.mels.gouv.qc.ca/ministere/ministere/index.asp?page=mission>).

À l'échelon intermédiaire se retrouvent les commissions scolaires, chargées de l'organisation des services éducatifs sur un territoire donné. Au Québec, elles sont au nombre de 72 réparties sur l'ensemble du territoire. La mission de ce réseau est la suivante :

> organiser, au bénéfice des personnes relevant de sa compétence, les services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement.

1. Les données présentées dans ce texte sont tirées du rapport annuel 2011-2012 du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Or, dans ce rapport, on se réfère aux données de 2009-2010 comme étant les données les plus récentes disponibles.
2. À noter, le 19 septembre 2012, le gouvernement du Québec a procédé à la création du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Or, au moment de rédiger le présent chapitre, la mission du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport était toujours ainsi formulée.

> La commission scolaire a également pour mission de promouvoir et valoriser l'éducation publique sur son territoire, de veiller à la qualité des services éducatifs et à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de contribuer, dans la mesure prévue par la loi, au développement social, culturel et économique de sa région (*Loi sur l'instruction publique* – LIP, art. 207.1).

À l'échelon local se retrouvent les établissements chargés de livrer directement le service éducatif prescrit. Par établissement, nous entendons : les écoles primaires et secondaires, les centres de formation professionnelle et d'éducation aux adultes. Leur mission générale est de

> dispenser aux personnes visées à l'article 1 les services éducatifs prévus par la présente loi et le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447 et à collaborer au développement social et culturel de la communauté. Elle doit, notamment, faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement.
>
> […]
>
> Elle a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire (LIP, art. 36).

En ce qui a trait à l'enseignement supérieur, soit les collèges et les universités, il s'agit d'organisations plus autonomes fonctionnant passablement différemment. Selon la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*,

> le collège régional a pour mission d'organiser l'enseignement général et professionnel de niveau collégial dispensé par ses collèges constituants, en favorisant, entre eux, la collaboration ainsi que la complémentarité de leurs activités. […] *b*) admettre aux programmes d'études collégiales les personnes désireuses d'y être admises ou conclure, conformément aux normes générales que peut établir le ministre, des conventions relatives à ces programmes avec tout établissement d'enseignement ou tout autre organisme (art. 42).

Finalement, pour ce qui est des universités, la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* précise quelles sont les organisations qui sont légalement reconnues comme telles et peuvent donc faire usage des termes *université* et *universitaire*, notamment au moment de décerner des diplômes (art. 1 à 4).

En nombre, le système éducatif québécois représentait, en 2009-2010, 1 320 400 élèves au sein des écoles et centres de formation (dont 131 801 dans les établissements privés), 212 005 étudiants au niveau collégial (dont 20 485 dans les collèges privés) et 272 011 étudiants dans les universités. Soit plus de 1 800 000 personnes.

En matière de gouvernance, les modèles sont aussi variables selon les niveaux d'enseignement et les échelons du système. Or, une constante importante est celle de retrouver à la tête des organisations une instance participative multijoueurs. Ainsi, les commissions scolaires sont dirigées par un conseil de commissaires composé d'une majorité de commissaires élus par la population et de commissaires-parents désignés par le comité de parents. La direction générale participe généralement à ses rencontres. Seuls les commissaires élus possèdent un droit de vote et un des leurs assure la présidence du conseil. Les autres acteurs participants possèdent cependant un droit de parole formel. Les établissements ont à leur tête un conseil d'établissement composé d'au moins quatre parents élus lors de l'assemblée générale des parents, de quatre membres du personnel, dont au moins deux enseignants et un membre du personnel affecté au service de garde s'il y a lieu, de deux élèves du second cycle du secondaire le cas échéant et de deux membres de la communauté. Le directeur de l'établissement participe aux délibérations du conseil d'établissement, mais n'y détient pas de droit de vote. La présidence est assurée par un des parents membres. Dans un esprit similaire, les cégeps, quant à eux, sont administrés par un conseil d'administration composé des personnes suivantes : cinq personnes nommées par le ministre et choisies comme suit : deux après consultation des groupes socio-économiques du territoire principalement desservi par le collège, une parmi celles proposées par les établissements d'enseignement de niveau universitaire, une parmi celles proposées par les commissions scolaires de ce territoire et une parmi celles proposées par le conseil régional des partenaires du marché du travail de la région où est situé le collège ; deux personnes nommées par le ministre et choisies au sein des entreprises de la région œuvrant

dans les secteurs d'activités économiques correspondant aux programmes d'études techniques mis en œuvre par le collège ; deux titulaires du diplôme d'études collégiales ne faisant pas partie des membres du personnel du collège et qui ont terminé leurs études au collège, l'un dans un programme d'études préuniversitaires et l'autre dans un programme d'études techniques, nommés par les membres du conseil en fonction ; deux parents d'étudiants du collège élus par leurs pairs réunis en assemblée générale ; deux étudiants du collège, l'un inscrit à un programme d'études préuniversitaires et l'autre à un programme d'études techniques, nommés par les associations d'étudiants ; deux enseignants, un professionnel non enseignant et un membre du personnel de soutien du collège, respectivement élus par leurs pairs. Le directeur général et le directeur des études sont également membres du conseil.

Du côté des universités, il n'y a pas un seul modèle de gouvernance appliqué dans chaque organisation, mais plutôt quelques règles générales. On retrouve à leur tête un conseil chargé des grandes orientations de l'organisation telles que la planification stratégique et la gestion des ressources humaines et financières. Le conseil est composé de membres internes à la communauté universitaire – personnels, étudiants, direction – et de membres externes représentant la communauté. Les proportions des uns et des autres varient selon les universités, mais le pourcentage de membres externes serait chaque fois compris entre 40 et 63[3]. Des comités d'éthique, de gouvernance et de vérification sont généralement rattachés au conseil. On retrouve aussi généralement au sein des universités un conseil académique, chargé des orientations en matière d'enseignement et de recherche et largement composé de membres de la communauté universitaire. Ainsi, bien que les variantes soient nombreuses au sein du réseau des universités, la présence d'une instance décisionnelle multijoueurs est aussi la norme.

Au niveau de l'État québécois, le secteur de l'Éducation représente plus de 20 % des dépenses totales du budget, avec un montant associé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, en 2011-2012, de 15 708 millions de dollars. Cela représente, selon

3. Ces données sont tirées du cahier du participant relatif à la rencontre préparatoire au Sommet sur l'enseignement supérieur portant sur la gouvernance et le financement : <http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/documents_gouvernance_financement/cahier_thematique_gouvernance.pdf>.

les niveaux d'enseignement, des dépenses respectives de 8 758 millions pour le préscolaire, primaire et secondaire et de 5 140 millions pour l'enseignement supérieur.

Ce portrait illustre ainsi l'importance que revêt la mission éducative pour une société comme le Québec de par le nombre d'organisations impliquées, le nombre d'individus touchés et les sommes qui y sont attribuées. De plus, pour assurer le développement d'une société, l'éducation et la formation s'avèrent des atouts déterminants. Considérant cela, il s'avère pertinent de s'intéresser aux défis et aux enjeux que rencontre le système éducatif québécois et à leurs impacts quant à sa mission générale.

4.2. Quelques enjeux révélateurs

En 1998 entrent en vigueur des mesures réformant sur plusieurs plans le système éducatif québécois, sa structure et son fonctionnement. Celles-ci découlent des États généraux sur l'éducation organisés par le gouvernement du Québec en 1995-1996. À ce moment-là, les critiques étaient nombreuses à l'égard du système public d'éducation (taux d'abandon élevé, lourdeur bureaucratique paralysante, carence importante de certains apprentissages de base) et provenaient tant des parents que des professionnels du système (Hamel et Jouve, 2006, p. 82).

Un des éléments importants de ces changements apportés au système fut l'intégration du « renouveau pédagogique » venu réorienter les pratiques d'enseignement et, ultimement, les pratiques d'apprentissage. Quinze ans plus tard, c'est généralement à cela que fait référence l'expression *LA réforme*. Mais l'aspect pédagogique n'est pas le seul changement découlant de ces réformes, alors que celles-ci furent porteuses d'un changement important en termes de réorientation de la mission éducative étatique et des pratiques qui en ont découlé. Si depuis quelques décennies le gouvernement québécois travaillait à favoriser l'« accès pour tous » à une éducation de qualité, on passera en 1998 à un objectif de « réussite pour tous ». Les attentes à l'égard du système éducatif québécois ne seront plus jamais les mêmes et auront accru les pressions exercées sur le système dans son ensemble. Cette hausse des attentes prenant forme dans un contexte de difficultés au niveau des finances publiques explique, en partie, les difficultés que

connaissent les acteurs du système. Certains des enjeux actuellement au cœur des débats touchant l'éducation au Québec peuvent être associés à cette exigeante visée. Nous avons choisi d'en cibler trois qui nous semblent révélateurs des attentes populaires en cette matière, des préoccupations à l'égard des finances publiques, de la valeur hautement symbolique d'un système associé à une certaine identité québécoise et, finalement, du niveau attendu de responsabilité étatique à l'égard de l'atteinte des objectifs. Ces trois enjeux sont : la persévérance scolaire, le financement des universités et les infrastructures éducatives.

4.2.1. La persévérance scolaire

Le décrochage scolaire, ou si on préfère la persévérance scolaire, est depuis plusieurs années un enjeu considéré comme un véritable problème sociétal. Il s'agit d'ailleurs de l'orientation numéro 1 contenue dans le Plan stratégique 2009-2013 du ministère de l'Éducation : Améliorer la persévérance et la réussite scolaires[4]. Bien que la question de la réussite se pose à tous les niveaux d'enseignement, cette question est généralement abordée sous l'angle de la formation initiale, soit l'obtention d'un diplôme d'études secondaires. Ce même plan stratégique ministériel formule ainsi l'objectif à atteindre : « Augmenter le taux d'obtention d'un premier diplôme ou d'une première attestation d'études avant l'âge de 20 ans » (Rapport annuel 2011-2012, p. 22). La cible est un taux de 80 % en 2020, et les résultats en cette matière étaient de 74 % en 2009-2010 et de 74,3 % en 2010-2011. Qu'en est-il de cet enjeu ? Qui fait quoi et qui doit faire quoi ?

Au cours des dernières années, la question de la persévérance scolaire a fait émerger, selon Michel Perron, un véritable mouvement social. D'une part, on interpelle l'État québécois de façon à ce qu'il mobilise ses structures et interventions dans le sens d'une réduction du taux de décrochage. Cela s'est d'ailleurs traduit par le passé par des mesures et projets ministériels, tels que la stratégie d'action visant la persévérance et la réussite scolaires *L'école, j'y tiens !* lancée en 2009 ou le programme *Famille, école, communauté : réussir ensemble*, qui est un programme d'intervention axé sur la réussite scolaire dans les milieux défavorisés lancé en 2003-2004. D'autre part, se renforce l'idée que, selon l'adage,

4. Pour consulter le Plan stratégique du ministère, <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/BSM/PlanStrategique2009-2013.pdf>.

Il faut tout un village pour élever un enfant. De cette prise de conscience vont naître de nombreuses mesures de sensibilisation et de participation d'origine locale et régionale. À titre d'exemple, mentionnons le projet régional de la certification de conciliation études-travail du Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire du Saguenay–Lac-St-Jean, où s'engagent employeurs, élèves, parents et milieu scolaire[5]. Ou encore, des projets plus locaux tels que le projet de Cité-École de la polyvalente Louis-St-Laurent d'East Angus, qui mobilise 14 municipalités et les acteurs politico-socio-économiques autour de la réussite des élèves de cette polyvalente[6].

Ainsi, dans le cas de la persévérance scolaire, on peut croire que le modèle de la responsabilité multiple fut retenu par l'ensemble des intervenants. L'État et les différents acteurs impliqués auraient tous reconnu l'importance du problème, la contribution de l'autre et ses limites, mais aussi, l'aspect incontournable de sa propre contribution. Devant une incapacité de traiter cette question au niveau purement étatique, notamment en fonction des sommes limitées disponibles, les acteurs locaux et régionaux auraient perçu leur intérêt direct et indirect relatif à la problématique et auraient cru nécessaire d'agir. De la même façon, voyant la volonté d'agir des partenaires locaux et régionaux, l'État aurait choisi de contribuer à ces efforts de mobilisation pour soutenir le développement des communautés en matière de formation, mais aussi pour assurer une certaine équité entre les régions québécoises. En somme, il s'agirait d'un cas où tant les attentes que les responsabilités sont partagées.

4.2.2. Le financement des universités

Un des principaux enjeux quant à l'enseignement supérieur au Québec est la question du financement des universités. Cette question n'est pas simple, car elle interpelle la définition de la mission universitaire : quelle université veulent les Québécoises et les Québécois ? Quelle université pour le Québec ?

Dans un article de 2012, Larouche, Savard, Héon et Moisset s'intéressent aux différentes conceptions de l'université québécoise, conceptions que sous-tend la mission générale de l'institution.

5. Pour plus d'information à ce sujet, voir le site de l'organisme, <http://www.crepas.qc.ca/>.
6. Pour plus d'information sur ce projet, voir le site de l'école, <http://louisstlaurent.cshc.qc.ca/>.

Ainsi, pour ces auteurs, « la mission fondamentale des universités repose sur la production, la création, la conservation, la transmission et la diffusion des savoirs. […] La mission fondamentale est traversée et colorée par différentes conceptions des universités » (p. 46-47). Les auteurs établissent une typologie contenant sept conceptions différentes[7] qui pourraient être à la base des différentes évaluations que l'on fait de l'université québécoise, mais, encore plus fondamentalement, des attentes que l'on peut avoir à l'égard de celle-ci. Par exemple, concevons-nous l'université comme un service public (p. 53) orienté dans le sens du bien commun ? Ou alors, la concevons-nous comme possédant intrinsèquement une valeur marchande qui répond aux aléas du marché (p. 54) ? Dépendamment de la réponse à cette question, nos attentes à son égard seront bien différentes.

Il est possible de transposer cette diversité de conceptions et d'attentes aux questions et remises en question quant à l'organisation des universités québécoises et à leur financement. Si certains groupes, comme Québec solidaire, revendiquent un financement exclusivement public pour les universités, d'autres, comme certains recteurs du réseau québécois, misent sur un financement plus diversifié. Évidemment, ces positionnements se font dans un contexte de finances publiques difficiles où l'État cherche à diminuer ses dépenses, où les universités se disent sous-financées et où l'on s'interroge sur la gestion de ces mêmes universités (le cas de l'îlot Voyageur de l'Université du Québec à Montréal ayant particulièrement marqué l'imaginaire collectif à cet égard).

Actuellement, et si on résume à grands traits une gestion complexe, il est possible de dire que les universités québécoises sont majoritairement financées par les gouvernements. En 2010-2011, 55,7 % de leur financement provenait du gouvernement du Québec et 11,8 % du gouvernement du Canada[8]. Toujours pour cette même

7. Ces sept conceptions sont les suivantes : 1) service public, 2) marché, 3) académique, 4) entrepreneuriale, 5) politique, 6) apprenante et 7) milieu de vie (Larouche, Savard, Héon et Moisset, 2012).

8. Pour un résumé de la situation, consulter le document ministériel ayant servi à la préparation de la rencontre thématique portant sur la gouvernance et le financement des universités, dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur : <http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/documents_gouvernance_financement/cahier_thematique_gouvernance.pdf>.

année, les contributions des étudiants représentaient 15,8 %[9]. Tout le débat entourant la hausse des frais de scolarité qui a eu lieu au Québec portait ainsi sur la modification de la proportion de ces contributions. Les libéraux de M. Charest proposaient de hausser la proportion de la contribution étudiante, alors qu'une part importante des étudiants revendiquait le *statu quo* (FEUQ) ou la gratuité scolaire (ASSÉ). Si ce débat interrogeait la capacité de payer des uns et des autres, principalement de l'État et des étudiants, il soulevait aussi des interrogations relativement aux bénéficiaires de cet investissement. Si on considère que l'étudiant au premier chef retirera des bénéfices considérables de sa formation universitaire (salaire, statut social, possibilités d'avancement…), on considérera qu'il devrait donc être plus responsable du financement de sa formation. Au contraire, si on considère que la société québécoise est la première à bénéficier de l'augmentation de la proportion de diplômés universitaires au sein de sa population (développement accru, innovations multiples, revenus en taxes et impôts…), on considérera qu'il reviendrait donc à l'État d'assumer le coût de cette formation dans le sens de l'intérêt général. Si certains ont misé sur la gratuité scolaire, le débat porte généralement sur le niveau de contribution de tout un chacun et, donc, sur leur responsabilité respective à l'égard de ce projet éducatif comportant une dimension à la fois individuelle et collective.

Ainsi, dans le cas du financement des universités, le consensus semble plus difficile à établir quant à la responsabilité des uns et des autres : qui de l'État ou du citoyen doit contribuer davantage pour assurer le plein développement des universités québécoises ? Cette question a d'ailleurs entraîné un large débat au Québec au printemps 2012, débat que certains commentateurs ont même associé à une crise puisqu'il fut porteur de vastes manifestations regroupant de nombreux groupes de la société civile et d'une polarisation rarement rencontrée dans la province, et qui s'est soldé par une décision gouvernementale d'indexation des frais de scolarité des étudiants et par une promesse de réinvestissement dans les universités. Est-ce que l'on peut considérer cela comme un compromis

9. Les autres revenus des universités sont, toujours selon le document ministériel ayant servi à la préparation de la rencontre thématique portant sur la gouvernance et le financement des universités, dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur : autres subventions gouvernementales, subventions non gouvernementales, dons, fondations, fonds de dotation, ventes externes (p. 26).

porteur d'un consensus social largement partagé ? Les acteurs impliqués dans le conflit ont émis de sérieux doutes, tant du côté des étudiants que des universités, et le consensus semblait des plus fragiles au lendemain de ces décisions.

4.2.3. Les infrastructures éducatives

Finalement, et plus globalement, se pose la question des infrastructures éducatives au Québec. Si le discours de certains groupes, notamment certaines associations syndicales, veut que l'on doive cesser d'investir dans le béton pour investir dans les individus, il demeure un fait : les infrastructures permettant la livraison des services éducatifs nécessitent que l'on s'en préoccupe.

Si par « infrastructures » nous entendons l'ensemble des équipements collectifs de base, cela peut désigner tant les campus universitaires que les bâtiments abritant les écoles et les classes servant à l'enseignement. Ces trois exemples n'ont pas été choisis au hasard, mais représentent trois aspects du même débat. Jusqu'où doit-on collectivement investir dans le cas des infrastructures en éducation ? Qu'est-ce qui est jugé essentiel et qu'est-ce qui est associé au niveau de qualité recherché ?

Dans le cadre des débats entourant les frais de scolarité et la gestion des universités, le cas des campus délocalisés a fait couler beaucoup d'encre. Les universités ont défendu leur décision à cet égard en disant que de façon générale, ces campus auraient permis d'augmenter le nombre total d'étudiants au Québec. Il s'agit dans ce cas de servir des étudiants qui ne le seraient pas sans ces extensions des campus naturels, ce qui accroît directement l'accessibilité aux études supérieures. Selon les données de la CREPUQ, le nombre d'étudiants universitaires serait passé de 237 771 en 1995 à 264 108 dix ans plus tard (CREPUQ, 2006, p. 51). Pour les opposants, et on en retrouve tant au sein de la communauté universitaire qu'à l'externe, il s'agissait plutôt de l'illustration la plus frappante de la concurrence que se livrent les universités sur le territoire québécois, dans une orientation plus marchande qui va au-delà de leur mission. Cela aurait entraîné des coûts démesurés rattachés à la promotion des organisations et au recrutement d'étudiants toujours plus nombreux. L'interprétation de ce développement est donc teintée par les attentes qu'ont les uns et les autres à l'égard de la mission des universités sur le territoire québécois et des services qu'elles doivent livrer.

Toujours à l'égard des bâtiments, la question de l'état des édifices abritant les écoles primaires et secondaires est régulièrement mise à l'ordre du jour alors que se multiplient les cas d'écoles nécessitant des travaux de réfection majeurs. Dans un cas, il manque des locaux ou ceux-ci sont inadaptés. Les plateaux sportifs sont souvent pointés du doigt à cet effet, dans un contexte où un vaste mouvement de sensibilisation à l'importance de l'activité physique cherche à renverser la vapeur quant au problème préoccupant de surpoids chez les jeunes. Dans un autre cas, on ferme momentanément des écoles et on déménage les élèves, car l'établissement qu'ils fréquentent les rend littéralement malades alors qu'il est jugé insalubre selon les standards reconnus en cette matière. Dans son rapport déposé à l'automne 2012, le vérificateur général s'est intéressé à la question des infrastructures et a estimé le déficit d'entretien des bâtiments à 1,9 milliard pour les commissions scolaires (3 600 bâtiments) et à 0,4 milliard pour les cégeps (225 bâtiments) (Vérificateur général, 2012, p. 8). Si la question d'assurer la santé de ces élèves, voire minimalement de ne pas y nuire, est reconnue par tous, les besoins en cette matière sont au Québec très importants. Les écoles québécoises ont un âge moyen particulièrement élevé et les entretiens et rénovations ont parfois suivi les mouvements de resserrement budgétaire. Alors, à quelle hauteur doit se faire l'investissement étatique ? Quel niveau de qualité visons-nous comme collectivité pour offrir des environnements sains facilitant le développement physique des élèves ?

Si la question des infrastructures éducatives concerne aux premiers chefs les bâtiments, qu'en est-il des équipements spécialisés ? De plus en plus de voix, ici comme ailleurs en Amérique du Nord, se font entendre relativement au fait que les classes des écoles publiques sont plus ou moins les mêmes qu'il y a 50 ans et qu'elles auraient un réel besoin d'investissement pour intégrer notamment des outils technologiques leur permettant de « se mettre à jour ». Cet investissement est-il nécessaire ? Est-ce que nous attendons de l'école publique québécoise qu'elle donne accès à tous ses élèves à des équipements informatiques performants ? En 2007, lorsque M. Charest annonce l'entrée massive des tableaux blancs intelligents dans les classes et l'accès pour tous les enseignants à un ordinateur portable, ils furent nombreux au sein des organisations scolaires à dire que d'autres investissements devaient être priorisés. Pourtant, certains chercheurs et praticiens révélaient

l'impact positif de l'utilisation de cette technologie pour certains élèves, particulièrement en ce qui a trait à la réussite des garçons[10]. Dans une société où tout s'informatise, quel est le rôle de l'école à cet effet ?

Évidemment, ces dilemmes ne sont que d'autres illustrations de la réalité maintes fois décrite de l'aspect illimité des besoins – il y aura toujours des écoles à rénover et des innovations technologiques nouvellement offertes – et de l'aspect limité des ressources. La situation des finances publiques québécoises depuis quelques années force à la médiation des demandes dans un contexte de ressources fortement limitées. Les coupures dans les budgets des universités et des commissions scolaires en sont l'exemple le plus révélateur. Mais si les ressources sont très limitées, les attentes quant à elles ne cessent de croître alors que l'État est responsable de remplir une mission dont les frontières sont des plus larges et les responsabilités relatives au développement de sa société, déterminantes.

4.3. Les perspectives futures

Si l'éducation est fréquemment objet de débats publics, rarement au Québec on en aura autant parlé qu'au cours des années 2012-2013. Si l'année 2012 fut celle d'une des plus importantes mobilisations sociales ayant eu comme point de départ la hausse marquée des frais de scolarité universitaires, l'année 2013 a vu la tenue du Sommet sur l'enseignement supérieur[11] promis en campagne électorale par le Parti québécois. À ce moment-là, quatre thèmes ont été abordés (1 – Promouvoir la qualité de l'enseignement et la gouvernance des établissements, 2 – Renforcer la recherche ainsi que la collaboration entre les établissements et leurs milieux, 3 – Assurer l'évolution du financement des établissements universitaires en tenant compte de la capacité de payer des Québécoises et des Québécois, et 4 – Convenir d'une stratégie visant l'accessibilité et la persévérance aux études) et ont donné lieu à des résultats qui ont été évalués de façon mitigée, soit l'indexation des frais de scolarité et le lancement de cinq grands chantiers (1 – Loi-cadre

10. Voir à cet effet, notamment, l'édition du 9 novembre 2011 du quotidien *Le Devoir.*

11. Les informations portant sur le Sommet sur l'enseignement supérieur tenu à Montréal les 25 et 26 février sont tirées des observations faites directement sur place alors que nous étions présents à titre d'observateurs.

sur les universités, 2 – Conseil des universités, 3 – Offre de formation collégiale, 4 – Politique de financement des universités, et 5 – Aide financière aux études). De plus, lors de cet événement, la présidente de la Fédération des commissions scolaires rappelait que celles-ci avaient elles aussi tenu leur propre sommet les 31 mai et 1er juin 2012, le Sommet sur l'enseignement public au Québec. Les objectifs de ce sommet étaient de contribuer à améliorer le système public d'éducation, mobiliser et valoriser le réseau public d'éducation, mieux répondre aux besoins des différents milieux, mobiliser l'ensemble des partenaires du système public d'éducation et valoriser la démocratie[12]. Ces événements soulèvent la question du « pourquoi ? ». Pourquoi faire de pareils grands sommets ? Pourquoi à ce moment-ci ? Quels résultats espère-t-on de ce type de large mobilisation ?

À l'instar de Brassard (2009), nous croyons que le fait de structurer les relations d'acteurs concernés par les enjeux sociétaux éducatifs permet, voire facilite, la création d'un discours de référence qui orientera les modifications et ajustements au système puisqu'il sera porteur de la légitimation de certaines actions. Ainsi, toujours selon Brassard, au sortir des États généraux sur l'éducation des années 1990, le discours de référence, alimenté par un certain consensus quant à la trop forte centralisation du système et à sa relative inefficacité, aurait été orienté dans le sens d'un maintien de l'instance centrale (ministère de l'Éducation) et de sa responsabilité quant aux orientations nationales, d'un maintien des instances intermédiaires (commissions scolaires) et de l'accroissement d'une certaine décentralisation accordant une marge de manœuvre plus importante aux instances locales (établissements) (Brassard, 2009, p. 115-117). Ce discours de référence a permis de légitimer certains des éléments qui sont venus modifier le système en 1998, de même que le maintien des instances principales.

De la même façon, le Sommet sur l'enseignement supérieur a cherché à établir certains consensus pouvant se traduire dans un discours de référence venant légitimer des décisions et des actions à court terme, mais aussi à moyen et peut-être à long terme. Si le gouvernement cherchait à rétablir un dialogue avec des acteurs sociaux à la suite d'un conflit qui avait marqué tant les individus que les organisations et l'imaginaire québécois, il semblait chercher

12. Pour plus d'information sur cet événement, <http://ww3.fcsq.qc.ca/Perfectionnement/Sommet-2012/index.html>.

à faire plus que cela. Bien entendu, il s'était donné comme objectif de régler la question des frais de scolarité ; il avait d'ailleurs dès le début de cette démarche de consultation annoncé l'option privilégiée (l'indexation). Mais l'insistance des intervenants gouvernementaux, pendant les rencontres préparatoires de même que pendant le Sommet, sur la « police d'assurance » que représentaient les consensus qu'ils réussiraient tous ensemble à établir, était révélatrice. À maintes reprises, il a été mentionné que les consensus émergeant de ces discussions permettraient de redéfinir les attentes, les objectifs et les moyens utilisés pour y répondre pour les années, voire les décennies à venir. On ajoutait fréquemment qu'il serait bien difficile pour les gouvernements suivants de revenir sur ces consensus. Assurément, la situation minoritaire du gouvernement était en partie reliée à cette préoccupation, mais il y avait plus. Il y avait une volonté affirmée de redéfinir, en partie du moins, l'université québécoise et d'asseoir cette redéfinition sur un discours de référence reconnu et porteur. Le Sommet devenait une méthode jugée efficace pour atteindre cet objectif alors que tout convergeait vers cette « logique d'agrégation » (Brassard, 2009, p. 117) : agrégation des perceptions, des intérêts, des préférences, des solutions… On peut croire que les chantiers lancés à ce moment-là seront influencés, pour ne pas dire orientés, par le discours de référence découlant de cette rencontre au Sommet.

Quelles seront les suites du Sommet québécois sur l'enseignement supérieur de février 2013 ? Assisterons-nous à une refondation de l'Université québécoise, voire du « Québec du savoir » ? Il est évidemment bien trop tôt pour le dire, de plus, certaines oppositions et divisions demeurent. Il ressort toutefois de ces deux jours de discussions collectives que des décisions ont été prises, que des orientations ont été données et que celles-ci auront nécessairement des conséquences sur la suite des choses.

Conclusion

Si l'éducation est un investissement – un investissement rentable qui plus est, tous le reconnaissent généralement –, il faut tout de même se dégager une marge de manœuvre pour permettre l'investissement de départ. Si cette réalité est vraie pour les individus – si par exemple une formation universitaire est reconnue comme étant payante pour l'individu, celui-ci doit tout de même trouver les sommes nécessaires pour payer les frais de scolarité qui y sont

reliés – cela est tout autant vrai pour un État comme le Québec. Si on croit que le Québec doit investir davantage en éducation, et que cet investissement sera rentable à moyen et à long terme, où prendra-t-il les sommes de départ ? En santé ? En transport ? Chez les particuliers ? Aussi, où investira-t-il d'abord : dans les écoles primaires, dans la persévérance scolaire au secondaire, dans le financement des universités ? Les besoins sont immenses et les attentes le sont encore davantage. La responsabilité sociale, comme la gestion des finances publiques, est affaire d'équilibre, des équilibres dynamiques constamment à revoir. Dans le cadre de ce système, cette responsabilité est répartie entre plusieurs instances multijoueurs qui ont la tâche de négocier sans cesse l'application de cet équilibre en vue d'assurer la mission éducative.

Cette forme de gouvernance est-elle porteuse de solutions ? Facilite-t-elle la multiplication des attentes à l'égard du système québécois d'éducation ? Bien que nous n'ayons pas de réponse précise à ces questions, un récent sondage fournit des données révélatrices quant aux attentes populaires en termes de responsabilité étatique en matière d'éducation. Ainsi, les 700 répondants ayant participé au sondage présentent des attentes à l'égard de la responsabilité étatique en matière d'éducation qui sont passablement différentes selon les niveaux scolaires[13].

Si un peu moins de la moitié des répondants (47 %) jugent que l'État québécois doit assumer 100 % des coûts éducatifs au niveau préscolaire, ce pourcentage grimpe à 59 % et à 56 % pour le primaire et le secondaire, mais chute à moins de 20 % pour le niveau collégial et à 10 % pour le niveau universitaire et la formation continue. La moyenne quant à ces différentes responsabilités étatiques suit la même tendance alors que la part attendue de l'État est de 76 % au primaire et au secondaire, mais seulement de 51 % au niveau universitaire (tableau 4.1). Ce délicat équilibre doit être sans cesse redéfini puisqu'il est variable dans le temps et, plus encore, puisqu'il est multiple au sein même du système éducatif. Il s'avère donc pertinent de s'interroger sur le consensus entourant ces équilibres. Quel consensus pour quel équilibre ?

13. La question posée était la suivante : « L'éducation est au cœur du développement d'une société et au cœur des débats au Québec. D'après vous, quelle devrait être la part de l'État quant aux coûts engendrés par les services éducatifs des niveaux suivants : préscolaire (moins de 6 ans), primaire, secondaire, collégial, universitaire, formation continue (travailleurs en emploi) ? » (indiquer la part de l'État entre 100 % et 0 %).

Tableau 4.1. Niveau de responsabilité étatique attendu en matière d'éducation, selon le niveau scolaire

	0-50 %	51-99 %	100 %	MOYENNE
Préscolaire (moins de 6 ans)	41 % (290)	12 % (82)	47 % (328)	65
Primaire	29 % (203)	12 % (84)	59 % (413)	76
Secondaire	29 % (201)	15 % (107)	56 % (392)	76
Collégial	44 % (305)	38 % (263)	19 % (132)	60
Universitaire	59 % (416)	30 % (211)	10 % (72)	51
Formation continue (travailleurs en emploi)	74 % (516)	16 % (113)	10 % (71)	42

Bibliographie

ASSEMBLÉE NATIONALE (1966). *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, Québec, Éditeur officiel du Québec, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_29/C29.html>, consulté le 22 mars 2013.

ASSEMBLÉE NATIONALE (1989). *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*. Québec, Éditeur officiel du Québec, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_14_1/E14_1.html>, consulté le 22 mars 2013.

ASSEMBLÉE NATIONALE (2008). *Loi sur l'instruction publique*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

BRASSARD, A. (2009). « La politique québécoise de décentralisation vers l'établissement : un changement important qui maintient l'instance intermédiaire en l'état », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, De Boeck, p. 109-126.

CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC – CREPUQ (2006). *Le système universitaire québécois : données et indicateurs*, <http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/indicateurs.pdf>, consulté le 29 mars 2013.

HAMEL, P. et B. JOUVE (2006). *Un modèle québécois ?*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

LACROIX, I. (2012). *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec*, Thèse de doctorat, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

LAROUCHE, C., D. SAVARD, L. HÉON et J.-J. MOISSET (2012). « Typologie des conceptions des universités en vue d'en évaluer la performance : rendre compte de la diversité pour en saisir la complexité », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 42, nº 3, p. 45-64.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2012). *Rapport annuel de gestion 2011-2012*, <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/BSM/rapportAnnuelGestionMels2011-2012.pdf>, consulté le 22 mars 2013.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2013). *L'enseignement supérieur pour tous, Cahier thématique La gouvernance et le financement des universités*, <http://www.mesrst.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/documents_gouvernance_financement/cahier_thematique_gouvernance.pdf>, consulté le 22 mars 2013.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2012). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Vérification de l'optimisation des ressources, Automne 2012, Chapitre 4, Déficit d'entretien des infrastructures publiques*, <http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2012-2013-VOR-Automne/fr_Rapport2012-2013-VOR-Automne-Chap04.pdf>, consulté le 29 mars 2013.

Chapitre 5

L'éthique gouvernementale

Régulation ou marketing politique ?

Yves Boisvert

Depuis les deux dernières décennies, on parle beaucoup de l'éthique de nos politiciens et de nos fonctionnaires, mais très souvent, on aborde cette question de façon superficielle, sans vraiment se poser les questions de fond. Ce texte tente justement de soulever ces questions afin de permettre au lecteur de mieux saisir les fondements de l'éthique gouvernementale et les débats d'idées qui marquent ce domaine.

Il y a différentes façons de traiter la question de l'éthique gouvernementale. On peut s'intéresser à l'analyse des scandales politico-administratifs (Boisvert, 2009a), étudier l'imaginaire éthique (Boisvert, 2005, 2009b) de certains groupes d'acteurs publics ou examiner les infrastructures dites de l'éthique développées par les gouvernements. Dans ce texte, c'est sous ce dernier angle que nous allons traiter le sujet, à partir du regard disciplinaire

de la science politique. Ce texte se veut une synthèse des résultats que nous avons obtenus dans le cadre d'une recherche sur l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale (Boisvert, 2011).

Ce texte sera structuré en quatre sections : *a*) nous réfléchirons d'abord aux raisons qui ont placé la thématique de l'éthique gouvernementale au cœur de l'actualité politique canadienne et québécoise ; *b*) nous analyserons ensuite les raisons qui placent le lien entre l'éthique et la confiance publique au cœur du débat sur l'éthique gouvernementale ; *c*) nous analyserons plus tard toute la logique sous-jacente au débat sur la nécessité de recourir à l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale pour éviter de sombrer dans une crise de légitimité ; *d*) nous présenterons, et ce sera la section centrale de ce texte, une synthèse de nos résultats d'analyse empirique sur les infrastructures de l'éthique de l'État fédéral canadien et du provincial québécois. Nous terminerons ce texte en présentant une piste de travail que nous explorons dans un chantier collectif[1] de recherche : le renforcement de l'infrastructure parlementaire de régulation des comportements des agents publics.

5.1. L'éthique gouvernementale : un sujet plein de paradoxes au Canada et au Québec

Au cours des deux dernières décennies, l'industrie du scandale dans le service public s'est développée de façon fulgurante au Canada. Les médias se font la lutte pour dénicher les meilleurs scandales politico-administratifs, ils jouent un rôle d'« amplificateurs ». Ils deviennent aussi des chiens de garde importants de la démocratie et de l'intégrité dans les services publics. Contrairement à nos voisins étasuniens, qui s'intéressent surtout aux affaires de mœurs à caractère sexuel, les Canadiens sont principalement heurtés par les cas d'abus de biens publics et de deniers publics, les conflits d'intérêts et les autres problèmes concernant la mauvaise utilisation de l'argent des contribuables. Dans l'une de nos précédentes recherches (Boisvert, 2009a), nous avons tenté de démontrer que, par-delà la dimension tragique qui est exacerbée par les journalistes, les scandales politico-administratifs sont des

1. Ce chantier de recherche se fait avec Pierre Bernier (ENAP), Luc Bégin (Université Laval) et André Lacroix (Université de Sherbrooke).

révélateurs importants des dysfonctionnements institutionnels ainsi que des cultures politiques distinctes de la population et des élites politico-administratives.

Autant les citoyens semblent désespérés par le manque d'éthique et de sens des responsabilités de leurs élus, autant ces derniers n'ont pas l'air trop perturbés par les récriminations de l'électorat ; comme s'ils ne se sentaient pas vraiment interpellés par le cynisme ambiant et la perte de crédibilité qui les accablent. Cette dernière affirmation n'a rien de théorique. Elle repose sur les résultats d'une recherche empirique que nous avons faite au milieu des années 2000 auprès des élus québécois (Boisvert, 2009b) ; la majorité des répondants affirmaient ne pas se sentir directement concernés par la crise de légitimité politique. Au contraire, ils étaient plusieurs à reprocher aux citoyens leur manque de compréhension et de compassion à leur égard ; ils considéraient qu'eu égard au mauvais traitement salarial qu'ils avaient, ils faisaient d'énormes sacrifices personnels pour servir leurs concitoyens. Ils affirmaient de façon consensuelle que les mœurs politiques et les standards éthiques des élus québécois étaient parmi les plus élevés du monde. Ils affirmaient aussi que l'infrastructure de régulation des comportements des élus était complète et que tous les éléments structuraux étaient en place pour régler les cas problématiques. Ainsi, relativement au questionnement sur la crise de confiance, les élus refusent de remettre en question leurs pratiques. Ils se contentent de répondre que les mœurs et les structures en place devraient être des éléments suffisants pour rassurer les citoyens. Au mieux, les élus diront que c'est du côté de l'administration publique qu'il faut regarder si l'on veut trouver des réponses au problème du désabusement des citoyens par rapport aux services publics et que c'est aussi vers elle que doit s'orienter le développement des dispositifs de régulation des comportements.

La candeur et l'indifférence des politiciens peuvent assurément nous surprendre aujourd'hui, puisqu'il nous semble que cela fait plus d'une décennie que la machine à scandales produit des cas de manque d'intégrité et d'éthique dans les différents paliers de gouvernement. Pas une semaine ne s'est passée en 2009 et au début de 2010 sans accusations de favoritisme, de nomination partisane de juges, d'octroi de contrats ou de permis à des proches ou des financiers du PLQ, de financement illégal des partis politiques, de conflits d'intérêts des ministres, etc.

En plus des pratiques des élus, le vérificateur général du Québec n'a cessé, au cours de la dernière décennie, de dénoncer des pratiques douteuses chez les commis de l'État qui sont les responsables de la gestion de nos organisations publiques : on pense à ses enquêtes sur la Société des alcools du Québec, la lieutenante-gouverneure, Investissement Québec, etc. Que dire de la ville de Montréal, qui a connu son lot de scandales politico-administratifs au cours de cette même décennie, notamment dans le domaine des infrastructures et des transactions immobilières ? La Commission Charbonneau nous a dévoilé un côté sombre de la gestion municipale montréalaise et de graves lacunes en matière de probité, d'intégrité et d'éthique chez les agents publics. Pour ce qui est de Laval, on ne s'est pas contenté de rester sur le plan des allégations de conflits d'intérêts. L'UPAC a frappé fort et a arrêté l'ex-maire Vaillancourt et ses proches collaborateurs pour gangstérisme, rien de moins. Relativement à ce portrait quasi apocalyptique des mœurs, comment expliquer que l'ex-premier ministre Jean Charest se soit obstiné à nous dire pendant des années que les affirmations de corruption, de collusion ou de conflits d'intérêts n'étaient que des allégations et des rumeurs ?

Pour ce qui est du gouvernement fédéral, on connaît aujourd'hui tout l'impact qu'a eu le scandale des commandites sur la vie politique (Boisvert, 2009a). En effet, le Parti libéral du Canada, qui était au pouvoir au moment de cette affaire, n'a jamais été capable de regagner la confiance des Canadiens, laissant ainsi la place à des gouvernements, d'abord minoritaires, puis maintenant majoritaires, dirigés par le Parti conservateur.

5.2. Le débat sur le lien entre l'éthique et la confiance

Par rapport à ce très bref exposé de nos scandales politico-administratifs, comment s'attendre à ce que la population ait encore confiance en ses agents publics et en ses institutions publiques structurantes ? La question de la confiance constitue justement la pierre angulaire de tous les argumentaires justificatifs qui se retrouvent au cœur des discours institutionnels portant sur l'éthique gouvernementale. Tous les documents officiels qui parlent de la nécessité de développer des dispositifs propres à l'éthique gouvernementale abordent directement cette question dès les premières

pages. La crise de confiance des citoyens ou le besoin de regagner cette confiance sont toujours présentés comme le facteur déterminant qui appelle à l'institutionnalisation de l'éthique. Mais qu'en est-il vraiment de ce lien entre l'éthique et la confiance ? Est-ce un lien naturel qui va de soi eu égard à la proximité de ces concepts ? Est-ce plutôt un construit politique qui répond à un besoin de légitimité stratégique ?

Lorsqu'on analyse les sondages[2] ou les études (Mancuso *et al.*, 1998) qui portent sur la confiance des Canadiens et des Québécois envers leurs politiciens, ces derniers se retrouvent dans une situation plutôt désavantageuse, qui les place à côté des métiers peu valorisés, comme celui de vendeur de voitures usagées. La déception des citoyens par rapport à la conduite des politiciens semble exprimer un cuisant échec de la capacité autorégulatoire de nos élus, c'est-à-dire leur capacité de se réguler eux-mêmes et d'assumer de façon responsable la marge d'autonomie qui accompagne leur fonction sociale.

Par rapport à cela, on peut dire que l'éthique peut être comprise comme une compétence qui devrait se retrouver *de facto* dans le profil culturel des acteurs qui ont volontairement décidé d'occuper cette fonction sociale très particulière. Ainsi, c'est la capacité de l'acteur à réfléchir sur la portée de ses décisions et de ses actions, ainsi que sa disposition à réguler sa conduite par lui-même en fonction des attentes qu'ont ses parties prenantes, qui constituent l'essence même de cette éthique. En suivant la logique d'Angèle Kremer-Mariatti (1995), on peut dire que dans une telle perspective, l'agent public doit intégrer l'environnement culturel, moral et politique qui marque sa fonction afin de comprendre ce que l'on attend de lui et qu'il doit développer des stratégies d'action adaptées afin de répondre positivement à ces attentes. On rejoint ici l'idée de la confiance, car cette dernière présuppose toujours une attente par rapport à une conduite particulière de l'autre qui sera adaptée au contexte d'action à l'intérieur duquel se déploie l'interaction qui lie les individus.

Ainsi, pour le politologue canadien Neil J. Roese (2002), la confiance est liée avec une certaine forme de prévisibilité et d'attentes positives à l'égard de l'autre. C'est le constat de l'absence

2. Léger Marketing fait un sondage annuel sur le baromètre des professions et, en 2007, 14 % des Québécois disaient faire confiance aux politiciens, alors qu'ils n'étaient plus que 6 % en 2009.

de cette compétence ou le manque de volonté et d'intérêt par rapport à l'intégration de cette compétence qui alimente la crise de confiance. Pour reprendre le sociologue Luhmann (2006), la confiance repose sur une attente légitime que l'on a à l'égard de l'autre.

Dans les différentes théories sociologiques de la confiance (Thuderoz *et al.*, 1999), on dit souvent que si elle est un phénomène structurant le « vivre-ensemble », il s'agit aussi d'un phénomène fragile. Cette fragilité fait en sorte que la confiance traîne toujours son double. Elle est toujours accompagnée par une certaine dose de méfiance. Cette dernière est un peu la police de sécurité de la confiance, elle est ce filet qui empêche celui qui fait confiance de tomber dans une naïveté pure, qui peut être très dangereuse.

Si on parle souvent de la crise de confiance par rapport aux institutions publiques et aux agents publics, on se pose moins souvent la question : que font les responsables politiques pour faire face à une telle crise de confiance ?

Dans l'un de nos projets de recherche, nous avons voulu répondre à cette question. Pour ce faire, nous avons analysé les cadres de gestion de l'intégrité et de régulation de différents niveaux de services publics, cadres que l'on nomme souvent les infrastructures de l'éthique. Nous avons fait l'analyse des infrastructures sur les plans fédéral canadien, provincial québécois et municipal nord-américain. Pour maintenir une cohérence dans ces différentes analyses, nous nous sommes appuyés sur les divers indicateurs de performance des dispositifs éthiques qui ont été proposés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au cours des deux dernières décennies. Tout au long de cette recherche, nous nous sommes demandé quels types de stratégies d'institutionnalisation ont guidé le développement des infrastructures de régulation des comportements des agents publics de ces différents paliers de gouvernement.

Les infrastructures de l'éthique sont formées par des dispositifs en tout genre qui peuvent prendre la forme d'organisations vouées directement au contrôle des comportements des agents publics, de processus administratifs qui servent surtout à prévoir différents contrôles ou encore à élaborer des stratégies de socialisation visant la loyauté des employés. De façon plus concrète, on met en place des commissions sur l'éthique, des commissaires à l'éthique, des conseillers en éthique, des codes d'éthique, des

règlements, des énoncés de valeurs. À cet égard, les spécialistes de l'éthique appliquée ont à maintes reprises fait le rappel que ces dispositifs de régulation portant l'appellation « éthique » sont souvent davantage des dispositifs de déontologie professionnelle[3].

5.3. Le débat sur l'institutionnalisation de l'éthique

Nous pouvons dire que *de facto*, c'est l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale qui est au cœur de la réflexion de ce texte. L'institutionnalisation de l'éthique est un processus par lequel un milieu social cherche à normaliser (Gagnon, 1996) le comportement des acteurs qui participent aux activités propres à son champ d'action à travers la mise en place de dispositifs. Ce mouvement d'institutionnalisation de l'éthique est dominant dans les sphères d'activité dans lesquelles on a décidé d'intégrer le volet éthique à la gestion des pratiques professionnelles.

Pour plusieurs spécialistes de l'éthique appliquée (Bourgeault, 2004 ; Lacroix, 2009), l'institutionnalisation éloigne l'éthique de son essence réflexive pour la condamner à une activité purement régulatoire : « l'éthique est réduite à sa dimension normative et prescriptive, [et on oublie] qu'elle est un outil de réflexion sur les valeurs et les finalités, et encore la légitimité » (Lacroix, 2009, p. 92). Ainsi, en milieu organisationnel, on ferait l'économie du travail de réflexivité, pourtant central dans l'éthique philosophique, pour se limiter à proposer directement des balises normatives qui dictent ce qui doit être fait ou qui interdisent ce qui ne doit pas l'être. On peut résumer la vision des spécialistes de l'éthique appliquée en disant, pour paraphraser Max Weber, que l'idéal type d'un dispositif en éthique appliquée devrait toujours être une instance, un processus, une formation ou un programme qui met l'accent sur une aide à la réflexion, au dialogue et au raisonnement éthiques. Une telle définition, une posture propre à l'éthique appliquée, devrait nous pousser à revoir notre vocabulaire afin de remplacer l'idée de l'*infrastructure de l'éthique* par le terme plus précis d'*infrastructure de régulation des comportements des agents publics*.

3. Les interventions des spécialistes de l'éthique à la Commission parlementaire québécoise de l'été 2009, portant sur l'adoption d'un code d'éthique pour les élus et la nomination d'un Commissaire à l'éthique, allaient toutes dans ce sens.

Pour ces philosophes qui sont critiques de l'approche régulatoire, qui est hégémonique, les dispositifs (c'est-à-dire les projets particuliers de code, de commissaire, de ligne de divulgation, etc.) qui forment cette infrastructure de régulation ne sont pas à rejeter, puisqu'ils sont souvent utiles pour éviter les abus en tout genre. Ils n'aident cependant pas l'agent public à développer son habileté réflexive et son sens des responsabilités. Ce dernier sera essentiellement encouragé à se reporter à de simples raisonnements normatifs (primat de la conformité et de l'adéquation normative), plutôt qu'au raisonnement éthique (une réflexivité ouverte poussant à choisir la meilleure de ces options, ou la moins pire, dans un contexte donné) (Boisvert, 2003).

Cette orientation régulatoire, qui domine pourtant l'univers de l'éthique appliquée aux différents contextes organisationnels, se limite à aligner les comportements des agents sur des repères normatifs de tout ordre (lois, règlements, normes, valeurs, principes, etc.) afin de minimiser les écarts de conduite ou à influencer les acteurs pour qu'ils adoptent des pratiques particulières par rapport aux attentes des dirigeants et des parties prenantes.

Par rapport à cela, il n'est pas étonnant que l'institutionnalisation passe essentiellement par des démarches de type hétérorégulatoire, c'est-à-dire qui favorisent le développement de dispositifs qui imposent de l'extérieur des règles qui doivent être respectées sous peine de sanction. Cela se fait au détriment des démarches autorégulatoires, qui devraient favoriser le développement des compétences éthiques des agents en stimulant leur habileté de réflexivité, de dialogue et de gestion responsable de leur autonomie.

Si l'on comprend que les philosophes spécialisés en éthique appliquée sont déçus de voir triompher cette perspective régulatoire, on ne se surprend pas de voir que les spécialistes des sciences sociales (on pense notamment aux sociologues et aux politologues) considèrent plutôt le succès de cette logique régulatoire comme une normalité. Cette interprétation n'est pas nouvelle pour eux, puisqu'elle a été profilée par les Montesquieu, Tocqueville, Weber et de nombreux autres sociologues et philosophes sociaux qui ont étudié la place des institutions dans l'organisation sociale. Ces derniers s'entendent pour décrire justement le processus d'institutionnalisation en référence avec cette logique de régulation sociale. Cette dernière peut s'imposer à travers des références explicites (des lois) ou implicites (des coutumes), mais elle est toujours

contrôlée par des institutions sociales (la famille, l'Église, l'organisation, etc.), qui décident des stratégies régulatoires qu'elles utiliseront dans leur pratique quotidienne afin d'amener leurs membres à adopter les comportements souhaités. Ainsi, « les institutions sont des systèmes normatifs » (Boudon et Bourricaud, 2011, p. 333) qui doivent performer sous l'angle de la socialisation des membres et du contrôle des conduites.

Pour faire écho à ce dernier point, nous aurons en tête, tout au long de ce texte, deux autres questions : est-ce que les démarches d'institutionnalisation de l'éthique prises par les responsables politiques sont adéquates, efficaces et performantes pour socialiser, baliser et surveiller la conduite des agents publics ? Est-ce que ces démarches facilitent leur responsabilisation et leur compétence éthique ?

Par-delà le débat sur la prédominance du modèle régulatoire, plusieurs questions ont été abordées par les analystes politiques et autres spécialistes s'intéressant à l'éthique gouvernementale. Certains observateurs ont d'abord affirmé que l'un des problèmes importants avec l'approche de l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale, c'est qu'elle utilise beaucoup trop rapidement les chemins de la normativité traditionnelle, qui repose sur le droit (Girard, 2002). Ainsi, ils dénoncent le fait que chaque étape de l'institutionnalisation passe nécessairement par les étapes usuelles de la législation, ce qui permettrait aux juristes de garder le contrôle de tout l'arsenal régulatoire interne de l'État.

D'autres analystes politiques (Saint-Martin, 2009) décrient plutôt le fait que, parmi les dispositifs propres à l'éthique gouvernementale, notamment ceux qui concernent les parlementaires, on augmente considérablement l'importance accordée aux experts et aux bureaucrates dans le contrôle de nos élus ; cela irait, selon eux, à l'encontre des principes de nos régimes démocratiques, où seul le peuple peut décider du sort réservé à ses élus. Cette vision est cependant contestée par ceux (Walzer, 1997) qui croient en la nécessité de mettre en place des garde-fous institutionnels pour protéger le système et la culture démocratiques contre les excès des élus. En ce sens, l'institutionnalisation servirait de contre-pouvoir essentiel pour tempérer la soif de pouvoir de nos responsables politiques.

Certains observateurs disent plutôt craindre que le souci de l'éthique gouvernementale crée un mouvement de moralisation politique tel que les citoyens n'arriveraient plus à faire la différence

entre les programmes politiques des divers politiciens, trop obsédés par la chasse aux corrompus ; ce qui pourrait faciliter la montée des partis d'extrême droite populiste qui accusent les politiciens traditionnels d'être « tous des pourris » (Revault d'Allones, 2002). Finalement, plusieurs (Boisvert, 2009a) contestent le fait que la majorité des dispositifs en éthique gouvernementale tentent essentiellement de baliser le comportement des fonctionnaires, alors que dans la majorité des gros scandales, ce sont les politiciens, ou leur entourage direct, qui se retrouvent impliqués. Ce dernier courant laisse donc supposer que les élus seraient en conflit d'intérêts dans le dossier de l'institutionnalisation de l'éthique, car, sommés d'agir, ils décident souvent de prendre les fonctionnaires pour boucs émissaires.

Bref, on peut comprendre que la question de l'éthique gouvernementale est très riche en questionnements et en débats. Regardons de ce pas le résultat de nos analyses des mouvements d'institutionnalisation proposés par l'OCDE ou développés par le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial québécois et différentes municipalités nord-américaines.

5.4. La synthèse de nos résultats d'analyse sur l'institutionnalisation

On ne saurait commencer cette synthèse sans parler de la distinction majeure que l'on doit faire entre l'approche normative de l'OCDE, qui se rapproche du travail que font les spécialistes de l'éthique appliquée, et le travail d'opérationnalisation fait par les instances gouvernementales qui demeurent ancrées dans une logique purement stratégique de lutte pour le pouvoir.

Dans un premier temps, on doit préciser que l'OCDE a effectivement imposé, avec sa proposition d'une infrastructure de l'éthique dans le service public, un certain standard de légitimation dans le domaine de l'éthique gouvernementale. Elle a aussi, de ce fait, imposé le mouvement d'institutionnalisation plutôt favorable au développement des dispositifs structurels, plutôt qu'un travail en profondeur sur la culture du service public. Certains de ces dispositifs ont été par la suite repris par les instances gouvernementales afin de tenter de baliser et, si possible, d'éliminer les « comportements indésirables » ou pour encourager la « bonne conduite » des

agents publics. L'objectif ultime de ces démarches était la reconquête de la confiance des citoyens envers les agents et les institutions publiques qui composent l'État.

Si la démarche proposée par l'OCDE tout au long de la dernière moitié de la décennie 1990 a eu le mérite d'inscrire le sujet de l'éthique au programme politique des pays membres, on a cependant pu constater dans nos différentes analyses que cette approche a malheureusement fréquemment été instrumentalisée par les gouvernements. Ces derniers se sont souvent limités à lancer, sans grande conviction, des démarches en éthique gouvernementale afin de contrer les récriminations. On comprendra qu'en éthique appliquée, de telles démarches stratégico-communicationnelles ne peuvent pas être considérées comme très significatives, d'où les reproches aux gouvernements sur la construction d'une « éthique de vitrine », qui ne se limite qu'à faire du marketing social et de la gestion de l'image.

On a pu constater dans nos différentes analyses à quel point ce type d'infrastructure se limite à multiplier la création de petits dispositifs (code, conseiller, ligne éthique) auxquels on attribue des mandats trop larges et imprécis ou, au contraire, trop restreints. Peu importe, dans les deux cas, le résultat est le même : on crée des dispositifs qui sont condamnés dès le départ à l'inefficacité. La plupart du temps, les responsables de ces services spécialisés seront laissés à eux-mêmes, sans les budgets nécessaires pour engager tout le personnel qu'il faut pour permettre à leurs dispositifs d'honorer leur mission. Ces structures n'auront donc qu'une existence de façade. Leur seule véritable fonction est de créer une diversion : ce sont de purs instruments politiques utilisés pour faire la gestion de l'opinion publique.

Lorsque l'on regarde les différents scandales qui ont marqué l'univers politico-administratif des dernières décennies, au Canada, au Québec et à Montréal, on peut se dire que les standards éthiques de l'OCDE n'ont pas suscité la synergie nécessaire pour convaincre les élus de l'importance de travailler sur le développement de la compétence éthique. On a vu les Jean Chrétien, Jean Charest et Gérald Tremblay banaliser, nier et rejeter toutes les critiques concernant les dérapages importants qu'ont connus leurs gouvernements en matière d'inconduites éthiques. Ensuite, on a vu les comportements des Chuck Guité (scandale des commandites), Marc Lefrançois (scandale des commandites), Lise Thibault (scandale de la lieutenante-gouverneure), Sylvain Toutant et ses bras droits (scandale des prix

à la SAQ), Martial Fillion (scandale de la SHDM), Frank Zampino (scandale des compteurs d'eau), Gilles Vaillancourt (accusé d'avoir dirigé un gang criminel à Laval en occupant la fonction de maire), etc. Par rapport à ce bilan désolant, on est plutôt tenté de parler d'une régression significative de la place de l'éthique dans la culture politico-administrative de nos agents publics. Si l'indicateur du progrès de l'éthique gouvernementale devait, selon les spécialistes de l'éthique appliquée, être l'avancement de la place accordée à la compétence éthique dans la culture des acteurs du service public, on doit constater qu'il n'y a aucun lien entre la multiplication des dispositifs éthiques et son avancement. On serait même porté à parler plutôt d'un échec de la démarche infrastructurelle adoptée par nos dirigeants politiques canadiens.

L'OCDE a modifié sa stratégie de travail dans le dossier de l'éthique à partir de 2003. On l'a vu, elle a décidé de mettre l'accent principalement sur la gestion de l'intégrité des services publics et elle a fait la promotion des stratégies les plus efficaces pour faire la gestion préventive des risques éthiques prioritaires (conflits d'intérêts, lobbyisme, intégrité des marchés publics). L'organisation parisienne insiste notamment sur l'importance de surveiller et de développer un cadre de gestion efficace pour baliser la zone d'interface qui lie de façon permanente les agents publics et les entreprises privées depuis que les réformes administratives ont été appliquées. Cette position rejoint d'ailleurs celle de plusieurs spécialistes de l'éthique appliquée qui s'intéressent aux risques que représentent certaines contraintes organisationnelles dans le processus de développement et de consolidation de la compétence éthique chez les employés (Bégin, 2009).

Par rapport à cela, on est en droit de se demander ce qu'ont fait récemment nos gouvernements pour gérer notamment cette interface et s'attaquer aux véritables problèmes de l'intégrité des services publics. Lorsque l'on constate que la plupart des affaires et des scandales qui ont gangrené notre vie politique et administrative (commandites, compteurs d'eau, SHDM, permis de garderie, contrats du ministère des Transports du Québec, etc.) se situent justement dans cette zone à risque maximal, on doit une fois de plus parler d'un bilan négatif quant à la portée pratique des démarches entreprises dans le dossier de l'éthique et de la gestion de l'intégrité des marchés publics. Lorsque l'on se rappelle les discours de nos ex-premiers ministres (Chrétien et Charest) et

les propos de nos maires ou élites municipales qui banalisent les situations de conflits d'intérêts (Zampino disait d'ailleurs à la Commission Charbonneau qu'il ne s'est jamais senti en conflit d'intérêts malgré toutes les faveurs qu'il a acceptées de ses « amis » entrepreneurs) qui se sont multipliées au cours de la dernière année, on ne peut pas s'étonner de voir que le phénomène de la corruption fait un important retour dans les coulisses de notre démocratie. Nous sommes vraiment obligés de reconnaître que la corruption a gangrené directement (par l'intermédiaire des pots-de-vin et autres somptueux privilèges) ou indirectement (par l'intermédiaire du financement illégal systémique de nos partis politiques) le cœur de notre État et des différentes instances gouvernementales.

Ainsi, l'analyse faite par l'OCDE dans le dossier des conflits d'intérêts nous apparaît juste, car en précisant que les conflits d'intérêts sont d'abord des situations qui rendent vulnérables les agents publics dans leur obligation de respecter le principe de l'intérêt public, l'ONG parisienne nous rappelle toute l'importance qu'il y a de faire des interventions rapides et efficaces. Ces situations de conflits d'intérêts peuvent vite dégénérer en déviances institutionnelles systématisées qui sont propices au développement des situations de corruption : c'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans les municipalités du Québec où on semble être passé peu à peu du conflit d'intérêts à la corruption. Le laxisme de nos responsables politiques par rapport à la multiplication des cas de conflits d'intérêts a largement favorisé le développement du climat malsain qui a permis à la corruption de reprendre sa place. Ce parfum de corruption du système politique qui flotte depuis quelque temps dans l'espace public canadien et québécois a tout pour nous faire dégringoler dans l'échelle d'évaluation de Transparency International[4] ; et, pour être honnête, ce serait la meilleure des leçons d'humilité que nous pourrions recevoir. Le Canada à côté de la Russie, voilà un message international qui nous ferait peut-être prendre le dossier un peu plus au sérieux.

Pour ce qui est des logiques de régulation, comme l'a constaté l'OCDE en 2000, les résultats de nos analyses des infrastructures du gouvernement fédéral canadien, provincial québécois et des différentes administrations municipales nord-américaines confirment clairement qu'en matière de gestion des comportements, il y a une

4. Voir le site de Transparency International, <http://www.transparency.org>.

nette prépondérance des cadres axés sur la logique d'hétérorégulation. On institutionnalise principalement le dossier de l'éthique au moyen de lois, de règlements, de codes de déontologie et de conduite ou d'organismes d'enquête (commissaires ou « *boards* »). Cela demeure cohérent avec la culture bureaucratique qui domine l'administration publique en général. Lorsque vient le temps de réguler la pratique des fonctionnaires, on demeure effectivement dans une logique de contrôle avec laquelle nos élus ont toujours été à l'aise, car elle est au cœur de la fonction du politique : il s'agit d'une « relation sociale par laquelle un acteur (le contrôleur) parvient à imposer, restreindre ou empêcher une action, c'est-à-dire un comportement, d'un autre acteur (le contrôlé) » (Bélanger et Lemieux, 2002, p. 35).

Le problème habituel de ces dispositifs d'hétérorégulation demeure la difficulté qu'ont les institutions publiques à mettre en place les mécanismes de surveillance et de contrôle nécessaires au bon fonctionnement de ces derniers. On se limite souvent à faire de la surproduction normative, sans pour autant être capable de s'assurer que le respect de chacune des normes, par des mécanismes de suivi performants, pourra garantir la surveillance et la sanction en cas de non-conformité. C'est à cet égard que les dispositifs développés échouent lamentablement les tests d'évaluation des performances.

Cette logique hétérorégulatoire est encore plus difficile à appliquer lorsque vient le temps de gérer les comportements des élus eux-mêmes, car ces derniers sont les ultimes producteurs/contrôleurs de la normativité et, dans ce cas, ils sont appelés à se contrôler eux-mêmes. Cela entraîne une situation de conflit d'intérêts insoutenable qui mine tous les espoirs de voir les standards d'éthique parlementaire se raffermir. À moins de faire appel à un contrôleur externe et indépendant (Saint-Martin, 2009) (on y reviendra plus loin), on ne peut pas s'attendre à ce que les dispositifs de contrôle puissent vraiment être fonctionnels. Même lorsque l'on officialise la mise en place des mécanismes externes, on fait souvent tout pour minimiser leur efficacité (à ce sujet, l'obstruction budgétaire faite par l'administration municipale à l'endroit du vérificateur général est révélatrice de ce problème). On propose alors souvent de réguler cette catégorie d'agents publics par des mécanismes de reddition de comptes et de transparence (on pense ici aux registres obligatoires de divulgation du patrimoine familial

et des intérêts personnels, divulgation de situation de double emploi, etc.). Ils seraient à la frontière de la logique d'hétérorégulation, en raison de leur nature obligatoire, et de la logique d'autorégulation, puisqu'il est difficile de contrôler tout ce qui appartient à la sphère privée de chaque agent public et de sa famille, et qu'il faut alors nécessairement lui faire confiance.

La transparence est certes une valeur dont on parle beaucoup dans le discours politique contemporain, mais lorsque l'on voit nos premiers ministres envoyer ou menacer d'envoyer des mises en demeure à tous ceux qui osent leur demander des comptes[5], des gouvernements abuser de leur droit de censure des documents officiels[6] ou des organismes publics de type monopolistique qui refusent de donner l'accès à des informations[7] sous prétexte de se protéger de la concurrence, on se rend compte à quel point il s'agit là d'un leurre. Cette triste réalité est telle que dans plusieurs ministères et organismes publics, la fonction principale (fonction implicite et non publicisée) du service des communications est de développer des stratégies pour rendre toujours plus complexe l'accès à l'information publique.

Quant à eux, les dispositifs autorégulatoires qui favorisent l'autonomie, la responsabilité, le dialogue et la reconnaissance sont plutôt rares au sein des différentes infrastructures de gestion des comportements. Ils sont souvent le parent pauvre de cette infrastructure et se limitent à de très courtes périodes de sensibilisation que l'on déguise souvent sous le sceau de la formation. Des dispositifs comme le Bureau des valeurs et de l'éthique à Ottawa et le Réseau des répondants en éthique à Québec avaient énormément de potentiel à cet égard, mais le sous-financement chronique et le peu d'importance accordée par les instances centrales à leur égard les ont neutralisés.

Pour ce qui est de la formation, il est important de noter que tous les spécialistes de la pédagogie diront qu'on ne peut prétendre avoir reçu une formation en éthique uniquement parce que l'on a

5. On pense ici à la poursuite intentée par le premier ministre Charest contre son ex-ministre de la Justice Marc Bellemare et aux menaces prononcées contre des parlementaires de l'opposition.

6. On pense ici aux accusations faites à Ottawa contre le gouvernement de Stephen Harper au sujet des détenus en Afghanistan.

7. On pense ici aux refus systématiques d'accès à l'information de Loto-Québec après les demandes des chercheurs de l'INSPQ et de l'ENAP. Ces deux dernières institutions ont d'ailleurs décidé de porter en appel le refus d'accès à l'information de la société d'État.

assisté à une conférence d'une à deux heures avec un spécialiste de la question : c'est pourtant la réalité de la majorité des séances de formation que proposent les organismes publics à leurs employés. De plus, il est intéressant de noter que pour couvrir plusieurs questions propres à l'éthique, les organismes publics ont souvent recours à des cabinets d'avocats pour donner les séances d'information. On est donc très loin de l'approche philosophique propre au souci réflexif.

Pour ce qui est justement de la dimension purement réflexive, si chère à nos collègues philosophes, elle ne fait même pas partie des hypothèses abordées dans l'élaboration des plans de travail de cette infrastructure. Elle se retrouve cependant présente dans les commandes faites à l'externe, auprès des spécialistes de l'éthique, afin qu'ils produisent des avis ou des recherches particulières qui doivent aider les agents publics à prendre des décisions plus éclairées et plus justes. On peut aussi voir des traces de cette approche réflexive dans quelques documents d'information ou dans le matériel de sensibilisation de certains ministères et organismes publics.

5.4.1. Une réponse institutionnelle à la crise de confiance

Nos analyses ont démontré que dans les milieux gouvernementaux, on aborde la thèse liant l'éthique et la perte de confiance des citoyens uniquement sous l'angle d'un signal de type « gestion de crise » qui force un travail de communication publique. Les responsables des communications publiques doivent alors convaincre les citoyens que les responsables politiques ont entendu leurs doléances et inquiétudes et qu'ils comptent agir pour mettre un terme à ces pratiques jugées problématiques. On propose alors de revoir les structures et de resserrer les normativités qui balisent les pratiques en question, et même de développer de nouveaux dispositifs de régulation s'il y a un vide régulatoire en la matière. L'objectif de ces démarches est de se faire rassurant auprès de la population afin de freiner le mouvement de perte de confiance. La confiance est ici abordée sous l'angle d'un état d'esprit collectif passager qui anime l'électorat ; état d'esprit qui peut cependant être facilement modifié afin de rétablir la crédibilité du corps politique.

La préoccupation qu'ont alors les responsables politiques à l'égard de ce phénomène est essentiellement liée à la conscience qu'ils ont de la nécessité de préserver leur légitimité d'action en

matière de politique publique. En contexte démocratique, la légitimité demeure un élément nécessaire pour garder une marge de manœuvre en matière d'action publique. Le débat sur la confiance et l'éthique nous plonge donc directement au cœur de celui qui porte sur la légitimité politique contemporaine (Rosanvallon, 2008). Ainsi, l'éthique n'est plus seulement liée à un débat philosophico-moral sur les grandes vertus. Elle devient plutôt un élément clé permettant d'assurer la légitimité nécessaire pour la bonne gouvernance du service public et pour garantir la survie de nos régimes démocratiques.

On a constaté tout au long de notre recherche que le recours à l'éthique se fait le plus souvent de façon réactive. Il a lieu uniquement en aval des crises politico-administratives qui marquent de façon tragique l'agenda gouvernemental. L'éthique est alors transformée en instrument politique qui a une simple portée stratégique. Elle aide les agents publics, principalement les membres du gouvernement, à sortir des situations difficiles qui menacent la fonctionnalité de l'appareil gouvernemental.

Avec une telle orientation, l'éthique n'a plus rien à voir avec une finalité noble et vertueuse qui serait de rechercher et de favoriser le bien commun et l'intérêt public ; elle n'est plus qu'un moyen, un instrument politique, un levier stratégique servant à maintenir le pouvoir.

Dans cette perspective, l'efficience des actions (ou des refus d'action) posées dans le dossier de l'éthique ne se mesure pas par rapport à la bonification des compétences éthiques des agents publics (on est loin de l'évaluation de l'amélioration de la qualité de la réflexivité, du dialogue et de la gestion responsable de l'autonomie décisionnelle). Elle se valide plutôt par la capacité des gouvernements de remonter dans les sondages populaires et de maintenir une place favorable pour remporter le scrutin à venir.

L'éthique est aussi un instrument stratégique pour les membres des partis d'opposition. Pour eux, l'objectif n'est pas non plus d'élever le niveau de compétence éthique des parlementaires. On veut simplement se servir de ce discours sur l'éthique afin de faire trébucher le parti au pouvoir sur des scandales politico-administratifs. L'industrie du scandale n'est donc pas seulement rentable pour les médias, elle l'est aussi pour les partis d'opposition. Les vertueux chefs de l'opposition ne sont pas si vertueux, ils deviennent tous beaucoup plus silencieux (on pense notamment à Jean Chrétien et

à Stephen Harper) une fois qu'ils ont réussi à remplacer le parti qu'ils avaient accusé d'être « pourri ». Ils adoptent même souvent une posture d'inaction surprenante en matière d'éthique une fois au pouvoir.

Par rapport à cela, notre étude a permis de démontrer que le dossier de l'éthique gouvernementale n'a malheureusement que peu de choses à voir avec les théories normatives développées par les philosophes de l'éthique appliquée. Ce dossier n'a, en effet, que peu de rapport avec les démarches de dialogue, de réflexivité, de raisonnement éthique, de décision juste et équitable si fondamentales pour ces penseurs. Les spécialistes de l'éthique appliquée ont donc raison d'être critiques par rapport à la tendance contemporaine qui aspire l'éthique gouvernementale dans le seul mouvement d'institutionnalisation qui limite la démarche à une régulation-contrôle.

5.4.2. Les gardiens de l'éthique publique

Nos diverses analyses nous ont permis de souligner le rôle clé joué par ces instances dites « complémentaires » et « indépendantes » que sont les hauts fonctionnaires du Parlement par rapport à la lutte pour la préservation de l'intégrité du service public. On pense en particulier aux différents vérificateurs généraux qui, tant à Ottawa et à Québec qu'à Montréal, ont été, pour reprendre l'expression de Michael Walzer (1997, p. 39), des garde-fous essentiels pour dénoncer plusieurs pratiques problématiques de nos administrations publiques. Leurs rapports sont des documents importants qui nous permettent de réfléchir aux faiblesses de nos systèmes institutionnels de gestion de l'intégrité dans nos services publics. Ces instances indépendantes ont démontré à quel point nos organisations publiques sont déficientes ou volontairement aveugles par rapport aux problèmes d'intégrité systémiques qui s'y développent, et elles ont aussi prouvé à quel point le travail de surveillance/contrôle est mal assuré par les dispositifs responsables.

En plus du Vérificateur général, on a vu que des organismes comme le Directeur général des élections, le Commissaire à l'intégrité du gouvernement fédéral et le Commissaire au lobbyisme du gouvernement du Québec tentent aussi de s'imposer dans cet univers complexe de la défense de l'éthique publique. Leurs différents pouvoirs légaux ou moraux pourraient être déterminants pour assurer un véritable changement dans les cultures politique et administrative.

De la même manière, pour ce qui est du pouvoir d'influence des instances indépendantes, on a vu à quel point les commissions d'enquête spéciales (on pense ici particulièrement aux commissions Gomery et Oliphant, mais aussi aux commissions sur le sang contaminé ou sur l'eau contaminée à Walkerton, etc.) ont été capables de démontrer comment les acteurs politiques sont impliqués dans des systèmes récurrents de contournement des règles, de manquement à la parole, de manque de responsabilité ou de développement de relations douteuses avec des agents privés aux intentions douteuses. On a pu comprendre à quel point les raisons sous-jacentes aux décisions publiques demeurent souvent éloignées des principes tels le bien commun, la justice, la santé et la sécurité publique, etc.

Par rapport à cela, il n'est pas étonnant de voir que le gouvernement libéral de Jean Charest a décidé de résister très longtemps aux pressions populaires, médiatiques et politiques, qui exigeaient la mise en place d'une commission spéciale sur le milieu de la construction. L'ex-premier ministre du Québec connaissait très bien les risques politiques d'une telle commission. Il a d'abord, à l'époque, tenté de faire diversion en créant la Commission Bastarache sur la nomination des juges. Cette dernière commission ne risquait pas de faire déraper le gouvernement, puisque les acteurs du milieu juridique connaissent les règles de bienséance, et qu'ils sont reconnus pour leur prudence et leur réserve. Ce n'est que lorsque Jacques Duchesneau a jeté un pavé dans la mare, avec la fuite de son rapport sur la collusion et les marchés publics du ministère des Transports, que le gouvernement Charest a été contraint d'abdiquer et de mettre en place la Commission Charbonneau.

Conclusion : l'éthique gouvernementale comme problème public

Par rapport aux différents éléments de réflexion qui découlent de cette recherche, nous avons fait quatre grands constats : 1) la compétence éthique de nos agents publics, notamment celle de nos élus, est plus que déficiente ; 2) pire que le constat d'une compétence éthique très peu développée, la Commission Charbonneau et nos recherches nous ont fait découvrir que dans de nombreux organismes publics, la transgression est un élément structurant de la culture organisationnelle ; 3) cette généralisation de la transgression s'est faite parce que les dispositifs de surveillance et de contrôle n'ont pas été fonctionnels pour freiner les dérapages et

qu'en l'absence d'intervention et de sanction, la transgression est devenue systémique ; 4) nous avons finalement constaté que les seuls dispositifs de régulation institutionnels qui ont fonctionné sont certaines organisations indépendantes liées au Parlement ou à la société civile (on pense ici aux médias).

C'est à la suite de ce constat qu'un groupe de collègues du réseau de l'éthique publique (Boisvert, Bernier, Bégin et Lacroix, 2012) a proposé un plan d'action visant à consolider et surtout à rendre efficace notre infrastructure parlementaire de régulation des agents publics. Ce plan repose sur des actions complémentaires déterminantes, dont les trois plus importantes sont les suivantes : *a*) réviser les lois et les mandats des hauts fonctionnaires du Parlement afin de les rendre plus efficaces et efficients dans la poursuite de leur mission et de les faire participer directement à l'assainissement de la culture démocratique et à la reconstruction du lien de confiance à l'égard de nos institutions. Les six institutions parlementaires en question sont : le Vérificateur général, le Directeur général des élections, le Commissaire au lobbyisme, le président de la Commission de la fonction publique, le président de la Commission d'accès à l'information et le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, chargé des titulaires de poste électif ; *b*) proposer à l'Assemblée nationale de créer quatre nouvelles institutions liées au Parlement : le Commissaire à l'intégrité des marchés publics, le Commissaire à la gestion des divulgations faites par les agents publics, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie des affaires municipales et le Commissaire au budget et *c*) proposer d'instaurer sous l'égide de l'Assemblée nationale un Comité permanent d'éthique et de gouvernance publique. Ce Comité permanent, formé des autorités gardiennes de l'éthique publique québécoise qui sont nommées par le Parlement (douze hauts fonctionnaires du Parlement), devrait s'assurer de la cohérence, de la complémentarité et de la collaboration dans la durée des institutions ou instances afin d'offrir aux citoyens québécois de nouvelles garanties en matière d'intégrité, de probité et de responsabilité des titulaires des charges publiques à tous les niveaux institutionnels.

Nous croyons que cette proposition pourra remettre de l'avant l'idée de primauté du gouvernement responsable, si fondamentale pour donner un réel sens éthique à notre régime démocratique et seul moyen vraiment valable pour redonner aux Québécoises et Québécois la confiance nécessaire envers leurs institutions publiques.

Bibliographie

BÉGIN, L. (2009). « Et si on parlait vraiment d'éthique dans les municipalités ? », *Revue éthique publique*, vol. 11, nº 2, automne, p. 187-191.

BÉLANGER, A.J. et V. LEMIEUX (2002). *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, Gaëtan Morin.

BOISVERT, Y. (2005). « L'imaginaire éthique des répondants du réseau gouvernemental québécois en matière d'éthique », *Revue d'administration publique du Canada*, vol. 47, nº 4, p. 475-496.

BOISVERT, Y. (dir.). (2009a). *Scandales politiques*, Montréal, Éditions Liber.

BOISVERT, Y. (2009b). *La face cachée des élus*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

BOISVERT, Y. (dir.) (2011). *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

BOISVERT, Y., P. BERNIER, L. BÉGIN et A. LACROIX (2012). « L'urgence d'une "infrastructure éthique" renforcée », *Le Devoir*, 9 novembre, p. Idées.

BOISVERT, Y. *et al*. (2003). *Le petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber.

BOUDON, R. et F. BOURRICAUD (2011). *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France.

BOURGEAULT, G. (2004). *Éthiques, dit et non-dit, contredit, interdit*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

GAGNON, É. (1996). *Les comités d'éthique : la recherche médicale à l'épreuve*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

GIRARD, D. (2002). « Éthique et service public : où en sommes-nous ? », *Éthique publique*, vol. 4, nº 1, p. 156-165.

KREMER-MARIATTI, A. (1995). *Morale et politique*, Paris, Éditions Kimé.

LACROIX, A. (2009). « L'éthique en milieu de travail : conceptions, interventions, malentendus », dans L. Bégin (dir.), *L'éthique au travail*, Montréal, Liber, p. 79-103.

LUHMANN, N. (2006). *La confiance*, Paris, Economica, coll. « Études sociologiques ».

MANCUSO, M. *et al*. (1989). *A Question of Ethics : Canadians Speak Out*, Toronto, Oxford University Press.

REVAULT D'ALLONES, M. (2002). *Doit-on moraliser la politique ?*, Paris, Bayard, coll. « Le temps d'une question ».

ROESE, N.J. (2002). « La confiance diminuée des Canadiens dans le gouvernement : cause et conséquences », dans N. Nevitte (dir.), *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

ROSANVALLON, P. (2008). *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil.

SAINT-MARTIN, D. (2009). « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 1, nº 126.

THUDEROZ, C. *et al*. (1999). *La confiance : approches économiques et sociologiques*, Paris, Gaëtan Morin éditeur Europe.

WALZER, M. (1997). *Sphères de justice*, Paris, Seuil.

Chapitre 6

La gestion et la budgétisation axées sur les résultats

Où en est le Québec ?

Pierre Cliche

Depuis près d'un quart de siècle, les gouvernements du monde entier s'intéressent aux concepts de gestion et de budgétisation axées sur les résultats. Différents pays cherchent à mettre en œuvre des politiques, des programmes ou des initiatives qui présentent des avantages mesurables pour leurs citoyens. Le Québec n'y fait pas exception.

C'est ainsi qu'en 2000 fut adoptée la *Loi sur l'administration publique* (LAP), qui définit le cadre dans lequel sera dorénavant recherchée l'amélioration des biens et services fournis par l'appareil de l'État. Une stratégie générale y est esquissée – la gestion axée sur les résultats –, qui repose sur une nouvelle séquence d'activités à réaliser (plan stratégique, déclaration de services aux citoyens, plan annuel de gestion des dépenses, rapport annuel de gestion, convention de performance et d'imputabilité) dont le but

est de rendre l'administration publique plus transparente et d'entraîner une reddition de comptes qui renforce la confiance des citoyens envers les gouvernants et les administrateurs publics.

Plus d'une décennie s'est écoulée depuis l'adoption de la LAP et il importe de faire le point sur son implantation et son évolution. Est-elle véritablement devenue le cœur d'une nouvelle approche dans la gestion de l'État ? Trouve-t-elle à s'appliquer également partout ? Peut-on dire que la prise de décision publique s'appuie aujourd'hui sur les informations issues de la gestion axée sur les résultats ? En est-il de même en matière budgétaire ? Que faudrait-il faire pour aller plus loin ? Autant de questions auxquelles nous chercherons à répondre de la manière la plus factuelle possible dans les pages qui suivent.

6.1. L'évolution de la gestion publique

Traditionnellement, les administrations publiques se sont concentrées sur les intrants (le coût des moyens et des ressources qu'elles utilisent), les activités (ce qu'elles font) et les extrants (ce qu'elles produisent). Plus récemment, on a progressivement vu apparaître une préoccupation de plus en plus marquée pour la mesure des résultats, en ce qui concerne non seulement les biens et services produits, mais aussi les effets sur les clientèles visées et les impacts sur la société en général. Cette évolution comporte des implications majeures en matière de gestion.

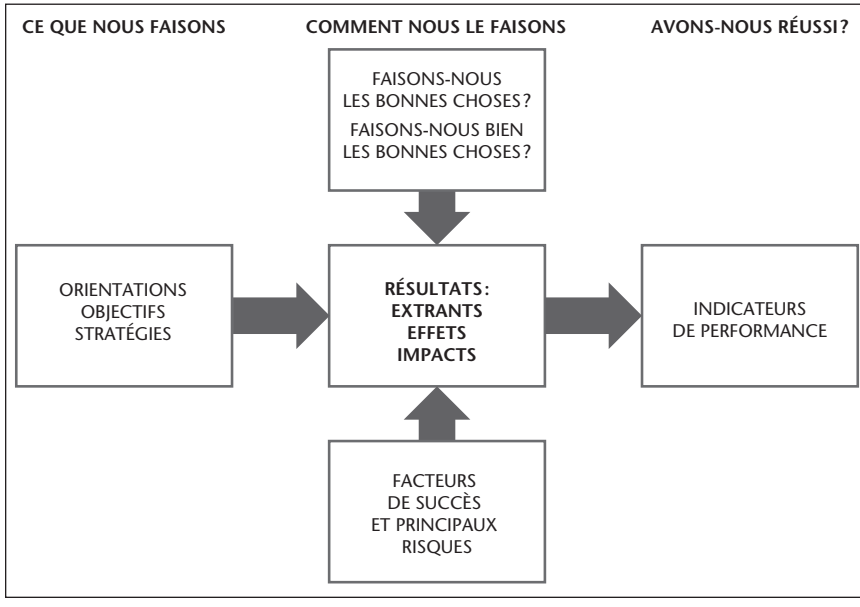
La ***gestion axée sur les intrants*** s'attache au montant des ressources et aux moyens en personnel, en équipement, etc., qui sont affectés à un projet ou à un ministère. Avec cette méthode, le niveau de crédits utilisés pour un projet est le principal critère de performance. La gestion axée sur les intrants va souvent de pair avec une régulation par les procédures : on applique les normes et les règles sur l'utilisation des intrants, la manière dont il faut opérer, etc. La ***gestion axée sur les produits ou extrants*** met l'accent sur les fonctions de l'État en termes de biens et services et permet de dénombrer les services ou produits qui ont été fournis. La méthode des produits utilise principalement des indicateurs comme le montant de la production, le coût unitaire, le respect des délais et, à des degrés divers, la qualité.

Les renseignements précis dont disposent les gestionnaires à ce sujet sont essentiels, mais ne suffisent plus à répondre aux interrogations plus larges des citoyens sur la pertinence, l'efficience et l'efficacité de l'action publique. Pour sa part, la ***gestion axée sur les résultats*** cherche à définir ce qu'un projet donné ou une fonction particulière doit accomplir en faveur de l'intérêt général, du progrès économique et social ou de la sécurité, qui sont les buts ultimes de l'action des gouvernements (figure 6.1).

Un élargissement des préoccupations de gestion s'est donc progressivement manifesté (figure 6.2). On est parti d'une interrogation sur les ressources (De combien avons-nous besoin ? De quelle manière cet argent sera-t-il dépensé ? Par qui ?) pour ensuite mettre l'accent sur la production de biens et de services (Que

Figure 6.1. Types de gestion publique

Figure 6.2. Élargissement des préoccupations de gestion



produit-on ? À quel coût ? Est-ce efficient ?) et enfin s'intéresser à la finalité, à l'impact de ce qui est produit (Quels sont les résultats obtenus ? Quelles sont les améliorations pour les clientèles visées et pour la société en général ?). Tout au long de cette évolution des perspectives de la gestion publique, une attention plus grande a été portée à la mesure, à l'appréciation quantifiée de la situation immédiate et de son écart par rapport à l'amélioration recherchée.

La recherche d'une performance accrue de l'administration publique, sous différents rapports, devient la pierre angulaire de la modernisation de l'État. Celui-ci existe bien sûr pour assurer la sécurité et la prospérité des citoyens dont il a la charge, mais une attention particulière doit également être portée à la qualité des biens et services offerts et, notamment, à l'amélioration continue de celle-ci.

La performance est une norme dynamique : les services qui étaient perçus comme assez bons à un moment donné peuvent aujourd'hui sembler insatisfaisants. Comment être certain de l'amélioration si l'on ne mesure pas ce que l'on fait ? En la matière, l'intuition ne suffit pas. Il faut pouvoir apprécier quantitativement le progrès accompli et le mettre en rapport avec celui qui est recherché (figure 6.3). Sans mesures, à quel repère se fier sur le chemin de l'amélioration ? Sur quelle base appuyer la prise de décision ?

La performance est également une norme relative. On est performant par rapport à ce qu'on a réussi auparavant, par rapport au meilleur niveau qu'on a atteint, par rapport à ce que ceux qui

Figure 6.3. Mesure et amélioration

SI vous ne mesurez pas les résultats, vous ne pouvez distinguer le succès de l'échec.

SI vous ne pouvez reconnaître un succès, vous ne pouvez le récompenser.

SI vous ne pouvez récompenser le succès, vous récompensez peut-être l'échec.

SI vous ne pouvez reconnaître un succès, vous ne pouvez rien en apprendre.

SI vous ne pouvez reconnaître un échec, vous ne pouvez pas le corriger ni rien en apprendre.

SI vous pouvez démontrer des résultats, vous pouvez gagner l'appui du public.

Source : Adapté d'Osborne et Gaebler (1992) par Kusek et Rist (2005).

ont des mandats comparables font ou par rapport à une norme généralement acceptée. Une performance améliorée est la finalité objective de la réforme contemporaine de la gestion publique.

En somme, à quoi sert la performance ? À améliorer la gestion et la budgétisation, en rendant la gestion plus transparente et en définissant un cadre d'imputabilité, puis en mettant l'argent public là où il est le plus nécessaire et en gérant la dépense publique avec efficience et efficacité.

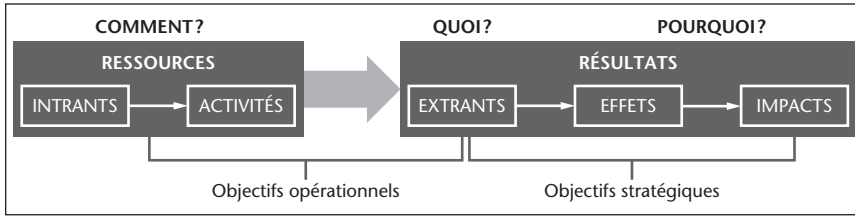
6.2. La gestion axée sur les résultats (GAR)

La GAR est une approche de gestion qui fixe les objectifs de performance des programmes, octroie aux responsables une certaine liberté pour les atteindre, et présente ces informations dans des rapports pour éclairer les décisions relatives à la conception des programmes et à leur fonctionnement.

Les initiatives de modernisation du secteur public exigent que les gestionnaires aillent au-delà des intrants, activités et extrants pour tenir compte des répercussions de leurs actions et des résultats qui en découlent (figure 6.4). Afin de répondre à ces attentes, les ministères et organismes (MO) doivent élargir leur vision traditionnelle des pratiques de gestion et s'efforcer de mieux situer leur action par rapport aux objectifs stratégiques et non seulement opérationnels qu'ils poursuivent.

Ce faisant, les ministères et organismes doivent aussi élargir le cadre temporel de leur action, ce qui n'est pas chose aisée dans un contexte politique, les résultats recherchés n'étant pas nécessairement obtenus au cours d'une même année. Des changements dans les modes de production des services publics peuvent entraîner

Figure 6.4. Gestion axée sur les résultats



des résultats mesurables rapidement, mais l'atteinte de changements en profondeur relatifs aux clientèles visées ou à la population en général demande plus de temps, ce qui entre souvent en contradiction avec les attentes de l'action gouvernementale, qui doit répondre rapidement de ses décisions vis-à-vis des citoyens.

La gestion axée sur les résultats consiste donc à orienter la gestion vers la réalisation de diverses catégories d'objectifs, en se demandant non seulement si les produits sont conformes aux améliorations recherchées, mais aussi s'ils permettent d'atteindre les objectifs pour lesquels ils ont été conçus. En effet, lorsque l'État soutient une activité, il vise, à terme, à générer des retombées pour la société dans son ensemble. Les investissements en éducation primaire et secondaire par exemple ne cherchent pas seulement à relever le niveau de scolarisation, mais aussi à améliorer l'accès à l'enseignement supérieur et ultimement à accroître la capacité des Québécois à obtenir un emploi de qualité et à mener une vie valorisante. De même, les campagnes de vaccination ne visent pas uniquement à prévenir un risque immédiat, elles contribuent aussi à réduire la mortalité et la morbidité dans certains segments de la population et, par voie de conséquence, à améliorer l'espérance de vie et l'état de santé général de la population.

La gestion axée sur les résultats est tournée vers la recherche de sens, du sens à donner à l'action publique en resituant ses interventions dans le cadre plus large des différentes catégories d'objectifs qui sont poursuivis par les gouvernements. Au cœur de la gestion axée sur les résultats, il y a la reconnaissance et la compréhension de la raison d'être de l'action (besoins de la population par opposition aux missions, objectifs et priorités) et des résultats recherchés et obtenus, de même que la volonté de s'améliorer continuellement (par des actions correctrices et mobilisatrices).

Cet accent sur le positionnement de l'intervention publique dans un cadre à la fois plus précis et plus large s'accompagne d'une recherche de transparence accrue, d'une volonté de rendre accessibles et compréhensibles l'information pertinente, les engagements pris et les résultats obtenus. La reddition de comptes y occupe par conséquent une place importante. Par ailleurs, la communication publique des objectifs et des résultats constitue autant une réponse aux attentes des citoyens qu'un stimulant pour les gestionnaires concernés.

6.2.1. Les caractéristiques de la gestion axée sur les résultats

La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats présente, malgré les variantes qui reflètent les particularités des différentes administrations qui l'appliquent, certaines caractéristiques communes à toutes les administrations :

- les ***engagements à l'amélioration de service***, qui sont habituellement présentés sous la forme d'une déclaration de service aux citoyens ;
- la ***planification stratégique***, qui constitue la feuille de route que se donne une organisation pour réaliser sa vision à moyen et à long termes, ainsi que le point de départ du cycle de la gestion axée sur les résultats ;
- la ***planification opérationnelle***, qui examine les orientations issues du processus de planification stratégique et établit la façon de les mettre en œuvre progressivement dans une séquence d'activités bien définies et ordonnées ;
- la ***mesure des résultats***, qui, à l'aide d'indicateurs, permet de suivre la progression des activités vers l'atteinte des résultats ;
- la ***reddition de comptes***, qui démontre l'adéquation entre la mission, le plan stratégique, les obligations législatives, les capacités organisationnelles et les résultats obtenus.

Il faut par ailleurs ajouter que cette approche de gestion publique veut libérer le sens de l'initiative des gestionnaires publics des contraintes procédurales qui pourraient l'entraver. Cette ***latitude de gestion accrue*** s'accompagnerait d'une plus grande responsabilisation quant au contrôle interne et d'une reddition de comptes systématique.

6.2.2. L'application au Québec

En adoptant la LAP en 2000, le Québec s'est doté de l'instrument législatif dont il avait besoin pour opérer la transformation de son cadre de gestion traditionnellement axé sur les intrants et sur l'observation des normes administratives en un nouveau régime de gestion de l'État résolument orienté vers l'évaluation de la performance.

En effet, la LAP vise l'amélioration de la qualité des services aux citoyens et cherche à accroître la performance de l'administration. Pour ce faire, elle instaure un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'administration devant l'Assemblée nationale.

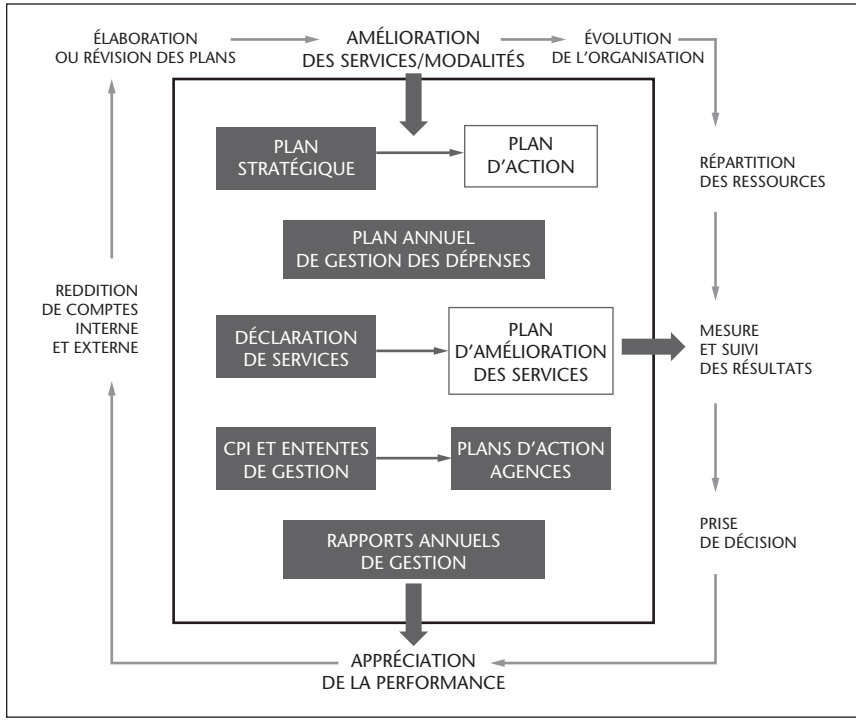
Elle prévoit l'élaboration et la publication par les ministères d'une déclaration de services aux citoyens, d'un plan stratégique pluriannuel, d'un plan annuel de gestion des dépenses et d'un rapport annuel de gestion. Elle favorise également la généralisation progressive de contrats de performance et d'imputabilité pour les unités opérationnelles ainsi que le renforcement de la reddition de comptes des ministres et des dirigeants administratifs auprès des parlementaires et des gestionnaires auprès de leur ministre.

6.2.2.1. La déclaration de services aux citoyens

La prise d'engagements par les organisations publiques quant à l'amélioration de la qualité et de la quantité des services qu'elles rendent à la population est une des assises de la GAR à la manière québécoise (figure 6.5). Une amélioration à ce chapitre est un des résultats recherchés avec le plus d'insistance. Cela implique bien sûr que l'on se donne les moyens appropriés pour savoir où on en est, mais aussi que l'on vérifie les attentes de la population et la perception de la qualité des services fournis.

En 2010-2011 (Secrétariat du Conseil du trésor, 2012, p. 16-18), 54 organisations (20 ministères et 34 organismes) ont déclaré offrir des services directs aux citoyens et posséder une déclaration de services aux citoyens. Celles-ci comptent en moyenne 16 engagements, soit 7 sur le niveau de service et 9 sur la qualité des services. Parmi les ministères et organismes proposant des services directs, 94 % (51 sur 54) ont vérifié le respect des engagements contenus dans leur déclaration de services, le moyen le plus fréquemment utilisé, soit par 72 % (37 sur 51) des organisations, étant l'analyse des données de gestion en cours d'année. De plus, une proportion égale des ministères et organismes (94 %) a mené une ou des activités pour connaître les attentes des citoyens ou la satisfaction de leur clientèle. De même, en 2010-2011, 67 % (36 sur 54) des ministères et organismes ont proposé des projets spécifiques d'amélioration de la qualité des services, tandis que 11 % (6 sur 54) ont préparé et mis en œuvre un plan d'amélioration de la qualité des services.

Figure 6.5. Cadre québécois de la GAR



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2003).

Il convient néanmoins de signaler que depuis l'adoption de la LAP, près de 30 % des organisations n'ont jamais actualisé leur déclaration, ce qui nous amène à nous interroger sur l'amélioration des services effectivement générée. De fait, aucune étude n'a cherché à mesurer globalement l'amélioration de la qualité et du niveau des services. Certes, quelques rapports annuels font état de progrès vers l'atteinte des objectifs fixés, mais il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des améliorations apportées à ce chapitre.

Des progrès ont par ailleurs été réalisés grâce à la prestation de services en ligne. En effet, en 2010-2011 (*ibid*., p. 19), plus de la moitié (28 sur 54, soit 52 %) des ministères et organismes ont réalisé des projets en lien avec la prestation de services électroniques, que ce soit pour améliorer l'information disponible sur leurs programmes et services, pour donner accès à certains formulaires

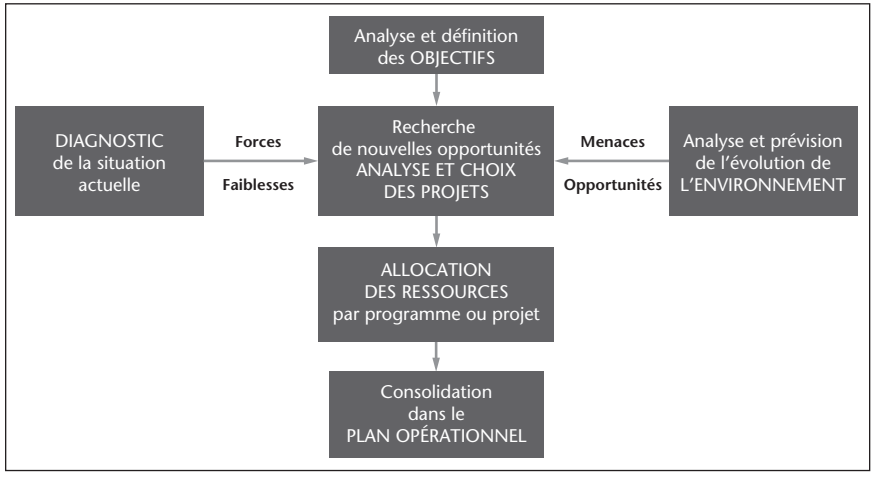
ou pour faire évoluer certains services vers un mode transactionnel. Cependant, rares sont les organisations publiques à avoir intégré les objectifs de services en ligne dans leur déclaration de services aux citoyens.

6.2.2.2. La planification stratégique et les plans d'action

Pour être en mesure de prendre des engagements par rapport aux principaux mandats dont elle est responsable, une organisation publique doit procéder à une analyse de sa situation, des défis auxquels elle fait face, de sa capacité de les relever et des stratégies à mettre en œuvre pour y arriver (figure 6.6). Cette réflexion stratégique la mènera à définir une gamme d'objectifs particuliers dans un horizon de moyen terme et à établir les étapes à franchir pour en opérationnaliser progressivement la réalisation.

Tous les ministères et organismes assujettis à la LAP ont élaboré un plan stratégique et la plupart en sont à la quatrième génération. Une vision assez claire des enjeux et des orientations s'en dégage, mais on ne peut en dire autant des objectifs et des indicateurs. En effet, une certaine confusion semble exister entre objectifs et activités, ces dernières relevant du domaine de l'action alors que les premiers doivent davantage définir les buts à poursuivre par secteur d'intervention. Par ailleurs, le type d'indicateurs ou de mesures choisi tient encore autant d'une gestion axée sur les intrants que d'une gestion axée sur les résultats.

Figure 6.6. Schéma de la planification stratégique



Sur les 38 plans stratégiques déposés en 2009-2010 et 2010-2011, le tableau 6.1 montre que les indicateurs se partagent à parts égales entre la gestion interne et les résultats, et qu'à l'intérieur de ces derniers, les indicateurs relatifs aux extrants sont nettement surreprésentés. En fait, globalement, les indicateurs de résultats forment à peine 15 % du total. Or, l'alinéa 5 de l'article 9 de la LAP stipule que le plan stratégique d'une organisation doit comporter les indicateurs de performance qui seront utilisés pour mesurer la progression vers les résultats visés. Que dans un premier temps on mette l'accent sur les indicateurs opérationnels peut paraître normal étant donné les changements dans la mesure supposés par les indicateurs de résultats, mais qu'on en soit encore là à la troisième ou quatrième vague de plans stratégiques apparaît pour le moins décevant.

Tableau 6.1. Nombre moyen d'indicateurs (par type) déposés dans les plans stratégiques de 2009 à 2011

	TYPE D'INDICATEUR	NOMBRE MOYEN / PLAN STRATÉGIQUE
Gestion interne	Intrants	2
	Activités	11
	Extrants	0
Résultats	Extrants	9
	Effets-Impacts	4
	TOTAL	26

Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012), p. 22.

La plupart des MO se sont dotés d'un responsable du suivi du plan stratégique, mais l'attention de celui-ci est davantage retenue par la collecte des informations assurant la progression vers les cibles déterminées que par la mise en œuvre du plan d'action soutenant la réalisation du plan stratégique. Les plans d'action permettent de transposer graduellement dans la réalité les stratégies et moyens d'action identifiés en précisant les priorités, leur ordonnancement dans le temps, de même que la chaîne des projets ou activités nécessaires à leur réalisation. En 2009-2010 (Secrétariat du Conseil du trésor, 2012, p. 23), 73,2 % des organisations assujetties disposaient d'un tel plan, mais en moyenne, au cours des cinq années incluant 2010-2011, seuls les deux tiers des MO

en possédaient un. Cette donnée est importante parce que si les objectifs sont suffisamment stimulants, ils ne seront pas atteints sans quelques changements, ce que les plans d'action ou plans opérationnels ont pour but de planifier sur quelques années.

6.2.2.3. Le plan annuel de gestion des dépenses (PAGD)

L'article 46 de la LAP exige que le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale les plans annuels de gestion des dépenses élaborés par chacun des ministres. Ces plans présentent, pour l'année financière concernée, les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique. Faire le lien entre les ressources utilisées et les résultats, faire le pont entre le budget de dépenses et le plan stratégique, tel est l'objet du PAGD.

Pour l'exercice 2010-2011 (SCT *et al.*, 2011, p. 6), moins de 35 % des ministères ont présenté dans leur PAGD une répartition de leurs ressources budgétaires selon leurs orientations stratégiques. La plupart des PAGD se limitent à présenter, en les juxtaposant, les orientations stratégiques et les actions prévues, d'une part, et, d'autre part, les dépenses et les investissements en fonction de la structure budgétaire par programme. Les informations fournies concernent les mesures qui seront prises pour rester à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire octroyée sans établir de lien avec les objectifs poursuivis. Jusqu'à présent, les PAGD ne semblent donc pas avoir rempli la mission qu'on leur avait confiée. Les choix effectués dans l'allocation des ressources ne sont pas vraiment mis en rapport avec ceux de la planification stratégique.

6.2.2.4. Les rapports annuels de gestion

Pièce maîtresse du processus de reddition de comptes instauré par la LAP, le rapport annuel de gestion sert à transmettre aux parlementaires et aux citoyens une information de qualité (significative, complète, comparable et fiable) sur les résultats atteints par rapport aux engagements pris pour l'année qui vient de se terminer. En 2010-2011, 67 ministères et organismes étaient tenus de déposer un rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale et 66 d'entre eux l'ont fait.

Différents types d'informations sont présentés dans les rapports annuels de gestion des MO. Ainsi, on y trouve (SCT, 2012, p. 24) :

- les indicateurs permettant de comparer la performance actuelle de l'organisation à celle des années antérieures (86 % des organisations) ;
- les résultats associés aux objectifs du PAGD (45 % des organisations) ;
- l'association des résultats et des ressources utilisées (34 % des organisations) ;
- les attentes des citoyens (11 % des organisations) ;
- les indicateurs permettant de comparer la performance actuelle de l'organisation à celle d'organisations similaires (11 % des organisations).

Si certains éléments tels que la comparaison dans le temps et la présentation des résultats liés aux engagements de la déclaration de services aux citoyens semblent maîtrisés par les MO, on constate cependant que l'association des résultats et des ressources utilisées, la présentation des attentes des citoyens ainsi que la comparaison à des organisations similaires restent encore insuffisantes.

Pourtant, aussi bien dans son rapport de 2008 que dans celui de 2011 sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics, la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale insiste sur la nécessité que les rapports annuels de gestion présentent des informations sur la mesure de la performance, sur l'explication des liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats. De même peut-on y constater l'absence de données comparatives avec des organisations similaires.

6.2.2.5. La latitude de gestion

Dans le but de faciliter une gestion axée sur les résultats plutôt que sur les processus, la *Loi sur l'administration publique* annonce une révision des règles de gestion : un allègement réglementaire visant les ministères et organismes et des assouplissements possibles pour les unités administratives ayant un rôle opérationnel (SCT, 2000).

Dans le premier cas, il s'est agi essentiellement d'assouplissements budgétaires offerts à tous les MO et pouvant faciliter la gestion des différents programmes par des choix budgétaires appropriés. Ce sont les allègements suivants : crédits portant sur une période de plus d'un an, report de crédits, crédits au net, transferts de crédits entre programmes, produits de l'aliénation d'un bien, échanges de services entre ministères et organismes. Ces pouvoirs budgétaires additionnels ont été largement utilisés, comme le montre le tableau 6.2. Les crédits portant sur une période de plus d'un an et les transferts de crédit entre programmes d'un même portefeuille ont notamment permis des mouvements de fonds variant de 700 millions à 1 milliard de dollars par année.

La LAP prévoit que l'on peut pousser plus loin la transformation du cadre de gestion et la latitude confiée aux gestionnaires, par l'intermédiaire des « contrats de performance et d'imputabilité » et des « ententes de gestion » :

- le ***contrat de performance et d'imputabilité*** **(CPI)** est un contrat entre le dirigeant d'une unité administrative et le ministre responsable en vertu duquel, en échange d'engagements concrets d'amélioration des services, le ministre fournit les marges de manœuvre adaptées à sa situation particulière ;

Tableau 6.2. Utilisation des assouplissements budgétaires allant de 2006-2007 à 2010-2011 (en millions de dollars)

ASSOUPLISSEMENTS	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Crédits pouvant être reportés à l'exercice suivant	22,5	29,7	25,2	19,5	47,8
Crédits portant sur une période de plus d'un an	449,0	449,0	449,0	449,0	494,0
Crédits additionnels associés					
au crédit net	36,8	40,8	46,5	57,6	72,4
à la disposition d'un bien	5,7	4,4	10,4	2,5	1,8
Transferts de crédits entre ministères et organismes pour services rendus	3,7	4,5	5,5	7,0	9,3
Transfert de crédits entre programmes d'un même portefeuille	316,9	460,9	606,8	230,0	216,6

Source : SCT (2012), p. 33.

- l'***entente de gestion*** est une entente entre le ministre responsable et le Conseil du trésor qui, à partir de délégations additionnelles consenties par ce dernier, vient compléter le dispositif de gestion allégé d'une unité administrative.

Dans l'esprit de la LAP, la généralisation des CPI et des ententes de gestion devait mener à une autonomie de gestion progressive pour l'ensemble des unités opérationnelles qui auraient ainsi plus de latitude pour réaliser leurs objectifs tout en demeurant dans le giron législatif et réglementaire du gouvernement. Après dix ans d'application de la Loi, cet objectif est loin d'être atteint. Treize conventions étaient en vigueur au 31 mars 2011, soit à peu près le même nombre qu'en 2003, et aucune entente de gestion n'a été négociée depuis 2004.

Les marges de manœuvre octroyées aux ministères et organismes qui ont fait l'essai des CPI sont demeurées très insuffisantes. Les allègements réglementaires souhaités étant à la fois lents à obtenir et insuffisants, les conventions sont demeurées, pour ainsi dire, lettre morte (Côté et Mazouz, 2005, p. 26 et suivantes). Par ailleurs, dans certains cas, les assouplissements initialement accordés ont été annulés par l'imposition de nouvelles règles, notamment en matière de gestion des ressources humaines (par exemple le non-remplacement de 50 % des départs à la retraite).

6.2.2.6. Le contrôle

De manière générale, en gestion axée sur les résultats, on devrait assister à un déplacement du contrôle *a priori* vers un contrôle *a posteriori*. L'atteinte des objectifs devient le moyen de valider la gestion. Ainsi, le contrôle des résultats remplace la plupart des contrôles centraux sur les processus et les facteurs de production.

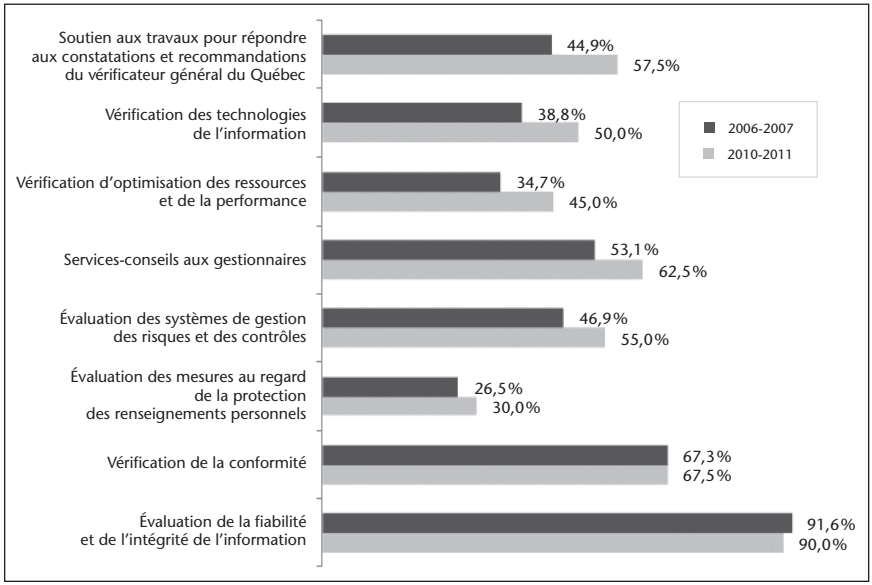
Même si on a introduit plus de souplesse dans la gestion, les ministères et organismes ont estimé, dans les diverses évaluations qui ont été faites, que le Conseil du trésor continuait de trop s'ingérer dans leur gestion quotidienne sans s'en tenir aux grands enjeux (*ibid*., p. 30 et suivantes). La définition de normes continue d'être le moyen le plus courant du contrôle central plutôt que l'exception, de sorte que le contrôle des intrants limite toujours la marge de manœuvre des gestionnaires.

Avec la gestion axée sur les résultats, le contrôle s'entend aussi comme la démonstration par l'organisation concernée de sa capacité à gérer ses affaires avec maîtrise et assurance. On passe de la soumission passive à une supervision externe de régularité et de conformité à un rôle actif de vérification interne. En quelque sorte, il s'agit d'être en contrôle plutôt que d'être contrôlé. C'est pourquoi, en 2010-2011 (SCT, 2012, p. 27), la plupart des MO de l'appareil administratif québécois étaient pourvus de mécanismes de vérification interne :

- 90 % des ministères et 48 % des organismes ont désigné un responsable de la vérification interne ;
- 85 % des ministères et 45 % des organismes disposaient d'un comité de vérification ;
- 75 % des ministères et 36 % des organismes ont nommé un responsable de la vérification interne relevant directement du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme.

La figure 6.7 montre que, de 2006-2007 à 2010-2011, la proportion de ministères et organismes ayant réalisé des activités de vérification interne a augmenté dans six des huit champs d'activité.

Figure 6.7. Proportion des MO ayant réalisé différentes activités de vérification interne de 2006-2007 à 2010-2011



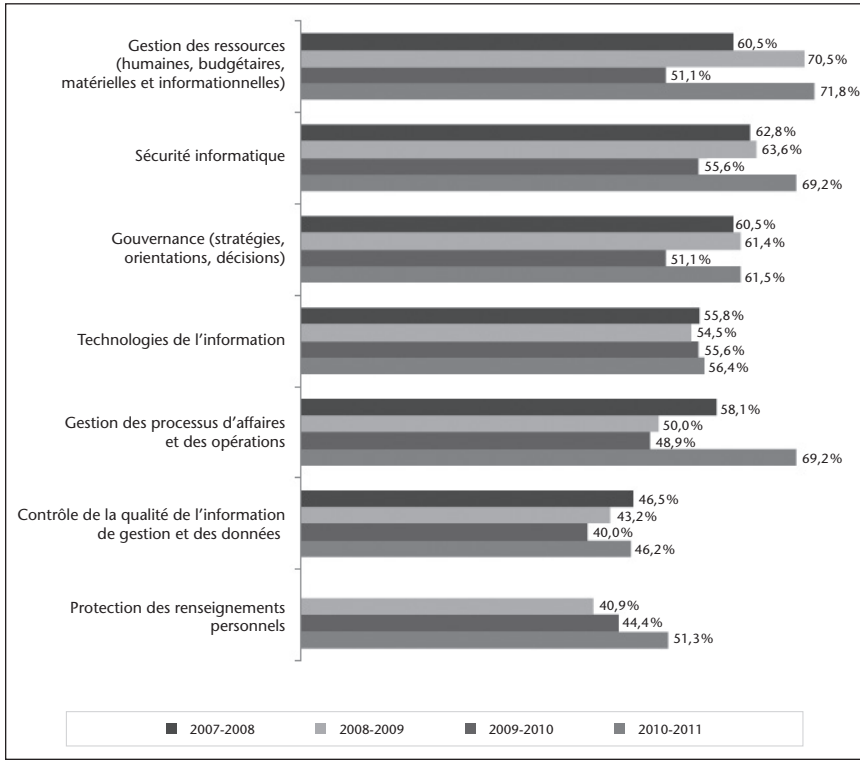
Source : SCT (2012), p. 27.

Un autre aspect du contrôle associé à la gestion axée sur les résultats consiste à déterminer les risques qui peuvent entraver le cheminement vers les résultats attendus et à prendre les mesures appropriées pour y faire face. Connaître et gérer ses risques participe de la démonstration d'un contrôle adéquat. En 2010-2011 (*ibid*., p. 28), des activités de gestion des risques et des contrôles ont été menées dans 63 % des organisations publiques concernées. Les activités de gestion des risques et des contrôles les plus fréquemment mises de l'avant sont présentées dans la figure 6.8.

6.2.3. Une démarche à compléter

Que faut-il conclure de ce tour d'horizon de l'application de la GAR au Québec ? Ce que la *Loi sur l'administration publique* voulait mettre en œuvre, c'est un changement de paradigme de

Figure 6.8. Proportion des MO ayant mené des activités de gestion des risques de 2007-2008 à 2010-2011



Source : SCT (2012), p. 28.

gestion, l'implantation d'une nouvelle culture tournée vers la transparence et la reddition de comptes. Après dix ans d'application, on peut certainement faire le constat général que les exigences imposées par le cadre de gestion instauré par la LAP ont eu un effet structurant sur les pratiques de gestion des ministères et organismes. C'est ce que reflète le tableau 6.3, qui présente l'indice d'appropriation de la LAP de 2002-2003 à 2010-2011 mis au point par le Secrétariat du Conseil du trésor. Alimenté par des collectes annuelles de données, cet indice montre une progression dans la mise en œuvre des façons de faire associées à la GAR.

On observe néanmoins, depuis 2006-2007, un certain plafonnement de l'indice aux alentours de 80 % d'appropriation (tableau 6.3). Cela indique que le temps est sans doute venu de donner une impulsion nouvelle à la démarche et de réaffirmer la volonté de l'État de poursuivre ce qui a été commencé.

En termes d'améliorations concrètes, les éléments sur lesquels on devrait mettre l'accent au cours des prochaines années sont les suivants :

- des déclarations de services renouvelées, faisant l'objet d'un suivi minutieux et permettant d'apprécier l'amélioration du niveau et de la qualité des services offerts ;
- une meilleure définition des objectifs et indicateurs pour qu'ils soient davantage dirigés vers les résultats (extrants-effets-impacts) ;
- des plans d'action favorisant une mise en œuvre concrète des orientations et stratégies des plans stratégiques et leur inscription dans la planification des opérations ;
- des rapports annuels de gestion plus complets, fournissant des informations sur les ressources et les coûts de revient et établissant une comparaison avec des organisations similaires ;
- des plans annuels de gestion des dépenses qui font le lien entre les objectifs poursuivis et les décisions prises dans la gestion budgétaire ;
- une autonomie de gestion plus grande associée à un nouvel essor des conventions de performance et d'imputabilité et des ententes de gestion ;
- un contrôle central reposant davantage sur les résultats et responsabilisant les organisations en matière de vérification et de gestion des risques.

Tableau 6.3. Indice d'appropriation de la LAP

INDICATEUR	FACTEUR DE PONDÉRATION	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011
MO ayant mené des activités pour connaître les attentes des citoyens	0,10	5,44	5,91	8,60	8,79	9,44	9,09	8,73	8,93	9,44
MO ayant des unités administratives qui ont un plan de travail contenant des objectifs exprimés en cibles et accompagnés d'indicateurs	0,15	11,43	11,63	11,49	11,49	11,95	11,45	13,52	13,56	13,26
MO ayant consulté ou associé leur personnel (à l'exclusion des gestionnaires) à la détermination des objectifs et des cibles de résultats	0,15	13,23	12,50	12,72	12,72	11,25	11,94	13,67	10,65	8,02
MO entendus en commission parlementaire sur leur performance	0,05	0,00	0,15	0,19	1,05	1,16	0,69	0,13	1,22	0,52
MO ayant utilisé des mécanismes pour valoriser et reconnaître le travail et la performance de leur personnel	0,10	7,20	8,18	9,15	9,85	9,86	9,86	9,72	10,00	10,00
MO ayant utilisé des mécanismes pour mieux connaître les attentes de leur personnel	0,10	8,23	8,79	9,49	9,70	9,72	9,72	9,86	10,00	10,00
MO ayant signifié à leurs gestionnaires des attentes basées sur l'atteinte de résultats mesurables	0,15	12,79	13,47	12,14	11,09	11,68	13,25	13,41	12,36	12,59
MO ayant soumis en totalité ou en partie leur personnel au processus d'évaluation annuelle du rendement par attentes signifiées	0,10	5,29	5,67	7,12	7,95	7,95	8,31	8,59	8,73	9,19
MO ayant adopté une démarche intégrée de gestion des risques et des contrôles	0,10	2,06	2,58	3,39	4,86	6,76	6,34	6,34	6,34	6,34
TOTAL	**1,00**	***65,67***	***68,88***	***74,29***	***77,50***	***79,77***	***80,65***	***83,97***	***81,79***	***79,36***

Source : SCT (2012), p. 53.

Appropriation de la LAP n'est pas forcément synonyme de performance améliorée. Jusqu'à quel point l'appareil public a-t-il progressé ? Il n'est pas facile de le dire et plusieurs raisons peuvent l'expliquer : d'abord, des manières et des rythmes différents de mise en œuvre des prescriptions de la LAP ; ensuite, des informations disparates exprimant les écarts des systèmes d'information des MO ; enfin, l'absence d'une grille commune d'évaluation de la performance. Les seules instances de l'administration publique pour lesquelles on peut raisonnablement établir une comparaison de performance sont les agences ou entités décentralisées qui sont couvertes par les CPI et les ententes de gestion.

Une étude récente (Laurin et Quenneville, 2012), dont est issu le tableau 6.4, permet de constater que dans l'ensemble, la performance de ces agences évaluée sur les plans financier et non financier progresse dans le sens souhaité : une très forte proportion d'entre elles démontrent une progression de leurs revenus, de leurs extrants et de leur productivité. Sans chercher à étendre ces résultats à l'ensemble de l'appareil d'État, il faut reconnaître que lorsqu'une plus grande latitude de gestion est couplée à l'atteinte d'objectifs stimulants mesurables et que les organisations doivent rendre des comptes en fonction des résultats atteints, il est possible de vérifier qu'une amélioration de la performance se produit. On doit y voir une justification *a posteriori* de l'introduction de la GAR et une raison supplémentaire de donner une impulsion nouvelle à ce cadre de gestion publique.

6.3. La budgétisation axée sur les résultats (BAR)

La budgétisation axée sur les résultats est un mode de budgétisation qui établit un lien entre les crédits et des résultats mesurables. Ces résultats sont mesurés sous forme d'extrants, d'effets et d'impact. Les ressources peuvent être directement ou indirectement liées aux résultats.

La BAR se situe dans le prolongement direct de la GAR. Elle en est en quelque sorte la conséquence logique, articulant la liaison des objectifs poursuivis et des résultats obtenus à l'allocation

Tableau 6.4. Performance comparée de certains organismes publics sur une période variant de 10 à 15 ans

	REVENUS	REVENUS/ DÉPENSES	DÉPENSES	ETC	EXTRANT	COÛT MOYEN	PRODUCTIVITÉ ETC
AGENCES AYANT DES REVENUS AUTONOMES							
Bureau des infractions et des amendes (BIA)	9,01 %	5,00 %	5,87 %	2,85 %	12,46 %	–2,04 %	9,50 %
Commission administrative des régimes de retraite (CARRA)	6,13 %	–0,15 %	6,30 %	2,18 %	5,28 %	0,99 %	3,16 %
Centre de conservation du Québec (CCQ)	4,21 %	3,42 %	0,95 %	0,00 %	3,00 %	–1,65 %	1,85 %
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec (CEAEQ)	25,27 %	24,53 %	0,25 %	–1,39 %	2,85 %	–1,91 %	2,36 %
Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER)	13,82 %	–0,58 %	15,00 %	3,29 %	5,94 %	7,86 %	2,67 %
Centre de perception fiscale (CPF)	11,27 %	8,31 %	3,23 %	2,75 %	6,34 %	–2,90 %	4,03 %
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML)	21,99 %	20,79 %	0,78 %	2,96 %	0,47 %	2,51 %	–2,16 %
Régie du cinéma (RC)	3,83 %	1,27 %	3,14 %	1,16 %	8,80 %	–3,77 %	7,91 %
Service aérien gouvernemental (SAG)	1,99 %	–1,27 %	3,36 %	–1,70 %	1,95 %	3,99 %	8,01 %
MOYENNE	**10,84 %**	**6,81 %**	**4,32 %**	**1,39 %**	**5,23 %**	**0,34 %**	**4,15 %**
AGENCES N'AYANT PAS DE REVENUS AUTONOMES							
Aide financière aux étudiants (AFE)	–	–	11,71 %	6,62 %	–0,30 %	12,09 %	–4,64 %
Centre de recouvrement (CR)	–	–	–4,54 %	–4,36 %	–5,55 %	1,37 %	14,36 %
Emploi Québec (EQ)	–	–	–1,63 %	–2,38 %	8,94 %	–7,97 %	11,61 %
Régie des rentes du Québec (RRQ)	–	–	2,01 %	1,38 %	3,25 %	–1,19 %	1,91 %
MOYENNE GLOBALE	**10,8 4 %**	**6,81 %**	**3,62 %**	**1,09 %**	**4,19 %**	**0,55 %**	**4,62 %**

Source : Laurin et Quenneville (2012).

budgétaire. Les données issues de la GAR doivent servir à une prise de décision publique qui tient compte de la performance, y compris dans le domaine du budget.

Pilier d'une bonne gouvernance, la budgétisation voit son utilité renforcée lorsqu'elle peut asseoir les décisions financières sur des éléments probants, sur des preuves concrètes de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, de ce qui s'améliore et de ce qui plafonne. Par le jeu des contraintes et des ajustements positifs, la décision budgétaire peut stimuler l'atteinte du niveau de performance souhaité et transformer le budget en moyen d'améliorer la gestion des programmes. Une attention soutenue vis-à-vis de l'utilisation efficiente et efficace des ressources devrait permettre une meilleure allocation des fonds publics.

Tout part, comme pour la GAR, de l'exercice de réflexion et de planification stratégique. On se situe donc dans un horizon pluriannuel. Cette perspective est également celle des finances publiques, par le truchement du cadre budgétaire et du cadre de dépenses de moyen terme qui balisent la prise de décision budgétaire. Par conséquent, s'exprime de part et d'autre une préoccupation commune de situer les décisions dans le temps pour, à la fois, voir se déployer tous les effets des décisions récentes et pouvoir planifier les changements désirés. La convergence des deux processus de planification publique de moyen terme permet un meilleur raccordement des choix politiques et budgétaires d'un gouvernement.

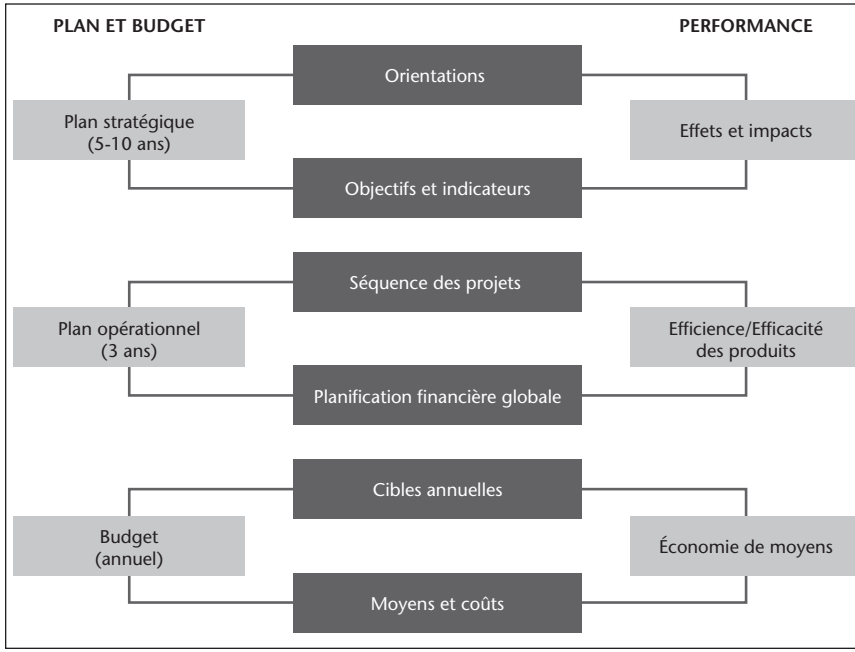
La figure 6.9 présente un processus intégré montrant les liens entre les planifications stratégique et budgétaire et la prise en compte progressive des résultats.

6.3.1. Les facteurs facilitants

Le passage de la gestion axée sur les résultats à la budgétisation axée sur les résultats se fait plus facilement lorsque certaines conditions sont réunies (Pollitt, 2001). Elles ont trait notamment à l'architecture budgétaire, aux méthodes comptables employées, au caractère tangible des opérations et au lien entre les planifications stratégique et budgétaire. Elles comprennent notamment :

- une grille dans laquelle les crédits budgétaires sont rangés ou classés, par ***programme***, servant à fixer des objectifs de performance (résultats escomptés) qui dépassent le niveau micro ;

Figure 6.9. Des objectifs aux coûts



- l'utilisation d'une ***comptabilité d'exercice*** qui fournit des informations plus complètes sur le coût des activités, qui facilite l'évaluation des résultats et qui permet de prendre de meilleures décisions ;
- la ***définition de normes et d'objectifs*** fixant les limites dans lesquelles la budgétisation doit s'inscrire ;
- la mise en place d'un ***cadre budgétaire en lien avec la planification*** ;
- la distinction entre les ***responsabilités opérationnelles*** et celles d'***orientation*** est clairement définie, ce qui permet une meilleure intégration des deux et une responsabilisation accrue des gestionnaires ;
- les attentes d'ordre stratégique et budgétaire (résultats escomptés) sont liées et servent à évaluer le ***rendement des gestionnaires*** (responsabilisation et imputabilité).

Sans être restrictives, ces conditions jettent les bases d'un passage réussi de la gestion axée sur les résultats à une budgétisation axée sur les résultats.

6.3.2. Les formes de la budgétisation axée sur les résultats

On distingue présentement trois formes d'intégration budgétaire de la gestion axée sur les résultats. Issues des travaux de l'OCDE (2008, p. 21), elles ont par la suite été reprises par de nombreux auteurs et peuvent être vues comme autant de stades sur la voie de cette intégration.

6.3.2.1. La budgétisation présentationnelle

Les informations sur les performances (données, critères, résultats ou indicateurs) sont seulement présentées à titre informatif dans les documents budgétaires ou dans d'autres documents officiels (souvent des annexes aux documents budgétaires). Il peut s'agir d'objectifs de performance ou de performances réalisées. Dans ce cas, les informations sur les performances font partie des informations de référence utilisées pour faire jouer la responsabilité ainsi que pour établir un dialogue entre les législateurs et les citoyens. Cette juxtaposition des informations budgétaires et de performance se situe en continuité avec l'objectif de transparence au cœur de la gestion axée sur les résultats.

Le tableau 6.5 montre comment la Nouvelle-Zélande effectue la présentation intégrée des informations de performance et des données budgétaires dans les projets de loi sur les crédits. On y met l'accent sur les résultats ultimes, ou *outcomes*. L'exemple qui est donné concerne le ministère de la Santé et du Vieillissement. On note les sommes destinées cette année-là à la réalisation des grands objectifs. Ceux-ci, même s'ils sont de portée générale, indiquent clairement le sens des interventions à financer.

Il ne fait pas de doute que la présentation simultanée des informations budgétaires et de performance, comme dans l'exemple néo-zélandais, permet aux législateurs qui doivent autoriser les budgets de poser des questions pertinentes sur l'utilisation qui en est faite et l'amélioration de la performance qui en résultera.

6.3.2.2. La budgétisation « informée » de la performance

À ce stade, les ressources sont accordées en fonction de la planification ou, indirectement, des résultats obtenus (tableau 6.6). Le lien indirect implique que, tout au long du processus, les décisions

Tableau 6.5. Budgétisation présentationnelle en Nouvelle-Zélande

	DEPARTMENTAL $000	ADMINISTERED $000	TOTAL $000
OUTCOME 1 – Population Health – A reduction in the incidence of preventable mortality and morbidity in New Zeland, including through regulation and national initiatives that support healthy lifestyles and disease prevention.	73 267 *78 582*	364 516 *358 225*	437 783 *436 807*
OUTCOME 2 – Access to Pharmaceutical Services – Access to cost-effective medicines, including through the Pharmaceutical Benefits Schema and related subsidies, and assistance for medication management through industry partnerships.	43 211 *46 431*	660 061 *657 638*	703 272 *704 069*
OUTCOME 3 – Access to Medical Services – Access to cost-effective medical, practice nursing and ailed health services, including through Medicare subsidies for clinically relevant services.	38 204 *37 965*	115 171 *107 874*	153 375 *145 637*
OUTCOME 4 – Ages Care and Population Ageing – Access to quality and affordable aged care and care support services for older people, including through subsidies and grants, industry assistance, training and regulation of the aged care sector.	216 016 *205 943*	2 027 190 *778 829*	2 243 206 *948 772*
OUTCOME 5 – Primary Care – Access to comprehensive, community-based health care, including through first point of call services for prevention, diagnosis and treatment of ill-health, and for ongoing management of chronic disease.	28 403 *29 818*	866 574 *829 845*	894 977 *859 663*
OUTCOME 6 – Rural Health – Access to health services for people living in rural, regional and remote New Zeland, including through health infrastructure and outreach services.	10 997 *5 227*	87 230 *92 437*	98 227 *97 664*
OUTCOME 7 – Hearing Services – A reduction in the incidence and consequence of hearing loss, including through research and prevention activities, and access to hearing services and devices for eligible people.	11 618 *11 550*	404 179 *410 660*	415 797 *422 210*
OUTCOME 8 – Indigenous Health – Closing the gap in life expectancy and child mortality rates for indigenous Australians including through primary health care, child and maternal health, and substance use services.	51 838 *55 793*	705 659 *722 824*	757 497 *778 517*
OUTCOME 9 – Private Health – Improved choice in health services by supporting affordable quality private health care, including through private health insurance rebates and a regulatory framework.	5 488 *12 172*	2 591 *3 913*	8 079 *16 085*

(*suite*)

Tableau 6.5. Budgétisation présentationnelle en Nouvelle-Zélande (*suite*)

	DEPARTMENTAL $000	ADMINISTERED $000	TOTAL $000
OUTCOME 10 – Health System Capacity and Quality – Improved long-term capacity, quality and safety of Australia's health care system to meet future health needs, including through investment in health infrastructure, international engagement, consistent performance reporting and research.	*29 045* *24 951*	146 375 *554 285*	175 420 *579 236*
OUTCOME 11 – Mental Health – Improved mental health and suicide prevention including through targeted prevention, identification, early intervention and health care services.	16 883 *17 776*	385 737 *292 482*	402 620 *310 258*
OUTCOME 12 – Health Workforce Capacity – Improved capacity, quality and mix of the health workforce to meet the requirements of health services, including through training, registration, accreditation, and distribution strategies.	20 847 *26 867*	1 320 381 *1 109 953*	1 341 228 *1 136 820*
OUTCOME 13 – Acute Care – Improved access to public hospitals, acute care services and public dental services, including through targeted strategies, and payments to State and Territory Governments.	51 151 *52 657*	130 123 *155 817*	181 274 *208 474*
OUTCOME 14 – Biosecurity and Emergency Response – Preparedness to respond to national health emergencies and risks, including through surveillance, regulation, prevention, detection and leadership in national health coordination.	22 219 *23 629*	21 398 *26 279*	43 617 *49 908*
TOTAL: DEPARTMENT OF HEALTH AND AGEING	**619 187** ***629 259***	**7 237 185** ***6 101 061***	**7 856 372** ***6 730 320***

Source: New Zealand 2012-2013 Appropriation Bill.

Tableau 6.6. Budgétisation « informée » de la performance (cycle budgétaire)

À L'ÉTAPE DE LA PRÉPARATION DU BUDGET		
Mesures disponibles	**Utilisation potentielle**	**Utilisateurs**
• Planification stratégique et objectifs de performance • Information sur les coûts • Mesures de résultats • Mesures de produits • Mesures de productivité	• Pour construire une justification budgétaire • Pour faire les arbitrages internes et allouer les fonds stratégiquement • Pour déterminer la productivité des composantes de l'organisation • Pour déterminer les chevauchements entre les unités • Pour établir l'opportunité de réaliser à l'interne ou de recourir à des ressources externes	*Direction* • L'efficacité des programmes • La distribution des effectifs • Les comparaisons coûts/résultats *Gestionnaires de programme* • Les relations coûts/produits/résultats *Gestionnaires* • Les relations coûts/produits
À L'ÉTAPE DE L'ADOPTION DU BUDGET		
Information potentielle	**Utilisation potentielle**	**Utilisateurs**
Niveau législatif		
• Mesures de performance, estimations de coûts précises et orientations stratégiques • Structuration des comptes par programme plutôt que par intrant	• Pour établir certaines attentes de performance comme partie du processus d'approbation • Pour comparer les coûts aux effets marginaux sur la performance	*Commissions parlementaires* • Les indicateurs pour juger de la direction prise • Les coûts produits et les résultats selon différents niveaux de financement
Niveau exécutif		
• Demande d'établir les implications des budgets approuvés pour la réalisation des objectifs stratégiques	• Pour prendre des décisions en fonction de leur implication sur la performance	*Ministres* • Résultats attendus des programmes • Impact des fonds alloués
À L'ÉTAPE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET		
Sources d'information possibles	**Utilisation potentielle**	**Utilisateurs**
• Plans stratégiques des agences et du gouvernement • Niveaux de financement (crédits et autres) • Mesures de performance (résultats) • Mesures de produits (activités) • Coûts	• Comprendre les contraintes législatives et autres et leurs effets sur la réalisation des objectifs de performance • Allouer les fonds entre les missions, activités, bureaux, etc. • Superviser les coûts et la performance durant l'exécution du budget • Évaluer les autres moyens pouvant améliorer la performance	*Direction du MO* • Allouer les fonds aux unités • Communiquer les attentes de performance *Gestionnaires de programme* • Utiliser les leviers de flexibilité • Communiquer les attentes • Employés • Gérer les fonds de manière à maximiser leur contribution aux objectifs de performance

budgétaires s'appuient sur les informations relatives à la performance, mais aussi sur d'autres considérations. Les informations sur la performance sont un élément important du mécanisme de décision, mais ne déterminent pas mécaniquement le montant des ressources allouées. Dans ce cas, les informations sur les performances servent à orienter les choix budgétaires, parallèlement aux contraintes financières globales et aux priorités politiques.

À différentes étapes du cycle budgétaire, l'utilisation des données sur la performance varie selon les besoins des utilisateurs. Les éléments les plus importants à une étape ne sont pas nécessairement ceux qui concordent avec la perspective de l'étape suivante. Mais l'ensemble des informations relatives à la performance vient enrichir le dossier de programme et permettre à chaque catégorie d'intervenants de trouver sa place dans la démarche d'ensemble. Les exemples qui suivent concernent certaines étapes du cycle budgétaire et l'utilisation potentielle des données de performance.

6.3.2.3. La budgétisation directe

Dans ce cas, un lien explicite existe entre la répartition des ressources et la performance des organismes touchés, surtout concentrés dans des secteurs d'activités opérationnelles. Les crédits sont accordés sur la base d'une formule (ou d'un contrat) incluant des indicateurs spécifiques de performance ou d'activité. Le financement dépend directement des résultats obtenus. Ce type de budgétisation n'est appliqué qu'à des secteurs particuliers, comme la santé ou l'enseignement supérieur, où des résultats précis sont visés : par exemple, l'augmentation du taux de diplomation ou la diminution de la durée de séjour dans un lit de courte durée détermine directement une partie des fonds reçus par l'université ou l'hôpital qui a géré ce programme l'année précédente. Sous cette forme, il s'agit d'une formule consistant théoriquement à couper, diminuer ou augmenter les ressources allouées selon les résultats obtenus, mais dans la plupart des cas, c'est l'accès à des budgets additionnels qui sera en jeu plutôt que le budget de base.

6.3.3. La mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats

6.3.3.1. Sur le plan international

L'implantation de la budgétisation axée sur les résultats ne s'est pas faite en même temps que la gestion axée sur les résultats. Les administrations souhaitant utiliser les résultats obtenus par la mesure de la performance dans l'allocation budgétaire ont mis quelques années avant de procéder, le temps de développer les mesures et les outils appropriés, comme le montrent les exemples suivants[1] :

Grande-Bretagne (1998) : trois opérations structurent la gestion publique de la performance : les *spending reviews* (examens de dépenses), les *public service agreements* (ententes de services publics) et les *capability reviews* (examens de la capacité organisationnelle), chacune donnant lieu à la publication de divers documents. Les caractéristiques de la mise en œuvre britannique sont : une forte implication du Cabinet Office et du HM Treasury dans le processus, des objectifs annuels de gains d'efficience et d'économies, un système semestriel de reddition de compte, un cadre pluriannuel de performance et de budgétisation, une rémunération au rendement.

États-Unis (2002) : la mise au point de l'outil PART (*Program Assesment Rating Tool*) a permis de jauger progressivement la performance de chaque programme public et, à l'Office of Management and Budget, d'en tenir compte dans la préparation des enveloppes budgétaires. Le PART est un questionnaire qui permet l'évaluation, sur la base de critères semblables, des programmes du gouvernement fédéral américain. Les propositions budgétaires de l'exécutif ont cherché à refléter ces évaluations de performance. Un lien significatif, mais indirect semble exister entre la performance de programmes et le niveau de financement proposé. Les caractéristiques de l'expérience américaine sont les suivantes : les outils développés ont permis de rendre plus cohérent un processus complètement décentralisé ; une utilisation progressive non mécanique des données de performance à des fins de budgétisation a soutenu

1. Nous pouvons citer également l'exemple de la France en 2006 qui, à la suite de l'adoption de la *Loi organique sur les finances*, a entrepris la mise en œuvre sur une période de cinq ans d'un cadre budgétaire qui réunit dans une même opération la définition des objectifs à atteindre et des budgets, mais dans des documents différents.

la consolidation du processus ; la réticence du Congrès à toute orientation venant contrecarrer son pouvoir budgétaire s'oppose à une latitude accrue accordée aux gestionnaires.

Canada (2005) : avec la Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats, on a intégré les approches jusque-là séparées de gestion budgétaire (Système de gestion des dépenses) et de gestion de la performance (Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes). Chaque ministère doit se doter d'une structure de gestion des ressources et des résultats, laquelle comprend : des objectifs stratégiques clairement définis et mesurables, une architecture des activités de programmes, de l'information sur les ressources réelles et prévues, des mesures du rendement et une description de sa structure de gouvernance. Les relations entre les mesures de performance et le budget sont généralement « influentes et indirectes » plutôt que « directes ». Les caractéristiques de l'expérience canadienne sont : une démarche pondérée dans laquelle les modèles de réforme sont mis à l'essai durant une période prolongée dans le cadre de projets pilotes ; un outil robuste d'évaluation du rendement en gestion (le Cadre de responsabilisation de gestion) appliqué à l'ensemble des ministères et organismes permet la recherche d'une amélioration continue de la performance ; une intégration de l'ensemble des plans et résultats des ministères dans un rapport annuel global sur le rendement ; un soutien technique constant de la part du Secrétariat du Conseil du trésor.

6.3.3.2. Au Québec

Bien que la LAP ait instauré le cadre d'une gestion axée sur les résultats et bien que certains travaux récents[2] aient recommandé de généraliser l'évaluation de la performance des programmes, le processus de budgétisation, sauf de manière très exceptionnelle, n'intègre pas vraiment les données sur la performance des programmes. Dans une certaine mesure, on pourrait dire que la budgétisation axée sur les résultats au Québec en est à son premier stade, soit le stade présentationnel, mais ce serait encore excessif parce que, d'une part, les informations présentées dans le volume II du *Budget de dépenses* ne répartissent pas les sommes à voter en fonction des objectifs poursuivis et, d'autre part, celles que l'on

2. Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (2010). *Le Québec face à ses défis : des pistes de solutions : mieux dépenser et mieux financer nos services publics*, fascicule 2, Québec, Gouvernement du Québec, p. 53.

trouve dans le plan annuel de gestion des dépenses (volume III du *Budget de dépenses*), si elles font état des orientations stratégiques et évoquent les actions à mettre en œuvre, n'établissent aucunement les objectifs ou les cibles mesurables à atteindre ni ne font le lien avec les décisions d'affectation budgétaire.

Les avancées

Le Québec dispose toutefois d'un certain nombre d'avantages qui pourraient faciliter l'implantation d'une budgétisation axée sur les résultats : un cadre financier pluriannuel et une comptabilité d'exercice, une architecture budgétaire de programmes et un instrument d'évaluation robuste et uniforme.

Pour donner aux orientations et objectifs issus de la GAR le temps de se réaliser, il faut pouvoir en planifier l'organisation et le déploiement dans le temps et, pour ce faire, une connaissance adéquate des perspectives budgétaires à moyen terme est requise. Les planifications stratégique et budgétaire doivent avoir le même horizon. Au niveau budgétaire, cette condition est remplie de deux façons : par le cadre budgétaire de moyen terme et par la comptabilité d'exercice.

Le tableau 6.7 montre qu'un tel cadre budgétaire existe. Un autre facteur facilitant la lecture financière de moyen terme consiste en un budget annuel sous le mode de la comptabilité d'exercice. Tout en incorporant les informations de trésorerie, la comptabilité d'exercice permet de fournir des informations plus complètes sur le coût des activités, de faciliter l'évaluation de la performance des programmes en indiquant les coûts complets et l'évaluation de la situation financière en prenant en compte toutes les ressources et obligations et, ce faisant, d'accroître la transparence des finances publiques. Amorcée avec la réforme comptable de 1997-1998, la transition d'une comptabilité de caisse vers une comptabilité d'exercice a été complétée en 2009-2010 dans la foulée de la réforme comptable de 2006-2007.

Le Québec dispose également d'une architecture budgétaire de programmes, élément quasi essentiel à la budgétisation axée sur les résultats. Un programme budgétaire regroupe un ensemble d'interventions poursuivant une même finalité et pour lequel sont allouées des ressources budgétaires. Il possède un certain nombre de caractéristiques : il regroupe souvent des interventions de plusieurs ordres (services directs, subventions, etc.) ; il ne fait pas double emploi avec d'autres interventions publiques du même

Tableau 6.7. Cadre financier quinquennal du gouvernement du Québec

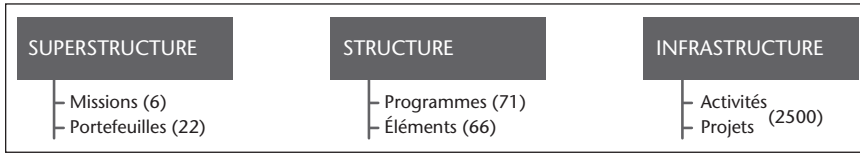
	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017
REVENUS BUDGÉTAIRES							
Revenus autonomes	47 225	50 364	53 598	56 010	58 140	60 270	62 390
Variation en %	7,1	6,6	6,4	4,5	3,8	3,7	3,5
Transferts fédéraux	15 425	15 175	15 797	16 514	15 847	16 467	17 019
Variation en %	1,7	–1,6	4,1	4,5	–4,0	3,9	3,4
Total des revenus budgétaires	**62 650**	**65 539**	**69 395**	**72 524**	**73 987**	**76 737**	**79 409**
Variation en %	5,7	4,6	5,9	4,5	2,0	3,7	3,5
DÉPENSES BUDGÉTAIRES							
Dépenses de programmes	–60 166	–61 384	–62 642	–63 751	–65 635	–67 840	–70,116
Variation en %	3,0	2,0	2,0	1,8	3,0	3,4	3,4
Service de la dette	–6 894	–7 452	–8 237	–8 827	–8 897	–9 090	–9 266
Variation en %	14,2	6,7	10,5	7,2	0,8	2,2	1,9
Total des dépenses budgétaires	**–67 150**	**–68 836**	**–70 879**	**–72 578**	**–74 532**	**–76 930**	**–79 382**
Variation en %	4,2	2,5	3,0	2,4	2,7	3,2	3,2
ENTITÉS CONSOLIDÉES							
Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux	1 190	342	384	254	–330	–682	–902
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	160	–45	–100	–	–	–	–
Fonds des générations	760	848	911	1 041	1 575	2 030	2 504
Total des entités consolidées	**2 110**	**1 145**	**1 195**	**1 295**	**1 245**	**1 348**	**1 602**
Provisions pour éventualités	–	–300	–300	–200	–	–	–
Écart à absorber	–	–	–	–	875	875	875
SURPLUS (DÉFICIT)	**–2 390**	**–2 452**	**–589**	**–1 041**	**1 575**	**2 030**	**2 504**

Source : Ministère des Finances du Québec (2012). Plan budgétaire du *Discours du budget 2012-2013*.

ministère ou d'autres ministères (cohérence interne et externe) ; il possède un effet de levier important du fait de la synergie existant entre les interventions regroupées (valeur ajoutée) ; par sa taille et son regroupement d'interventions dirigées vers un même objet, il rend possible la mesure, au-delà des extrants, des résultats attendus plus larges (effets, impacts).

La figure 6.10 présente les divers éléments de la nomenclature budgétaire du Québec. Les crédits sont votés sur la base des portefeuilles, programmes et éléments de programme. Tout le reste, soit quelque 2 500 projets et activités, est du domaine de la gestion interne, de sorte que les affectations ne relèvent pas de l'Assemblée nationale.

Figure 6.10. Architecture budgétaire du Québec



Or, l'évaluation de la performance des programmes budgétaires doit pouvoir se faire de la même façon sans égard à l'instance publique examinée, autrement, on ne disposera que d'évaluations disparates dans leur forme et leur qualité, incapables de donner les renseignements nécessaires pour éclairer les choix budgétaires. Le *Budget de dépenses 2010-2011* annonçait l'intention du Secrétariat du Conseil du trésor de mettre au point, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, un instrument unique d'appréciation de la performance globale des ministères et organismes. Cet instrument, l'Outil d'évaluation des programmes (OEP)[3], a fait l'objet d'une expérimentation en 2011-2012.

Les obstacles

Par contre, certains obstacles, qui tiennent pour l'essentiel à un manque d'intégration et au caractère inachevé de la réforme de la GAR, empêchent le Québec de mettre en œuvre une version de la BAR adaptée à son contexte.

3. On trouvera en annexe de ce chapitre une présentation de l'OEP.

Une déconnexion de la performance et du budget

La budgétisation et la gestion axées sur la performance sont, au Québec, des opérations peu liées, que ce soit dans le contenu ou dans la forme. L'information issue de l'une ou de l'autre n'est pas établie sur la même base et est traitée par des autorités différentes dans des cycles mal synchronisés et mal connectés, de sorte que la budgétisation québécoise est insuffisamment « informée » de la performance et n'en tient pas compte autant qu'elle le devrait. La planification stratégique relève du ministère du Conseil exécutif, alors que la planification budgétaire est du ressort du Conseil du trésor, les deux ne s'étant pas donné une structure concordante de présentation des informations ni des échéances qui permettent leur intégration. Le résultat de la déconnexion du budget et de la performance est une budgétisation qui ne tient pas compte des objectifs stratégiques et des cibles annuelles poursuivis par chaque organisation. Les choix de priorités budgétaires n'incorporant pas les données de performance, certaines allocations sont insuffisantes ou mal orientées et ne soutiennent pas adéquatement les MO concernés.

Des évaluations qui ne correspondent pas aux besoins de la budgétisation

Tous les ministères et organismes sont tenus de procéder à l'évaluation de leurs « programmes ». Bien que fort utiles et pertinentes à plusieurs égards, ces évaluations ne sont pas nécessairement intégrées aux processus de décision qui président à la budgétisation et, lorsqu'elles le sont, ne correspondent pas directement aux attentes. En premier lieu, elles portent souvent sur des microactivités (les 2 500 projets ou activités de la figure 6.10). Ensuite, parce qu'elles veulent souvent répondre à d'autres besoins ou impératifs, elles se concentrent sur la pertinence et l'efficacité des interventions, en mesurant notamment et surtout la satisfaction des clientèles qu'elles touchent. Ainsi, ces évaluations portent rarement sur l'efficience des interventions ou sur les économies réalisables.

En outre, les évaluations effectuées n'examinent pas suffisamment les interventions publiques sous l'angle de la planification stratégique, des orientations et des objectifs établis. De manière générale, elles se situent un peu à la marge des processus, tant de la gestion axée sur les résultats que de la budgétisation, et semblent gouvernées par d'autres préoccupations. La prise en compte des

objectifs et des résultats ainsi qu'une meilleure intégration aux processus de gestion et de budgétisation permettraient de s'assurer d'une meilleure utilisation des évaluations.

De même, on ne peut que constater une tendance des évaluations à mettre l'accent sur des activités relativement indépendantes les unes des autres. Il est de fait plus facile d'évaluer une intervention isolée qu'une action nécessitant le concours de plusieurs acteurs et la conjonction de mesures diverses. La conséquence est que l'objet de l'évaluation se cantonne au microprogramme alors que les administrations cherchent à mieux coordonner leurs interventions pour atteindre des objectifs plus larges.

6.3.3.3. Quelques implications pratiques

En termes concrets, la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats implique notamment que la base sur laquelle s'élaborent la planification stratégique et la planification budgétaire soit la même, que l'architecture des programmes budgétaires soit retouchée, qu'une même approche évaluative de la performance soit retenue et qu'une présentation mieux ajustée des objectifs poursuivis en regard des crédits à voter soit mise au point. Par ailleurs, les changements proposés, étant donné leur importance, ne pourront se réaliser que graduellement.

Le choix d'une base commune : le programme budgétaire
Actuellement, la budgétisation s'effectue à partir des programmes et éléments de programmes budgétaires. De son côté, la planification stratégique s'élabore sur une base plus large et plus détaillée, à partir des enjeux et orientations des ministères et organismes, sans qu'il soit nécessaire d'établir un lien direct avec l'architecture budgétaire. Or, on ne peut attribuer d'objectifs communs à un ensemble hétéroclite d'activités. Pour que l'objectif ait un sens, il doit se fonder sur la synergie existant entre ces activités. C'est le cas pour les objectifs opérationnels relatifs aux extrants et ça l'est encore davantage pour les objectifs stratégiques que sont les effets et impacts. Un arrimage de la planification stratégique avec la structure des programmes budgétaires est nécessaire pour passer en mode de budgétisation axée sur les résultats. La nomenclature budgétaire devrait en former l'assise principale.

La révision des programmes budgétaires

Cela dit, l'architecture budgétaire programmatique n'a pas été retouchée de manière substantielle depuis sa mise en place au milieu des années 1970. Les modifications qui y ont été apportées à différents moments ont plus cherché à régler des problèmes particuliers qu'à s'assurer que la définition des programmes budgétaires était respectée, de sorte que la cohérence des activités actuellement regroupées dans les programmes et éléments de programmes n'est pas optimale : certains programmes ou éléments de programmes rassemblent des activités nettement apparentées tandis que d'autres s'appuient sur des regroupements assez hétéroclites. De même, quelques programmes ou éléments de programmes se voient allouer des milliards de dollars sans structure explicite des finalités poursuivies, alors que d'autres de moindre ampleur sont, de ce point de vue, bien structurés. Le découpage des programmes et éléments de programmes et les regroupements d'activités doivent être revus et validés en fonction de leur cohérence interne et externe, de manière à ce que l'attribution des objectifs puisse se faire adéquatement.

Une compréhension commune de la performance

La performance est une notion pluridimensionnelle. Si on veut procéder à son appréciation sur la base de l'architecture budgétaire, il importe de s'entendre au préalable sur les dimensions qui en font partie et qui devront être mesurées. La performance doit reposer sur une compréhension commune des dimensions qui la gouvernent et qui peuvent servir à la prise de décision budgétaire. Autrement dit, chaque programme et élément de programme budgétaire doit pouvoir être situé sur une échelle d'évaluation unique, identique pour tous. Ce n'est qu'à cette condition que les performances pourront être situées les unes par rapport aux autres et que les mêmes informations guideront la budgétisation. Un traitement budgétaire différent de résultats comparables n'est pas à exclure, mais il devra être justifié. Pour cela, il faut appliquer l'outil d'évaluation des programmes qui a été développé ou une grille similaire.

Une présentation nouvelle des crédits

Le budget de dépenses du gouvernement serait affecté par la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats. En fait, le volume II sur les crédits ministériels devrait rendre explicite le lien

entre les grands objectifs poursuivis et les crédits à voter, tandis que le volume III, qui porte sur le plan annuel de gestion des dépenses, devrait être modifié de façon à ce que les objectifs de résultat atteints et à atteindre soient clairement formulés et qu'on ne se contente plus de présenter les actions soutenant les orientations définies. De même, les choix budgétaires effectués par les ministères devraient y être mis en relation avec les résultats recherchés et non plus seulement avec le respect des enveloppes allouées. Si l'on veut que les parlementaires puissent donner leur consentement éclairé aux crédits demandés, ils doivent avoir une meilleure idée de leur valeur ajoutée.

Une mise en œuvre progressive

Quelques années ont été nécessaires avant que l'on puisse percevoir les changements concrets opérés par la gestion axée sur les résultats et il en sera de même pour la budgétisation axée sur les résultats, qui ne portera pas tous ses fruits rapidement. Il faut accepter qu'un changement de cette ampleur se mette en place graduellement, non seulement parce que les éléments techniques ci-haut mentionnés nécessitent du temps pour être réalisés, mais aussi parce que les organisations publiques doivent apprendre à fonctionner dans un nouveau cadre intégrant budget et performance.

6.3.4. Pour une implantation de la BAR

Même s'il dispose de plusieurs instruments qui favorisent l'implantation d'une budgétisation axée sur les résultats, le Québec n'a pas encore choisi de les utiliser dans cette perspective. Les voies traditionnelles de la prise de décision budgétaire continuent d'accaparer l'attention, les intrants ayant préséance sur les résultats. Il apparaît souhaitable qu'un renversement de l'approche ait lieu et que la performance devienne intimement associée à la budgétisation.

La mise en œuvre d'une budgétisation informée des résultats nécessiterait que la planification stratégique s'articule à l'architecture budgétaire, que celle-ci soit ajustée, que l'appréciation de la performance soit uniformisée et que les documents du *Budget de dépenses* soient modifiés.

Conclusion : l'innovation dans le contexte de la GAR et de la BAR

L'innovation a besoin d'un cadre qui lui soit favorable, qui favorise sa recherche, son acceptation et sa mise en œuvre. La gestion et la budgétisation axées sur les résultats semblent particulièrement propices à cet égard.

C'est dans un contexte de finances publiques sous contrainte et d'attente d'une amélioration des services et d'une transparence accrue de la part des citoyens que se pose aujourd'hui la question de l'innovation dans la gestion publique. La budgétisation publique n'échappe pas à cette pression en faveur du changement. Équilibrer les comptes publics en contrôlant mieux les dépenses devient un objectif poursuivi par tous les gouvernements. Des programmes de rationalisation, définis centralement, sont mis en œuvre et créent une pression sur les instances de l'administration publique pour qu'elles fassent mieux avec des ressources constantes ou qu'elles fassent autant avec des ressources moindres.

L'innovation est devenue, dans ce contexte, nécessaire et inévitable. Il faut trouver de nouvelles façons de faire les choses, qui soient à la fois efficaces et plus efficientes. Ce ne sont pas les gains financiers à court terme qui sont surtout recherchés, mais les gains durables, ceux issus de changements significatifs s'inscrivant dans la durée et qui vont générer leurs effets sur le long terme. Pour être viables, les innovations doivent pouvoir s'insérer dans un contexte particulier et s'appuyer sur une bonne compréhension des enjeux et défis auxquels une organisation doit faire face. Elles doivent être cohérentes avec la vision stratégique et compatibles avec les orientations choisies.

Par ailleurs, l'amélioration de l'efficacité ou de l'efficience consécutive à l'introduction d'une innovation doit pouvoir être mesurée. Seule la mesure permet d'établir avec rigueur si les résultats obtenus sont à la hauteur des attentes. La gestion axée sur les résultats crée un contexte favorable à la mesure de la performance dans le cadre d'une réflexion stratégique plus large. Elle met l'accent sur les résultats quantifiables obtenus ou à atteindre.

Un pas supplémentaire est franchi lorsque les données de performance sont utilisées pour la budgétisation. Les décisions d'allocation budgétaire sont alors guidées par le niveau de performance. L'intégration des données de performance dans la prise de

décision budgétaire permet d'ajuster l'enveloppe en fonction de ce que l'on cherche à réaliser et à améliorer. L'accès à des financements additionnels serait moins aisé pour les organisations moins performantes et plus facile pour les organisations performantes. La budgétisation devient ainsi un levier supplémentaire pour l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services publics. L'accent porte davantage sur ce que l'on cherche à faire avec les ressources octroyées que sur le maintien du niveau de ressources antérieur ou son augmentation.

La recherche d'un résultat optimal pour un niveau de ressources donné, tant dans l'ordre des produits que dans celui des effets ou des impacts, devient la préoccupation principale des gestionnaires. L'assouplissement des contraintes administratives associé à la gestion-budgétisation axée sur les résultats permet de soutenir l'initiative et la créativité des gestionnaires, alors que le *benchmarking* et la gestion des risques peuvent compléter l'ensemble de la démarche.

La budgétisation axée sur les résultats ne constitue pas seulement en elle-même une innovation dans la gestion budgétaire : elle crée un cadre plus réceptif au changement, elle encourage l'innovation permettant d'améliorer la performance des organisations publiques. Et l'administration publique québécoise aura besoin de revoir ses façons de faire pour relever les défis démographiques, économiques et financiers auxquels elle fait face. En ce sens, la poursuite de l'implantation de la GAR et l'intensification du déploiement de la BAR apparaissent incontournables.

Annexe 6.1. L'outil d'évaluation des programmes (OEP)

Composante et question	Paramètres de réponse
1. Contexte de programme Quel est le contexte entourant l'origine et l'évolution de l'EPB (élément de programme budgétaire) ? (*question non notée*)	a. Historique des étapes d'implantation et des réformes internes ; niveau d'implication des différents intervenants, partenaires et acteurs concourant à l'implantation de l'EPB et de ses activités
	b. Mandats en cohérence pangouvernementale avec l'architecture budgétaire des programmes
	c. Problèmes conjoncturels ou situations exceptionnelles issus de l'environnement social, politique, économique, juridique, etc.
2. Raison d'être Quelle est la raison d'être de l'EPB ?	a. Description du besoin actuel et précis ou du problème d'intérêt public
	b. Clarté de la mission
	c. Bénéficiaires visés
	d. Pertinence, nécessité et exclusivité d'une intervention publique en évitant la redondance ou les répétitions avec les ordres de gouvernement municipal, provincial et fédéral ainsi que le privé
	e. Environnement documenté et appuyé par des analyses scientifiques et des données probantes ; suivis sur l'évolution de la situation problématique, innovations, réajustements, gestion du changement et efforts d'adaptation réalisés
	f. Diffusion complète et significative au public de l'information portant sur la raison d'être

(*suite*)

Annexe 6.1. (*suite*)

Composante et question	Paramètres de réponse
3. Objectifs Quels sont les objectifs liés à l'EPB ?	a. Objectifs opérationnels quantitatifs et qualitatifs : années de référence, indicateurs pertinents accompagnant chaque objectif, évolution et échéanciers des objectifs à court et long termes
	b. Objectifs de programme directs, intermédiaires et ultimes : années de référence, indicateurs pertinents accompagnant chaque objectif, évolution et échéanciers des objectifs à court et long termes
	c. Priorité des objectifs de programmes
	d. Contribution attendue de chaque activité aux objectifs de l'EPB
	e. Type d'engagement ou d'implication des parties prenantes dans l'atteinte des objectifs et dans l'établissement des échéanciers
	f. Évaluation continue des objectifs, gestion du changement, efforts d'adaptation et correctifs apportés
4. Nature d'intervention Quelle est la nature d'intervention des activités faisant partie de l'EPB ?	a. Liste des activités et de leur mécanisme d'intervention respectif
	b. Justification, cohérence et séquence des choix associés à la raison d'être et à l'atteinte des objectifs
	c. Analyses comparatives d'autres options crédibles touchant les risques, les coûts et les effets des activités
	d. Innovations, réajustements, gestion du changement et efforts d'adaptation pour améliorer l'EPB
	e. Révision de l'EPB avec les parties prenantes et leur type de collaboration

(*suite*)

Annexe 6.1. L'outil d'évaluation des programmes (OEP) (*suite*)

Composante et question	Paramètres de réponse
5. Intrants De quelles façons les intrants et les activités de production sont-ils directement liés à la conception de l'EPB ?	a. Liste des activités et de leurs budgets respectifs
	b. Types de contrôle exercés sur l'allocation des ressources financières pour en assurer l'utilisation cohérente et adéquate
	c. Sources des revenus
	d. Anticipation des risques et des situations difficiles ou d'urgence
	e. Disponibilité des ressources
6. Activités de production Comment la réalisation d'évaluations de la mise en œuvre et de la performance permet-elle d'améliorer la mise en œuvre de l'EPB ?	a. Qualité méthodologique, neutralité et utilité des évaluations
	b. Améliorations réalisées à la suite d'évaluations de la mise en œuvre ou de la performance
	c. Processus pour s'assurer de la satisfaction de la clientèle de façon continue
	d. Innovations mises en place pour améliorer la mise en œuvre et pour gérer le changement
	e. Processus mis en place pour mesurer et réaliser des gains d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre
	f. Impacts des améliorations de la mise en œuvre sur l'efficacité et l'efficience de l'EPB

(*suite*)

Annexe 6.1. (*suite*)

Composante et question	Paramètres de réponse
7. Coordination L'EPB et ses activités sont-ils coordonnés aux niveaux interne et interministériel ainsi qu'avec les différents acteurs externes ?	a. Ententes réalisées avec les organismes et ministères collaborant à l'EPB
	b. Processus de suivi pour assurer la cohérence des activités entre elles et avec les autres EPB afin de réaliser des économies d'échelle
	c. Pratiques ou structures de surveillance des activités des bénéficiaires mises en place lors du transfert de ressources financières
	d. Processus de transfert de crédits, d'octroi de subventions ou d'attribution de contrats clairs, compétitifs et accompagnés d'évaluations liées au mérite ou processus de gestion
8. Capacités informationnelles L'information recueillie sur la performance est-elle exhaustive, de qualité, communiquée aux décideurs, synchronisée afin d'aider à la prise de décisions et utilisée à cette fin ?	a. Capacité à fournir de l'information touchant les extrants, les effets, l'efficacité et l'efficience
	b. Reddition de comptes liée à l'EPB dans les documents officiels de reddition de comptes
	c. Communication transparente de l'information et des résultats aux décideurs
9. Extrants Quelles sont la qualité et la quantité des extrants ?	a. Liste des activités et de la description de leurs extrants respectifs
	b. Quantité d'extrants produits
	c. Qualité des extrants produits par rapport à la satisfaction de la clientèle et à la conception de l'EPB
10. Efficacité opérationnelle Les objectifs opérationnels sont-ils atteints ?	a. Respect des budgets
	b. Respect des échéances
	c. Degré d'atteinte des objectifs opérationnels par rapport aux indicateurs d'extrants

(*suite*)

Annexe 6.1. L'outil d'évaluation des programmes (OEP) (*suite*)

Composante et question	Paramètres de réponse
11. Efficience opérationnelle Quel est le coût de revient des activités faisant partie de l'EPB ?	a. Mesure du rapport entre les extrants et les intrants
	b. Gains de productivité
	c. Économies de ressources
12. Effets Quels sont les effets attribuables aux efforts de l'EPB et de ses activités ?	a. Effets directs, intermédiaires et ultimes
	b. Effets indésirables
	c. Effets nets
13. Efficacité de programme Les objectifs de programmes sont-ils atteints ?	a. Degré d'atteinte des objectifs de programme par rapport aux indicateurs d'effets et à l'évolution annuelle de l'atteinte des objectifs à long terme
	b. Respect des budgets et des échéances
	c. Apport des activités aux objectifs de programme
14. Efficience de programme Quel est le rendement des ressources de l'EPB et de ses activités ?	a. Mesure du rapport entre les effets et les intrants
	b. Gains d'efficience
	c. Économie de ressources
15. Efficience relative L'EPB et ses activités se comparent-ils favorablement aux autres interventions présentant des similarités ?	a. Comparaisons avec des interventions connexes ayant une raison d'être ou une nature d'intervention similaire
	b. Comparaisons avec les ordres de gouvernement municipal, provincial et fédéral ainsi qu'avec le privé ou l'international

Bibliographie

AUBERT, B.A. *et al.* (2005). *Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services*, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.

BERNARD, LOUIS (2010). « La reddition de comptes des gestionnaires : un nouveau défi à relever », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 39, nº 2.

CLICHE, PIERRE (2009). *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 307 p.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES (2010). *Le Québec face à ses défis : des pistes de solutions : mieux dépenser et mieux financer nos services publics*, fascicule 2, Québec, Gouvernement du Québec.

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE – CAP (2008). *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics*, Québec, Assemblée nationale.

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE – CAP (2011). *Vingt-troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics*, Québec, Assemblée nationale.

CÔTÉ, LOUIS (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la Loi sur l'administration publique », *Canadian Public Administration – Administration publique du Canada*, vol. 49, nº 1, p. 1-22.

CÔTÉ, LOUIS et BACHIR MAZOUZ (2005). *Les effets de la Loi sur l'Administration publique sur la qualité des services et sur la gestion des ministères et organismes*, Montréal, École nationale d'administration publique, 44 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, Québec, Gouvernement du Québec, 12 p.

KUSEK, JODY ZALL et RAY C. RIST (2005). *Ten Steps to a Result-Based and Monitoring System*, Washington, The World Bank, 268 p.

LAURIN, C. et M.E. QUENNEVILLE (2012). *Gestion axée sur les résultats et performance des agences gouvernementales québécoises*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 74 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2008). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 240 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2001-2002). « Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, nº 3, 15 p.

POLLITT, C. (2001). « Intégrer gestion des performances et gestion budgétaire », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, nº 2, p. 7-31.

RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON (2010). *Application de la Loi sur Services Québec*, <http://www.assnat.qc.ca/ Media>.

RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON (2010). *Application de la Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, <http:// www.cspq.gouv.qc.ca/documents>.

ROY, PAUL RENÉ et PIERRE GIARD (2003). « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol. 9, nº 3, p. 19-24.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR – SCT (2000). *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*, Québec, Publications du Québec.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR – SCT (2003). *Guide sur les indicateurs*, Québec, Publications du Québec.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR – SCT (2005). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec – Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique*, Québec, Publications du Québec.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR – SCT (2007). *L'allègement des structures : L'examen des organismes publics,* disponible sur le site du Conseil du trésor du Québec.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR – SCT (2011). *Rapport de la présidente sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2009-2010*, Québec, Publications du Québec, 47 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR – SCT (2012). *Rapport de la présidente sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2010-2011*, Québec, Publications du Québec, 53 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, ASSEMBLÉE NATIONALE, OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2011). *La loi sur l'administration publique, 10 ans d'application*, document support à la journée d'échange et de réflexion tenue à l'Assemblée nationale, 25 novembre 2011, 22 p.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (1998). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998, Tome II, chapitre 2 : Gestion par résultats, vérification menée auprès de deux organismes centraux et de cinq unités autonomes de service,* disponible sur le site du Vérificateur général.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2004). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, Québec, Tome I, chapitre 5, disponible sur le site du Vérificateur général.

Chapitre 7

Les politiques de soutien agricole au Québec

Évolution et orientation du rôle de l'État

Benjamin Lefebvre[1]

L'objectif de la politique agricole est de favoriser le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire sur le plan national. Les enjeux sont donc multiples et se divisent généralement selon les visions et les outils politiques et économiques disponibles. Plusieurs mesures sont avancées par les gouvernements pour à la fois atteindre un développement optimal de la production agricole nationale, favoriser son industrialisation et fournir à la population des aliments sécuritaires à des coûts raisonnables. Le rôle des États au sein de ce secteur se multiplie ainsi par

1. L'opinion exprimée dans ce chapitre est uniquement celle de l'auteur.

l'importance que ceux-ci accordent aux enjeux liés à l'agriculture et à l'alimentation. Depuis les années 1990, la multiplication d'accords internationaux a forcé les pays signataires à reconsidérer leurs types d'intervention dans ce secteur, en s'engageant à respecter les règles en matière d'accès au marché et de soutien interne. La question de l'exceptionnalité agricole, justifiant l'intervention de l'État afin de remédier aux irrégularités du marché, demeure toutefois d'actualité même après deux décennies de débats.

Le Canada et le Québec ne font pas exception à la tangente prise par les pays développés en matière d'intervention dans le domaine de l'agriculture. Le climat nordique, les retards technologiques, la proximité des États-Unis et les fluctuations constantes des prix des denrées agricoles ont poussé les gouvernements à protéger les producteurs agricoles en instaurant notamment des programmes de soutien aux prix et au revenu. Les politiques gouvernementales tentent toutefois, depuis plus de 20 ans, de réduire l'aide accordée aux producteurs en incitant à une responsabilité partagée en matière de prise de risques d'entreprise et à une plus grande compétitivité des producteurs agricoles par rapport à la concurrence. Ce chapitre a pour objectif de présenter synthétiquement l'évolution de la politique agricole canadienne et québécoise en matière de soutien au revenu. L'accent sera notamment mis sur la construction des idées et des orientations politiques et économiques rattachées à de telles politiques. Il se terminera par une présentation de la situation actuelle et des effets des politiques de gestion des risques d'entreprise sur le secteur agricole québécois.

7.1. L'évolution des programmes de soutien au revenu au Québec et au Canada

L'étude de la politique agricole canadienne est constituée de plusieurs orientations qui sont fonction des particularités régionales et de la structure du marché national et international. En fait, la constitution canadienne accorde, dans le cas de l'agriculture, une responsabilité partagée au gouvernement fédéral et aux provinces. La commercialisation à l'intérieur des provinces est sous juridiction provinciale tandis que la commercialisation entre les provinces est de nature fédérale (Antón, Kimura et Martini, 2011, p. 20). Les

provinces doivent donc s'entendre sur un cadre national régissant les actions politiques des gouvernements. Or, l'agriculture canadienne présente des formes diverses de production et d'intervention qui font transparaître dans son ensemble un dualisme au sein des actions de l'État. La façon de concevoir l'intervention de l'État dans les provinces de l'Ouest canadien, orientées vers l'exportation de céréales, est différente de la vision défendue par le Québec, qui dépend, pour la production avicole et laitière, de restrictions aux importations assurant la stabilité des revenus de 42 % des producteurs agricoles (Gouin, 2010). En somme, l'intervention des gouvernements fédéral et provinciaux à travers l'histoire récente se compose notamment d'actions législatives qui configurent la production intérieure et imposent des restrictions aux importations tout en apportant un soutien financier aux producteurs afin de les indemniser contre les irrégularités liées aux marchés. Au Québec, la politique de la gestion de l'offre et l'Assurance stabilisation du revenu agricole (ASRA) sont, depuis leur conception, des politiques phares de soutien au revenu agricole. Nous verrons, dans la prochaine section, les grandes orientations politiques qui ont guidé l'intervention de l'État en matière de soutien interne dans l'agriculture nationale.

7.1.1. La genèse des programmes de soutien au revenu agricole

Les programmes de soutien au revenu ont, en plus de 60 ans, acquis une importance accrue au sein de la politique agricole canadienne et québécoise. Le contexte de l'après-Seconde Guerre mondiale a été propice à un changement structurel dans la production agricole. Les nouvelles technologies développées principalement aux États-Unis ont favorisé une surproduction de denrées agricoles et, conséquemment, une baisse des prix au niveau international ayant créé une hausse des importations au Canada. L'intervention de l'État canadien dans l'agriculture avait donc pour but, à la base, d'accroître la production nationale de nourriture tout en évitant que les prix subissent simultanément l'inflation (Skogstad, 2011, p. 5). En réponse aux pressions externes, les programmes mis en place ont permis de compenser le retard technologique des entreprises agricoles canadiennes et d'atténuer les défaillances du marché. La stratégie agricole de 1945 à 1970 a finalement reposé sur la transformation de la ferme familiale en entreprise, en misant sur

la productivité, la rentabilité et la saine gestion (Perreault, 1987, p. 108). L'éclosion de regroupements syndicaux nationaux a aussi contribué à l'établissement de divers types de protections aux importations et d'aide au revenu (Morisset et Couture, 2010).

La toute première intervention majeure visant la stabilisation du revenu a été introduite au Canada dès la fin des années 1950. La *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* de 1958, qui était financée en totalité par le gouvernement fédéral, visait à fournir un soutien par produit aux producteurs agricoles lorsque les prix descendaient sous la barre de 90 % de la moyenne des trois dernières années (Schmitz, 2008, p. 372). L'aide accordée ciblait entre autres les céréales, les produits de la viande et les produits laitiers. Un an plus tard, la *Loi sur l'assurance récolte* était instaurée dans le but de permettre au gouvernement fédéral d'aider les provinces à proposer aux producteurs agricoles une protection plus adéquate et d'introduire un instrument pour composer avec les risques liés aux activités de production agricole (AAC, 1998).

Au cours des 30 années qui ont suivi, une série de programmes sont venus accompagner les actions législatives initiales de stabilisation des prix agricoles. Entre 1950 et 1980, le gouvernement fédéral a notamment financé le crédit aux agriculteurs pour les encourager à devenir plus compétitifs et a instauré un programme d'assurance récolte facultatif partagé entre le gouvernement fédéral, les provinces et les agriculteurs (Skogstad, 2011, p. 5). Or, l'ajout de nouveaux programmes de stabilisation a eu pour effet de tripler les transferts gouvernementaux durant cette période. Ainsi, pour Bruce Huff (1997, p. 1401), le début des années 1970 s'est avéré un tournant pour la politique agricole canadienne. L'insuffisance de l'aide offerte par les programmes de soutien aux prix agricoles (SPA) dans les provinces de l'Ouest canadien et la compétition entre les instances fédérales et provinciales ont forcé le gouvernement fédéral à introduire un programme spécifique au secteur du grain. La *Loi sur la stabilisation concernant le grain de l'Ouest* (LSGO) et les mécanismes renouvelés de stabilisation des prix soutiraient à eux seuls, à la fin des années 1970, près de 50 % du budget fédéral consacré à l'agriculture (Skogstad, 2009). La raison première des lois SPA et LSGO était de couvrir les coûts de production afin d'apaiser les difficultés des producteurs nationaux en termes de revenu. La baisse considérable et soutenue des

prix des denrées, à cette époque, a également fait en sorte que les gouvernements provinciaux ont dû intervenir massivement pour soutenir la rentabilité des producteurs.

Le Québec s'est retrouvé au milieu des années 1970 à la tête de ce mouvement, en mettant sur pied un programme d'assurance revenu, l'ASRA, ainsi que des lois garantissant le contrôle de la production et de la mise en marché ayant mené à la politique de la gestion de l'offre (Skogstad, 2011). C'est la crise des revenus qui a tout d'abord poussé le Québec à orienter ses interventions vers la stabilisation des revenus des agriculteurs. Un rapport déposé en 1967 par l'agronome Nolasque April fait mention de la nécessité de mettre en place des mesures de soutien du revenu en agriculture (St-Pierre, 2009). Les préoccupations principales des agriculteurs et de leur syndicat se basaient alors sur l'évolution de leur revenu net et l'importance de retirer un prix juste de leur effort de production. Bien que la diminution du nombre de fermes constitue un problème structurel, les recommandations du rapport final se fondaient plutôt sur les moyens de conserver les fermes encore en activité. Dans le mémoire présenté en juin 1975 par le ministre Normand Toupin au Conseil des ministres, l'objectif de la loi instituant le programme de stabilisation des revenus agricoles (ASRA) était « d'assurer une meilleure stabilité aux revenus agricoles […] et d'éviter, à l'avenir, les écarts excessifs enregistrés dans le passé, dans le rythme d'évolution des revenus agricoles[2] » (St-Pierre, 2009, p. 8).

En parallèle, l'entrée au pouvoir du Parti québécois à la fin des années 1970 a orienté la politique agricole vers l'idée d'autosuffisance (Gouin, 2010, p. 225). À la suite de sa mise en activité en 1976, l'ASRA a constitué l'un des piliers principaux de la politique agricole québécoise (Lachapelle, 2007, p. 11). Établi à la base pour une seule production, celle du veau d'embouche, le programme a été élargi à douze types de production agricole au cours des 10 années suivantes. En somme, le programme ASRA devait assurer la stabilisation du revenu des entreprises agricoles et l'élévation du revenu des fermes québécoises et du niveau de vie des familles agricoles. En contrepartie, le programme ne devait pas encourager la surproduction, ne devait pas réduire les incitations à l'amélioration de la productivité et ne devait pas maintenir

2. Mémoire de M. Normand Toupin, ministre de l'Agriculture, présenté au Conseil des ministres, *La Loi d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, 9 juin 1975.

en production des entreprises inefficaces. L'institutionnalisation de cette politique permettra, en outre, d'assurer au Québec une certaine indépendance à l'égard de la politique agricole canadienne. Sur le plan national, le Québec et l'Alberta seront les provinces qui revendiqueront le plus d'autonomie de gestion des fonds alloués par le fédéral au soutien agricole. Les pourparlers entourant les négociations du cycle d'Uruguay, qui incluront pour la première fois l'agriculture au sein des enjeux de réglementation commerciale, ont lancé un certain signal d'alarme aux agriculteurs. L'ouverture des marchés et la mondialisation de l'économie sont devenues une réalité pour le secteur agricole québécois (Gouin, 2010, p. 227).

7.1.2. Les années 1980 et 1990 : de la compétitivité à l'engorgement

Les années 1980 furent tout d'abord marquées par la montée en flèche des sommes consenties aux agriculteurs par les programmes de stabilisation des prix. La conjoncture économique, qui fit perdurer les bas prix des denrées alimentaires, exerça des pressions continuelles sur les programmes de soutien et, par conséquent, sur les finances publiques fédérales et provinciales (Huff, 1997). Une tangente prit donc le dessus sur les autres. L'instauration lente, mais graduelle, d'un nouveau cadre de développement économique reposant sur le libre marché signala un retrait de plus en plus accentué de l'État (Perreault, 1987, p. 104). La mission principale du ministère de l'Agriculture fédéral passa de l'amélioration et du maintien de la productivité à la promotion de l'accroissement de la compétitivité du secteur (Dakers et Forges, 2000). De plus, un nouvel alignement des politiques agricoles fédérales et provinciales, en fonction d'objectifs de compétitivité nationale et internationale, devait permettre aux producteurs agricoles, dans une plus large mesure, de prendre des décisions d'affaires en fonction des signes des marchés, plutôt que de se fier aux programmes gouvernementaux pour assurer leur revenu. L'intention du gouvernement fédéral était à la fois de donner une plus grande responsabilité aux producteurs, afin qu'ils puissent gérer leur entreprise dans l'optique principale de maximisation de leurs revenus tout en permettant aux gouvernements d'intervenir ponctuellement à travers des programmes conjoints de stabilisation des revenus et d'assistance en cas de catastrophe. Cette orientation déviait passablement de l'approche empruntée précédemment et dirigeait la

Encadré 7.1. Le programme d'assurance stabilisation du revenu agricole (ASRA)

« Le programme ASRA a pour objectif de garantir un revenu annuel net positif aux entreprises agricoles ou catégories d'entreprises agricoles qui opèrent selon les structures de production et de mise en marché prévues aux sections suivantes » (FADQ, 2012, p. 3). Les producteurs peuvent adhérer au programme s'ils respectent certaines conditions d'admissibilité qui assurent l'engagement du demandeur envers son entreprise et sa production. Les compensations sont versées en fonction d'un revenu stabilisé, basé sur le coût de production d'une entreprise représentative du secteur de production. Les producteurs contribuent au tiers du financement de la prime, le reste étant financé par La Financière agricole du Québec* (FADQ). La prime est basée sur la mesure du risque moyen historique et est déterminée de façon à assurer l'équilibre actuariel du fonds d'assurance (ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec – MAPAQ). Depuis 2004, les versements sont conditionnels au respect des normes environnementales en vigueur selon la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de son *Règlement sur les exploitations agricoles*. Au total, 17 productions sont admissibles aux primes du programme ASRA. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des dates importantes du programme.

L'évolution des productions ayant droit à l'ASRA

ANNÉES D'ÉTABLISSEMENT	NOM DU RÉGIME	UNITÉ ASSURÉE
1976	Veaux d'embouche	Vache
1977	Pommes de terre	Hectare
1978	Porcelets	Truie
1979	Bouvillons	Bouvillon
	Maïs-grain	Hectare
1980	Veau de grain	Veau
	Blé (alimentation animale)	Hectare
	Orge	Hectare
1981	Porcs	Porc
	Agneaux	Brebis
1987	Veaux de lait	Veau
1989	Blé (alimentation humaine)	Hectare
	Soya	Hectare
1994	Pommes	Tonne métrique
1995	Pommes de terre entreposées	Hectare
	Pommes de terre non entreposées	Hectare
1997	Agneaux de lait	Brebis-lait
	Agneaux lourds	Brebis-lourd
2000	Bouvillons	kg de grain
2002	Canola	Hectare

* En 2001, la Société de financement agricole du Québec et la Régie des assurances agricoles du Québec ont été réunies sous l'égide de La Financière agricole du Québec (FADQ).

Source : Lachapelle (2007), p. 18.

politique agricole canadienne dans une lignée beaucoup plus libérale, où le marché devait être un élément essentiel de la gestion de l'entreprise agricole (Skogstad, 2009).

Ce n'est qu'en 1991 que les gouvernements fédéral et provinciaux se sont entendus sur un nouveau cadre législatif régissant l'intervention de l'État en matière de soutien aux revenus agricoles. La *Loi sur la protection du revenu agricole* remplaça ainsi les lois et programmes existants et intégra trois composantes principales : le Régime d'assurance-revenu brut (RARB), le compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et l'assurance récolte (AR). Pour la première fois, les provinces étaient forcées de contribuer au financement des programmes de soutien (Baylis et Rausser, 2001). Il était notamment prévu que le financement du RARB se fasse selon un schéma tripartite, regroupant le fédéral, les provinces et les producteurs agricoles, tandis que le financement du CSRN serait assumé uniquement par le fédéral et les provinces, sous une base de financement 60/40 (Schmitz, 2008). Le partage de ces programmes permettait également aux producteurs d'accumuler des fonds au cours des bonnes années et de les utiliser pendant les mauvaises années (BVGC, 2007, p. 3). À l'instar de l'Ontario, de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec a décidé d'administrer lui-même le programme fédéral.

Au milieu des années 1990, deux facteurs ont été déterminants pour l'évolution des politiques de soutien au revenu au Canada. Le respect des accords de commerce international et le maintien d'une paix commerciale avec les États-Unis ont amené des changements dans la configuration des programmes, en mettant l'accent sur une approche prenant en compte l'ensemble des revenus à la ferme plutôt qu'une approche axée sur les produits (Antón, Kimura et Martini, 2011, p. 24). Les baisses subséquentes au budget d'AAC ont également eu des conséquences néfastes sur le soutien accordé aux producteurs agricoles. Les compressions se sont traduites par l'abolition des subventions au transport ferroviaire, la suppression du subside laitier, la réorganisation et la fermeture de centres de recherche, la réduction de 30 % des sommes destinées aux programmes de sécurité du revenu, et la rationalisation des activités des services d'inspection (Gouin, 2010). Selon Dakers et Forbes (2000), les mesures de stabilisation du revenu des programmes de soutien agricole ont été remplacées par une forme de protection contre les risques de production (assurance récolte).

Cette période de reconsidération des programmes de soutien au revenu a eu également lieu au Québec. Plusieurs initiatives furent mises de l'avant par le gouvernement. En mars 1998, ce dernier lança la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois, suivie un an plus tard du Rendez-vous des décideurs. Ces sommets regroupaient les partenaires du milieu agroalimentaire afin qu'ils discutent de problématiques générales et puissent ainsi dégager des orientations pour l'avenir de l'agriculture au Québec (Décary-Gilardeau, 2010, p. 5). La série de propositions présentée visait principalement à accroître le revenu des agriculteurs par les mécanismes du marché, soit : en augmentant la part d'aliments québécois consommés sur le marché intérieur, en accroissant les exportations agroalimentaires, en haussant l'investissement à la ferme et en valorisant le secteur de la transformation (Lachapelle, 2007). Selon Daniel-Mercier Gouin, « le consensus le plus significatif qui s'est dégagé de cette conférence a porté sur un objectif de doublement des exportations agroalimentaires (soit de deux à quatre milliards de dollars) sur les dix années à venir. Cet objectif s'inscrivait tout à fait dans la logique de la conquête des marchés énoncée dès 1992 » (Gouin, 2010, p. 227). Or, pour Grace Skogstad (2011), le fait que le Québec ait déterminé que l'une des solutions pour augmenter le revenu des agriculteurs passait par l'accroissement des exportations relègue au second plan son objectif d'autonomisation de son agriculture défendu depuis plus de 20 ans. L'ouverture vers les marchés extérieurs signifiait que l'agriculture québécoise allait se concentrer dans des productions jugées moins à risque et plus compétitives sur les marchés internationaux. De ces recommandations, le programme ASRA demeurait toutefois crucial pour combler les écarts de revenu des producteurs agricoles, et ce, malgré l'augmentation des coûts de ce programme pour le gouvernement. Parallèlement, les discussions sur la refonte de l'ASRA avaient été entamées dès 1996, avec l'annonce de la création d'un groupe de travail ayant pour mandat de proposer un nouveau programme de sécurité du revenu agricole (Lachapelle, 2007, p. 20). Les recommandations qui s'ensuivirent suggéraient notamment de permettre aux agriculteurs d'épargner une part de leur recette perçue des ventes nettes.

7.1.3. Le cadre stratégique pour l'agriculture et les programmes GRÉ

Au tournant des années 2000, les questions entourant le prix des denrées alimentaires et la stabilisation des revenus avaient occupé les préoccupations politique et budgétaire des gouvernements depuis plus de 30 ans (Huff, 1997, p. 1404). La mondialisation financière et commerciale, la concurrence féroce que se livrent les producteurs au sein d'une structure de marché favorisant la concentration d'acteurs de l'industrie bioalimentaire et les principaux acheteurs de leurs produits, a créé des déséquilibres structurels qui, somme toute, ont poussé les gouvernements à revoir les fondements de leur politique de soutien à l'agriculture. La signature de l'Accord intergouvernemental, entériné en 2003 par l'ensemble des provinces canadiennes, a permis la mise en place du CSA pour une période de 5 ans, une première au Canada. Cet accord favorisait la liaison des objectifs de la politique agricole à la gestion des risques d'entreprise. Par le fait même, il répartissait la responsabilité des fluctuations des revenus agricoles entre les acteurs concernés, plutôt que d'établir la conception du programme en fonction des revenus des ménages agricoles (Antón, Kimura et Martini, 2011). Il s'agissait alors de proposer une approche globale inscrite dans la durée pour remodeler les politiques agricoles canadiennes, en couvrant des aspects aussi divers que la gestion des risques de l'entreprise, la viabilité à long terme du secteur soutenue par la technologie et l'innovation, la salubrité et la qualité des aliments, sans oublier la responsabilité à l'égard de l'environnement (OCDE, 2008, p. 158).

Les divers programmes élaborés ont été classés selon leur caractère continuel ou ponctuel. Des programmes continuels, on dénote entre autres le programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA), qui basait son soutien sur la marge de production de l'année en cours et la marge préférentielle des performances passées du producteur. L'aide gouvernementale, qui était versée au producteur ayant eu une baisse de ses revenus, prenait en compte divers éléments liés à la gravité du déclin de la marge de production. Ces programmes comptaient sur un financement partagé 60/40 entre le fédéral et les provinces. Une cotisation devait

être fournie par le producteur selon le niveau de protection souhaité. Afin de respecter les règles du commerce international, l'aide totale des gouvernements ne pouvait dépasser 70 % du déclin de la marge, sauf en cas de catastrophe (AAC, 2006, p. 5). Au Québec, les producteurs désirant bénéficier de l'ASRA devaient choisir le niveau de protection maximal offert par le programme (Lachapelle, 2007). La couverture du PCSRA s'étendait toutefois à toutes les productions agricoles, contrairement au programme québécois.

Le second programme de soutien continuel d'importance, l'Assurance production, visait à assurer une protection aux producteurs contre les mauvaises récoltes. Ce programme, administré au Québec par la FADQ, était en partie financé par les producteurs. Des programmes d'avance ont également été développés afin de permettre aux producteurs de profiter de prêts sans intérêt pour les périodes creuses de l'année. Les programmes provinciaux, quant à eux, consistaient à faire face aux problèmes particuliers rencontrés par chacune des provinces et étaient financés en partie par le fédéral « via le financement de transition » (ACC, 2006). Finalement, le budget du gouvernement réservait une part du soutien accordé à des initiatives spécifiques, ciblant l'industrie et des secteurs en particulier. De nouveaux enjeux y étaient intégrés, entre autres : la prise en considération de l'industrie bioalimentaire, les facteurs phytosanitaires et l'environnement. Selon Skogstad (2011, p. 9), pour ce cadre stratégique, les gouvernements fédéral et provinciaux ont accepté leurs responsabilités conjointes afin d'offrir une assistance aux producteurs pour gérer les risques du marché et de concevoir des programmes qui serviront à la mise en application de ces responsabilités. Cette répartition des responsabilités financières faisait partie d'un plan de réduction du soutien total et de modification des formes de subventionnement imposées par les accords internationaux, passant du soutien aux prix à des aides découplées. Ce cadre stratégique avait également pour fonction d'harmoniser la vision politique des provinces en matière de développement agricole et agroalimentaire. La gestion des risques d'entreprise est donc mise en application dans l'ensemble des politiques agricoles provinciales.

Encadré 7.2. Gérer le risque : la conception de la politique agricole canadienne

La gestion des risques agricoles n'est pas un concept nouveau. En fait, le risque est présent dans tous les types d'actions entrepreneuriales. La gestion agricole comporte toutefois des externalités qui s'ajoutent aux risques normaux encourus par le marché. Pour pallier ces risques et ainsi assurer la pérennité du secteur, les gouvernements ont assuré et assurent toujours une grande part de ces risques. Les discussions politiques au tournant des années 1980 abordaient déjà la possibilité de transférer aux producteurs agricoles une part des responsabilités liées au marché. Les coûts importants des programmes de stabilisation des revenus et des prix, mais également la contre-productivité que certaines de ces mesures pouvaient engendrer, représentaient des arguments majeurs soutenant la mise en œuvre de ce type de politique. L'intervention du gouvernement se situe donc à plusieurs niveaux de préoccupations. Le tableau ci-dessous, présenté dans une étude sur la gestion des risques agricoles au Canada réalisée par Antón, Kimura et Martini pour le compte de l'OCDE, montre l'étendue de la stratégie des politiques de gestion des risques d'entreprise du gouvernement fédéral. Il est à noter que les auteurs et l'OCDE incluent la politique de gestion de l'offre dans le cadre politique global de gestion des risques agricoles, puisque le contrôle demandé par cette forme de politique mène naturellement à une réduction des risques du marché.

Principales stratégies en matière de gestion des risques agricoles au Canada

	MÉNAGE AGRICOLE	MARCHÉ	GOUVERNEMENT
Réduction des risques	• Les pratiques de production		• Prévention des maladies • L'offre
Atténuation des risques	• Revenu hors ferme • Gestion financière	• Mise en marché collective • Options sur les marchés financiers	• Contrôle et compensation en cas de maladie contagieuse • Paiements contracycliques
			• Assurance stabilisation (Agri-assurance)
		• Comptes d'épargne subventionnés (Programme d'avances, Agri-investissement)	
Faire face aux risques		• Épargne et emprunt bancaire	• Aide en cas de catastrophe • (Agri-relance)

Source : Antón, Kimura et Martini (2011), p. 19 ; traduction libre.

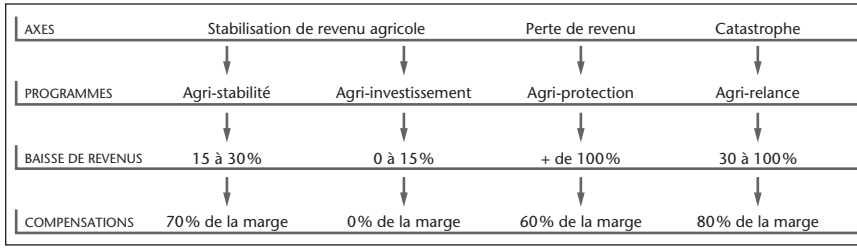
7.1.4. À la recherche de l'autonomie ?

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVGC) a procédé en 2007 à une évaluation du programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA). Les premiers constats observés ont révélé que la complexité des méthodes de calcul du programme engendrait des difficultés pour les producteurs à prévoir les paiements de stabilisation en cas de marge différentielle importante. Pour pallier les problèmes administratifs qui causaient des écarts de compréhension entre les fonctionnaires du gouvernement et les producteurs, le gouvernement conservateur, nouvellement réélu, a revu sa politique agricole en y simplifiant notamment les méthodes de calcul du soutien offert. Ce nouveau cadre quinquennal (2008-2013), *Cultivons l'avenir*, est une extension du cadre stratégique précédent reprenant une approche plus en profondeur des enjeux auxquels font face les entreprises agricoles en matière de compétitivité et d'innovation. Les orientations stratégiques se déclinent en trois axes : une agriculture compétitive et innovatrice ; un secteur qui répond aux priorités de la société ; des entreprises agricoles qui gèrent les risques de façon proactive.

La vision du cadre stratégique *Cultivons l'avenir* « est celle d'un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels innovateurs et rentables qui saisissent les opportunités en répondant aux exigences du marché et qui contribuent à la santé et au mieux-être des Canadiens » (ACC, 2008, p. 13). L'ampleur que prennent les programmes de gestion des risques sur le budget total demeure substantielle, mais l'orientation de ceux-ci se démarque par l'intégration des produits agroalimentaires et agro-industriels au sein des objectifs de la politique agricole. La politique statue également sur des résultats stratégiques qui poussent le secteur à accentuer la conversion vers le marché en mettant de l'avant l'importance du climat d'affaires, des opportunités commerciales et de l'investissement stratégique. Le gouvernement continue d'intervenir dans les aspects phytosanitaires et environnementaux et dans le soutien à la gestion des risques d'entreprises. Les quatre programmes de la politique de gestion des risques sont présentés à la figure 7.1.

Le PCSRA est ainsi remplacé par Agri-investissement et un compte autogéré permettant aux producteurs d'épargner pour combler des variations faibles de leurs revenus futurs (St-Pierre, 2009) et par Agri-stabilité, qui compense pour les baisses de revenus plus

Figure 7.1. Politique fédérale de gestion des risques agricoles



Source : AAC (2008).

importantes, soit celles qui sont inférieures à 85 % de la marge de référence des producteurs (Antón, Kimura et Martini ; 2011). Les deux autres programmes protègent les producteurs contre des baisses de revenus subies au cours d'événements extraordinaires et extérieurs à la gestion de la production.

L'arrimage de ces nouveaux programmes Agri avec l'ASRA au Québec ne s'est toutefois pas fait aisément. Les paiements aux producteurs de l'ASRA, qui se font sur la base du prix des commodités, sont en partie incompatibles avec l'approche du fédéral. Le programme Agri-stabilité, qui ne couvre pas l'entièreté des pertes de revenu selon les modes de calcul du programme ASRA, entraîne des écarts qui sont alors compensés par le programme québécois. Déjà quelques années avant l'entrée en vigueur de ces programmes, plusieurs décriaient la direction prise par l'agriculture québécoise et les conséquences encourues pour l'environnement, la qualité de vie des producteurs et les finances publiques (Décary-Gilardeau, 2010). Pour répondre à cette problématique, le gouvernement libéral du Québec a favorisé la mise en place en 2006 d'une commission ayant pour mandat de mener de larges consultations publiques dans le but de moderniser la politique agricole. En 2008, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) déposait un rapport contenant 49 recommandations touchant l'ensemble des enjeux de l'agriculture québécoise. D'entrée de jeu, les recommandations concernant le soutien agricole statuaient notamment sur le maintien et l'élargissement du programme ASRA à l'ensemble des productions agricoles au Québec et sur un programme de soutien qui déterminerait les limites et les

contours acceptables de l'intervention de l'État. En réponse aux conclusions du rapport, le MAPAQ a publié un communiqué décrivant sa vision d'avenir de l'agriculture. Selon le Ministère : « Le gouvernement a la responsabilité, en s'appuyant sur le leadership du MAPAQ, d'assurer un environnement d'affaires propice à l'essor de ce secteur (agricole) que nous voulons innovateur, compétitif et durable. » Il maintient que « le soutien du gouvernement est un acquis pour le secteur et la recherche de son efficacité est un incontournable » tout en souhaitant que « les agriculteurs tirent l'essentiel de leurs revenus du marché […], produisant davantage de produits différenciés et respectant les principes du développement durable », et ce à partir d'« exploitations agricoles modernes, rentables et diversifiées qui contribuent à l'occupation dynamique du territoire et répondent aux marchés locaux, nationaux et internationaux (MAPAQ, 2008) ».

Pour faire suite aux recommandations du rapport de la CAAAQ, le gouvernement a chargé Michel R. St-Pierre, secrétaire général associé au ministère du Conseil exécutif, d'approfondir davantage la problématique du soutien agricole au Québec et de proposer des solutions viables pour le secteur. Le rapport énumère à cet effet sept constats d'analyse de la situation du soutien agricole au Québec et de son programme principal. En somme, selon l'auteur (St-Pierre, 2009, p. 27), l'ASRA :

1. est utilisée à la fois pour répondre à des problèmes conjoncturels et comme mesure permanente appliquée pour laquelle il n'avait pas été conçu ;
2. agit à contresens de la responsabilisation des producteurs à la gestion des risques ;
3. a créé un climat de confiance qui a entraîné un endettement excessif ;
4. n'a pas eu d'impact sur l'amélioration de l'environnement ;
5. accapare une grande partie des sommes consacrées à l'agriculture par le gouvernement ;
6. a influencé les décisions des producteurs selon les spécificités du programme ;
7. ne correspond plus aux conditions agricoles du Québec.

En guise de recommandations, l'auteur suggère entre autres des aides modulées, un soutien adapté aux réalités du marché et une contribution plus importante des producteurs. À l'instar du programme Agri-investissement, le rapport St-Pierre propose l'instauration d'un programme d'autogestion qui permettrait aux producteurs de combler les déficits par l'épargne accumulée. La multifonctionnalité de l'agriculture est également valorisée, se joignant aux objectifs de développement durable de la province.

Ces consultations et rapports d'analyse effectués ces dernières années auront des répercussions sur la volonté du gouvernement de réformer le système de soutien à l'agriculture québécoise. En 2009, Québec annonce le plafonnement des aides accordées en fonction du volume de production. Les quantités assurables de production deviennent ainsi définies selon un nouveau barème, excluant la production jugée excédentaire du programme. Afin d'arrêter la croissance du déficit de La Financière agricole, le gouvernement impose par le fait même un budget maximum de 630 millions de dollars par année, l'équivalent à 57 % de l'ensemble du budget du MAPAQ, forçant l'organisme à revoir ses procédures d'attribution de subventions aux producteurs assurés. En 2010, La Financière agricole revoit son mode d'évaluation de la moyenne productive des fermes d'un secteur donné en écartant les 25 % les moins productives. Cette mesure prévoit une application progressive du nouveau calcul de production, incluant une période de transition afin d'assurer la stabilité des secteurs touchés (La Financière agricole, 2012). Une stratégie fut également mise de l'avant afin de soutenir les producteurs agricoles subissant les contrecoups de cette réforme et de leur donner des moyens pour être plus compétitifs sur les marchés. La réorientation politique présageait finalement un nouveau mode de partage de la prime versée par les producteurs en exigeant une contribution d'au moins le tiers de la prime totale versée. Enfin, suivant la recommandation du rapport St-Pierre, la FDAQ met en place un programme d'épargne flexible, Agri-Québec, qui permet aux producteurs agricoles de mieux gérer les risques du marché.

La refonte du programme porte l'enjeu du soutien agricole à un niveau hautement politique. Au lendemain de l'élection du gouvernement péquiste en 2012, les mesures mises en place deux ans plus tôt, dont la modification du calcul du coût de production, ont été revues. Quelques mois plus tard, le gouvernement annonce une nouvelle politique de souveraineté alimentaire, destinée principalement à accroître la part des produits alimentaires québécois dans

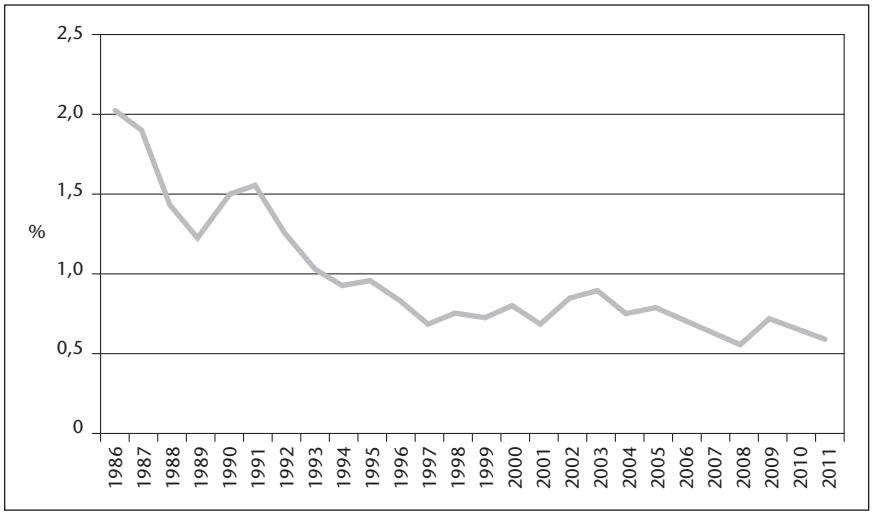
la consommation nationale. Cet objectif sera toutefois confronté aux accords commerciaux qui restreignent grandement les possibilités d'action à grande échelle de l'État. L'engagement du gouvernement à l'égard du soutien interne à l'agriculture et du rôle conducteur de l'ASRA se révèle également pleinement renouvelé. La limite budgétaire de l'ASRA demeure toutefois en place, ce qui concrétise sa volonté de contrôler du moins les dépenses du programme. Il va sans dire que l'évolution de la politique agricole s'avère constamment influencée à divers degrés par l'institutionnalisation de ses politiques phares, d'une part, mais également par la politique québécoise et canadienne, les accords internationaux, le commerce et la finance mondiale. Dans la prochaine section, nous verrons quels ont été les effets de la politique de soutien aux revenus du Québec sur les producteurs et sur les institutions québécoises.

7.2. L'état de la situation et les perspectives d'avenir

Pour plusieurs auteurs (OCDE, 2008 ; CAAAQ, 2008 ; St-Pierre, 2009 ; Mussell, 2010 ; Skogstad, 2011 ; Antón, Kimura et Martini, 2011), les programmes d'assurance stabilisation des revenus agricoles n'ont pas incité les producteurs à mieux anticiper les risques du marché. Ils les ont plutôt amenés à espérer des interventions gouvernementales dès que la situation économique ou les conditions de marché ne se sont pas révélées optimales ou ont différé des années antérieures (Mussell, 2010 ; St-Pierre, 2009). Pour bien concevoir l'état de la situation de l'intervention étatique dans le revenu des producteurs agricoles, voyons donc en détail l'évolution de quelques données statistiques sur le soutien interne au Canada et au Québec.

Selon l'OCDE (2008, p. 173), les aides publiques fédérales/provinciales totales au Canada (programmes permanents et spéciaux confondus) allouées au secteur agricole se sont maintenues dans une fourchette de 3,8 à 4,4 milliards de dollars entre 2003 et 2008. Sur une plus longue durée, la figure 7.2 montre que la part du soutien agricole canadien en pourcentage du PIB a été constamment réduite pour atteindre, en 2011, 0,5 % du PIB. Le Canada se classe à ce titre sous la moyenne des pays de l'OCDE.

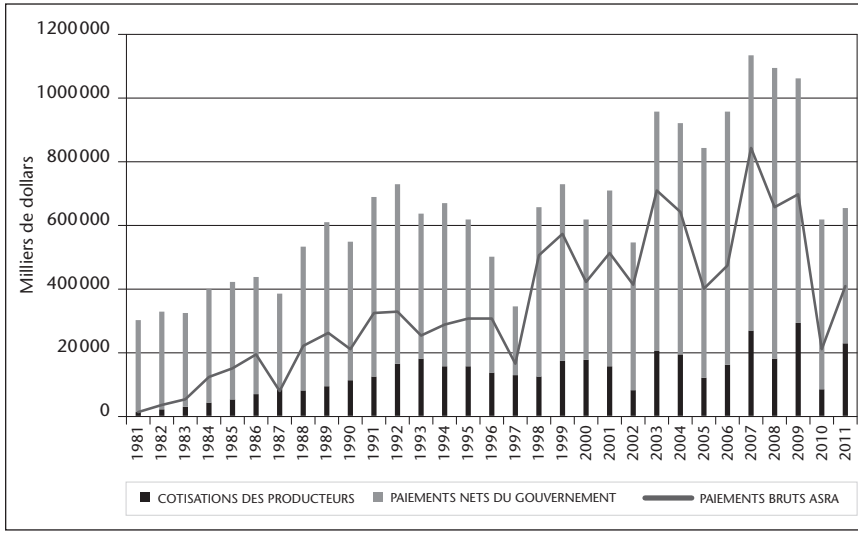
Figure 7.2. Estimation du soutien total à l'agriculture, en pourcentage du PIB au Canada



Source : OCDE (s. d.).

Or, l'évolution temporelle des paiements gouvernementaux aux programmes de soutien ne suit pas une courbe linéaire. En regardant attentivement la figure 7.3, on constate que les contributions des producteurs ont plafonné comparativement aux paiements nets du gouvernement depuis les années 1980. Ce qui implique qu'en période de crise des prix des denrées agricoles, entre les années 2007 et 2009, la part de ces contributions sur l'ensemble des paiements nets des gouvernements était de beaucoup réduite comparativement à celle que l'on retrouvait vingt ans auparavant. Ces données sont toutefois fortement corrélées aux facteurs externes de la production agricole. Ainsi, la figure 7.3 montre que la part des paiements du programme ASRA sur l'ensemble des paiements nets a augmenté considérablement sur la proportion totale des paiements nets des gouvernements dès les années 1997-1998. L'instabilité croissante des prix des denrées agricoles sur le plan international, la conclusion de l'Accord sur l'agriculture, le retrait progressif du gouvernement fédéral dans les programmes de soutien aux prix et des conditions climatiques précaires pourraient expliquer en partie ce phénomène.

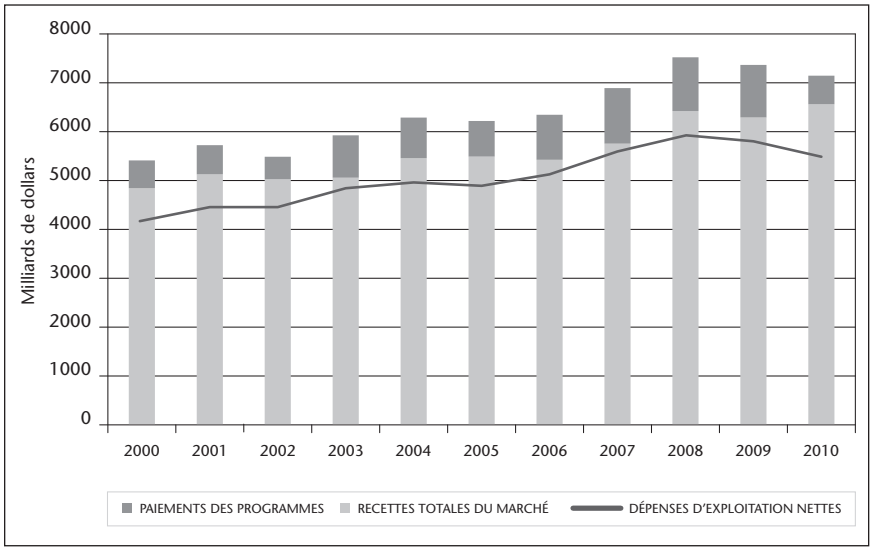
Figure 7.3. Évolution des paiements des programmes fédéral et provincial de soutien au revenu agricole au Québec, en milliers de dollars



Note : Les paiements bruts sont la somme des paiements nets et des cotisations des producteurs.
Source : Statistique Canada (2012).

Par ailleurs, nous pouvons constater que la tendance des recettes totales du marché perçues par les producteurs agricoles du Québec ainsi que les dépenses d'exploitation nettes ont été soutenues depuis les dix dernières années. Au Québec, la part des programmes sur l'ensemble du revenu agricole est toutefois demeurée stable depuis 2006 (figure 7.4). Sur l'ensemble des provinces canadiennes, par contre, une analyse faite par le MAPAQ (Kesri, 2010) montre que les aides versées par le gouvernement du Québec ont été les plus généreuses au Canada pour la période de 2004-2005 à 2008-2009. Cette comparaison de la situation du Québec avec celle de ses homologues ontariens et albertains, provinces qui offrent également des programmes de soutien au revenu, montre que dans le cadre de la gestion des risques agricoles, les paiements effectués par la FADQ aux producteurs agricoles étaient 2,5 fois plus importants que les paiements consentis par les autres provinces. Ainsi, « la participation annuelle moyenne du gouvernement du Québec, par l'entremise de la FADQ, aux programmes de

Figure 7.4. Revenus et dépenses agricoles au Québec de 2000 à 2010, en milliards de dollars

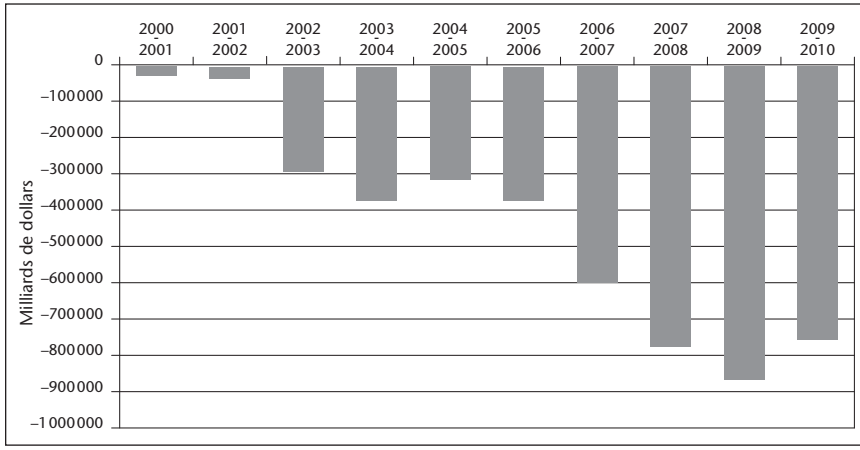


Source : AAC (2011).

gestion des risques agricoles correspondait à 11,24 % des recettes monétaires agricoles, comparativement à 4,52 % dans les autres provinces canadiennes » (Kesri, 2010, p. 1).

Bien qu'il y ait eu une augmentation des recettes totales du marché pour les producteurs au Québec, l'augmentation des dépenses d'exploitation, notamment, mais également d'autres facteurs externes à la production agricole ont eu des conséquences sur le revenu total des producteurs agricoles. Les déficits engendrés par le programme ASRA, à la suite de l'augmentation des paiements ces dernières années, montrent que les problèmes structurels créés par le programme, mais également par les conjonctures nationale et internationale, ont un impact important sur la capacité du gouvernement à réagir aux changements du secteur, alors qu'une grande partie du budget du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est consacrée à son financement. Le Québec, qui n'a pas intégré complètement l'orientation politique de gestion des risques du fédéral, fait face aujourd'hui à des défis majeurs en termes de maintien du soutien au revenu agricole. Les

Figure 7.5. Déficits accumulés du programme ASRA



Source : Données de La Financière agricole du Québec, cité dans Antón, Kimura et Martini (2011), p. 36.

données la figure 7.5 relatent que depuis l'entrée en vigueur des programmes fédéraux de GRÉ en 2003, le programme ASRA a accumulé d'importants déficits, mettant en péril sa pérennité.

Nous observons ainsi que la situation du soutien agricole au Québec, après révision, rencontre certains problèmes. Or, il ne faut pas perdre de vue que plusieurs facteurs doivent être pris en considération lors de l'analyse de la situation agricole, dont la hausse des prix des denrées alimentaires, la spéculation financière, la hausse des coûts des intrants, la concurrence internationale et les conditions climatiques très variables d'une année à l'autre. Ces éléments affectent le revenu des producteurs et dans une moindre mesure, les compensations prévues par les programmes gouvernementaux.

Si l'objectif de ce chapitre était d'évaluer l'influence de la politique canadienne sur l'orientation de la politique québécoise, nous pouvons en conclure que dans l'ensemble, ces données montrent que l'implantation des politiques de gestion des risques au niveau fédéral n'est pas parvenue à modifier radicalement la politique agricole au Québec, mais aura toutefois encouragé l'adoption de mesures adaptatives qui rejoignent la tendance générale des politiques agricoles canadiennes et mondiales. Ainsi, des

approches politiques engageant les producteurs agricoles à répondre efficacement aux signaux du marché auront finalement trouvé écho au Québec. Or, le soutien à l'agriculture demeure une priorité des Québécois. Un sondage réalisé dans le cadre de cet ouvrage montre que dans l'ensemble de la population, c'est plus de 75 % des contribuables qui considèrent comme valable l'intervention de l'État dans le revenu des producteurs agricoles. L'intervention de l'État n'est donc pas à remettre en cause.

Conclusion

La mise en parallèle de l'évolution des politiques agricoles canadienne et québécoise de soutien au revenu expose les similitudes et les distinctions qui les caractérisent, notamment en ce qui concerne leur niveau d'intervention respectif. Avec son programme ASRA, le Québec s'est tenu de maintenir une vision stratégique de son développement agricole, en priorisant les productions qui ont un potentiel supérieur. Les programmes fédéraux ont, pour leur part, maintenu un niveau de soutien qui assurait des compensations lors de mauvaises récoltes ou d'instabilité des marchés, tout en fournissant des outils aux provinces pour adapter, selon leurs spécificités, les programmes d'aide au revenu. L'ampleur de l'intervention de l'État est ainsi double, puisque le fédéral et le provincial ont la capacité, juridiquement, de poser des actions pour soutenir le secteur. Or, l'autonomie du Québec dans ce sens se révèle considérable, puisqu'il gère, par la FADQ, une grande partie des fonds alloués par les programmes fédéraux. Il va sans dire néanmoins que depuis la signature de l'Accord pancanadien menant au CSA, l'orientation stratégique du gouvernement fédéral a eu un effet sur la politique agricole québécoise, non seulement par rapport aux fonds transférés, mais aussi sur la vision globale empruntée. La gestion des risques est devenue le fer de lance d'une politique harmonisée au niveau canadien, tandis que les politiques de soutien au revenu sont demeurées primordiales dans la politique agricole québécoise. Il va sans dire, depuis 2005, que les pressions sont fortes pour revoir le programme et prendre une tangente qui s'apparente à celle de la politique agricole canadienne. Le rapport de la CAAAQ, le rapport St-Pierre et la réponse du gouvernement libéral

qui a suivi montrent que l'orientation vers la compétitivité de l'agriculture est une possibilité réelle. Les actions entreprises par le gouvernement fédéral depuis plus de 30 ans suggèrent néanmoins que cette direction peut être parsemée d'embûches si elle n'est pas adaptée à un cadre englobant l'agriculture et l'agroalimentaire.

Bibliographie

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA – AAC (1998). *Programme fédéral-provincial d'assurance-récolte – Une évaluation intégrée écolo-économique*, Ottawa, AAC.

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA – AAC (2006). *Vers la nouvelle politique agricole et agroalimentaire. Information économique*. Programmes canadiens de gestion des risques pour l'entreprise, Ottawa, AAC.

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA – AAC (2008). *Cultivons l'avenir : Accord-cadre fédéral-provincial-territorial sur une politique agricole, agroalimentaire et des produits agro-industriels*, Ottawa, AAC.

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA – AAC (2011). *Revenu agricole, situation financière et aide gouvernementale*, Recueil de données, Direction de la recherche et de l'analyse, Direction générale des politiques stratégiques, Ottawa, AAC.

ANTÓN, J., S. KIMURA et R. MARTINI (2011). « Risk management in agriculture in Canada », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, nº 40.

BAYLIS, K. et G. RAUSSER (2001). « Rules, policy and rent seeking : A cross-border comparison », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 49, nº 4, p. 493-504.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA – BVGC (2007). « Chapitre 4 – Le programme canadien de stabilisation du revenu agricole – Agriculture et Agroalimentaire Canada », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, Ottawa, BVGC.

COMMISSION SUR L'AVENIR DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE AU QUÉBEC – CAAAQ (2007). *Agriculture et agroalimentaire québécois : assurer et bâtir l'avenir*, Rapport Pronovost de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire au Québec, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, 271 p.

DAKERS, S. et F. FORGE (2000). *La politique agricole*, Direction de la recherche parlementaire, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.

FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC – FADQ (2012). *Le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, Québec, La Financière agricole du Québec, version du 19 décembre.

GOUIN, D.-M. (2010). « Dualité de l'agriculture canadienne, spécificité de la politique agricole québécoise », dans Bernard A. Wolfer (dir.), *Agricultures et paysanneries du monde*, Paris, Éditions Quæ, p. 213-236.

HUFF, B. (1997). « The changing role of public policy in Canadian agriculture », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, nº 5, p. 1401-1409.

KESRI, K. (2010). « La gestion des risques agricoles au Québec : le soutien le plus généreux au Canada », *BioClip*, vol. 18, nº 30, Québec, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

LACHAPELLE, J.-P. (2007). *Rapport sur les assurances agricoles au Québec*, mémoire présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC – MAPAQ (2008). *Une vision gouvernementale d'avenir pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois*, <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/MinisterePortail/avenir_agriculture/Vision_gouvernementale.pdf>.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC – MAPAQ (2009). *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles* (ASRA), <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/politiquejeunessevolet1/repertoireprogrammes/programmessoutienaccespropriete/asra/Pages/asra.aspx>.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC – MAPAQ (2011). *Donner le goût du Québec*, Livre vert pour une politique bioalimentaire, Québec, MAPAQ.

MORRISET, M. (2010). *Politique et syndicalisme agricoles au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 452 p.

MUSSELL, A. (2010). « Le but des politiques agricoles », dans Institut canadien des politiques agroalimentaires (dir.), *Comprendre la structure de revenus des fermes canadiennes*, Ottawa, Institut canadien des politiques agroalimentaires, p. 32-25.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2008). « Moderniser la politique agricole du Canada », *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Paris, OCDE, p. 155-183.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (s. d.). *Statistiques des pays de l'OCDE*, <http://www.oecd.org/fr/statistiques>.

PERREAULT, D. (1987). « Une politique ou des politiques agricoles au Canada ? », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 5, nº 1, p. 103-124.

SCHMITZ, A. (2008). « Canadian agricultural programs and policy transition », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, p. 371-391.

SKOGSTAD, G. (2009). *Internationalization and Canadian Agriculture : Policy and Governing Paradigms*, Toronto, University of Toronto Press, 373 p.

SKOGSTAD, G. (2011). « Sommaire des buts de la politique gouvernementale canadienne de l'industrie agroalimentaire, ses objectifs et ses instruments », dans G. Skogstad, *Série II : Contexte et perspectives sur les politiques agroalimentaires*, Ottawa, Institut canadien des politiques agroalimentaires, 24 p.

ST-PIERRE, M. (2009). *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture : Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 60 p.

STATISTIQUE CANADA (2012). *Paiements directs versés aux producteurs*, Division de l'agriculture, Section des revenus et des prix agricoles, nº 21-015-X au catalogue, vol. 11, nº 1, Ottawa, Statistique Canada.

VARGAS, R. (2012). « Le revenu net agricole du Québec, de l'Ontario et du Canada en 2011 », *BioClip*, vol. 20, nº 38, Direction des politiques commerciales et intergouvernementales, Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

ÉCONOMIE

Chapitre 8

Indicateurs économiques et sociaux[1]

Le Québec comparé aux pays scandinaves

Stéphane Paquin, Jean-Patrick Brady, Pier-Luc Lévesque et Luc Godbout[2]

À la question « Selon vous, le gouvernement du Québec sera-t-il capable de maintenir l'État-providence à un niveau très élevé, assez élevé ou peu élevé au cours des 30 prochaines années ? », 55 % des Québécois ont répondu « peu élevé », contre 26 %

1. Ce chapitre est une version mise à jour d'une note de recherche conjointe de la CREPIC de l'ENAP et de la Chaire de recherche en fiscalité de l'Université de Sherbrooke. Les auteurs expriment leur reconnaissance à des chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP qui ont accepté de faire une révision à l'aveugle des résultats ainsi qu'à Suzie St-Cerny pour ses commentaires constructifs. Nous dégageons évidemment toutes ces personnes de quelque responsabilité que ce soit pour le produit final.

2. Les auteurs remercient la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke et la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée de l'ENAP pour leur appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

pour « très » et « assez élevé ». Seul un minuscule 1 % de la population a choisi « très élevé », contre 17 % pour « je ne sais pas ». Si une majorité entrevoit des moments difficiles pour l'avenir de l'État-providence au Québec, on remarque un clivage droite-gauche significatif sur la question.

Les électeurs du Parti libéral du Québec et de la Coalition Avenir Québec, avec 15 % et 14 %, sont, en effet, les plus pessimistes face à la perspective de maintenir un État-providence assez et très élevé, alors que les électeurs du Parti québécois, d'Option nationale et de Québec solidaire sont plus optimistes, avec 43 %, 33 % et 31 %.

On peut penser à la lumière de ces résultats que, confrontés à la précarité des finances publiques, au vieillissement de la population et à la concurrence mondiale, plusieurs Québécois en sont venus à penser que maintenir un État-providence à un niveau très ou assez élevé est insoutenable sur une période de 30 ans. Pour plusieurs, il est vraisemblablement impossible, dans l'environnement économique des dernières années marqué par l'accélération de la mondialisation de l'économie et de la finance, par la montée des pays émergents, par l'augmentation des crises financières et des dettes publiques et privées, de maintenir un lourd fardeau fiscal, d'offrir des programmes sociaux plus ambitieux qu'ailleurs et de promouvoir une forte intervention de l'État tout en réduisant son endettement public et en étant très ouverts à la concurrence mondiale.

Cette problématique revêt une importance considérable pour l'avenir du Québec. C'est l'intervention importante de l'État dans l'économie et dans le social qui explique pourquoi, par exemple, le Québec est une société moins inégalitaire que le reste du Canada ou encore que les États-Unis. Ce sont les politiques sociales qui expliquent pourquoi le Québec affiche un taux de pauvreté chez les enfants beaucoup plus bas que ceux de nos voisins immédiats.

Si on souhaite préserver ces acquis, voire même les bonifier, les moyens à retenir pour atteindre cet objectif nécessitent une intervention structurée et cohérente de l'État (par exemple, une réforme des régimes de retraite ou des politiques d'insertion des nouveaux arrivants sur le marché du travail). Ces réformes conduisent souvent à une augmentation du poids de la fiscalité et de l'intervention de l'État dans l'économique et le social.

Est-ce aller en sens contraire des politiques de réformes de l'État depuis les années 1980 ? Est-il donc possible d'avoir une bonne performance économique sans augmenter de manière significative les inégalités de revenus et sans remettre fondamentalement en question l'État-providence ? Ces questions revêtent une importance singulière pour le Québec, que plusieurs présentent comme le territoire le plus social-démocrate en Amérique du Nord. Dans le contexte économique mondial, est-il possible de maintenir l'État-providence québécois sans que cela ne plombe les finances publiques ou nuise à la croissance économique ?

La Suède, le Danemark et la Finlande[3] occupent le sommet des pays les plus taxés, les plus syndiqués et les plus interventionnistes de l'OCDE. Ils figurent aussi parmi ceux qui, sur une période de 20 ans, s'en sortent le mieux à la fois en matière de croissance économique et de lutte contre les inégalités de revenus. La croissance annuelle moyenne du PIB réel par habitant de 1989 à 2011 de la Finlande (1,56 %) et de la Suède (1,64 %) est supérieure à celle des États-Unis (1,42 %), pays dont on ne cessait de vanter les succès économiques avant la récession de 2008[4]. Avec une croissance moyenne de 1,21 %, la performance du Danemark avoisine celle du Canada (1,24 %) et du Québec (1,25 %)[5], mais ces trois juridictions restent derrière la Finlande et la Suède. Ce sont des pays qui sont efficaces économiquement, tout en étant moins inégalitaires du point de vue de la distribution des revenus que le Canada et le Québec, par exemple.

Nous voulons savoir comment le Québec s'en sort comparativement aux pays scandinaves. Dans les débats publics et les recherches universitaires, le Québec est de plus en plus comparé aux pays scandinaves, mais généralement sur un nombre limité d'indicateurs.

Ce chapitre cherche à expliciter où se situe le Québec par rapport aux pays scandinaves sur des indicateurs économiques et sociaux. Les pays scandinaves constituent un bon point de

3. Au sens strict, les pays scandinaves n'incluent que la Norvège et la Suède. Toutefois, dans le langage courant, on ajoute généralement le Danemark, mais également très souvent la Finlande et parfois même l'Islande dans ce groupe. Notre analyse ne porte que sur les cas de la Suède, de la Finlande et du Danemark. Nous excluons la Norvège de l'étude, car la part des revenus des ressources naturelles sur le PIB (plus de 30 %) fausse complètement l'analyse. Dans le cas du Canada, cette part est de 11,5 % en moyenne (mais de 6,4 % pour le Québec), contre 4,3 % pour la Suède, 4,5 % pour la Finlande et 6,4 % pour le Danemark.

4. OECD Statextract.

5. Cansim 051-001, 384-0038.

comparaison pour le Québec. Ils sont, et de loin, les pays plus sociaux-démocrates de la planète. De plus, la situation économique actuelle du Québec présente certaines similarités avec celle des pays scandinaves au début des années 1990. Ces derniers ont réussi à mettre en œuvre des réformes importantes. À ce titre, les pays scandinaves sont un extraordinaire laboratoire d'idées et de façons de faire qui pourrait inspirer les réformes à venir au Québec.

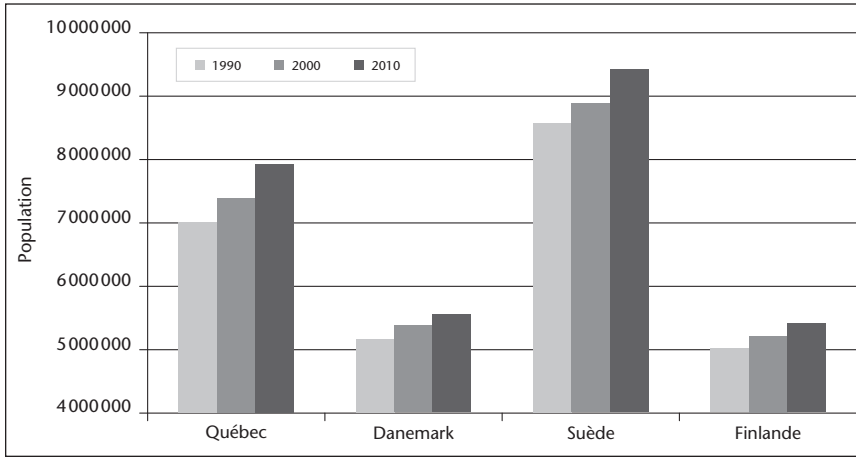
8.1. La démographie

Sur le plan démographique, comme l'illustre la figure 8.1, les populations de la Finlande et du Danemark sont actuellement d'environ 5,5 millions d'habitants, alors que celle de la Suède s'élève à 9,4 millions d'habitants. En 2012, le Québec a atteint le seuil des 8 millions d'habitants. Ainsi, le Québec et les pays scandinaves constituent des ensembles politiques au poids démographique relativement petit et comparable.

Partant de ce constat, une autre question émerge. Le Québec connaît-il un vieillissement de la population plus rapide que celui de la Suède, du Danemark et de la Finlande ? La question est d'une importance primordiale lorsque l'on se penche sur des sujets comme la gestion des fonds de pension, la dette publique ou le système de santé. Par exemple, on pourrait légitimement penser qu'un pays ayant une population plus âgée aura tendance à augmenter ses dépenses en santé par habitant ou encore qu'il verra la taille de sa population active diminuer. Évidemment, cela risque d'accroître la pression budgétaire sur les États tout en diminuant leur capacité de rembourser ou de contrôler l'endettement public. Bref, lors d'analyses comparatives, la prise en compte du facteur démographique se révèle essentielle parce qu'elle met des spécificités nationales importantes en relief.

À la figure 8.1, on note que tous les États étudiés ont connu une croissance de leur population entre 1990 et 2010, laquelle devrait se poursuivre entre 2010 et 2030. C'est au Québec que la population a augmenté le plus rapidement entre 1990 et 2010, avec une hausse totale de 13,0 %. Dans les pays scandinaves, l'augmentation de la population a été de l'ordre de 7,6 % pour le Danemark et la Finlande, alors que la Suède enregistrait une hausse plus importante à 9,6 %. Entre 2010 et 2030, la population devrait croître de 11,4 % au Québec, comparativement à 5,5 % au Danemark, 9,1 % en Finlande et 10,3 % en Suède.

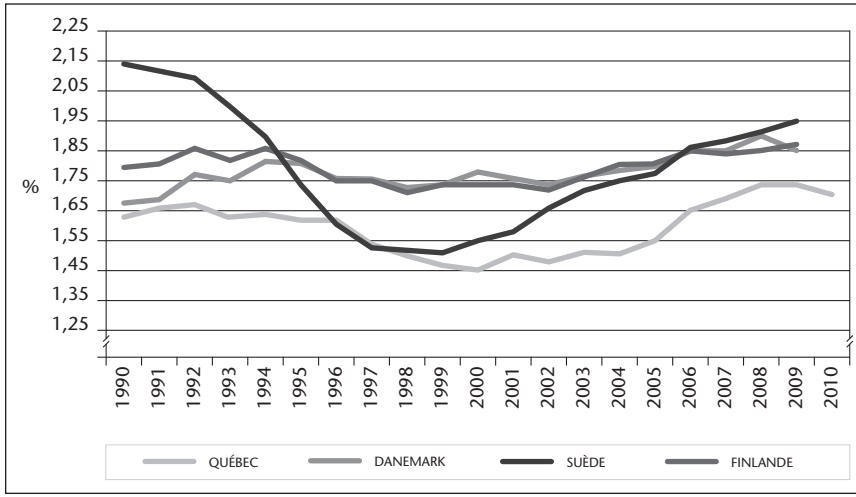
Figure 8.1. Évolution des populations



Source : OECD Statextracts, Cansim 051-0001.

Pour ce qui est de l'origine de l'augmentation des populations, est-elle attribuable à la croissance naturelle de la population ou au solde migratoire ? Les données de la figure 8.2 indiquent que tous les ensembles nationaux étudiés ont un taux de fécondité sous le taux de renouvellement.

Figure 8.2. Évolution des taux de fécondité



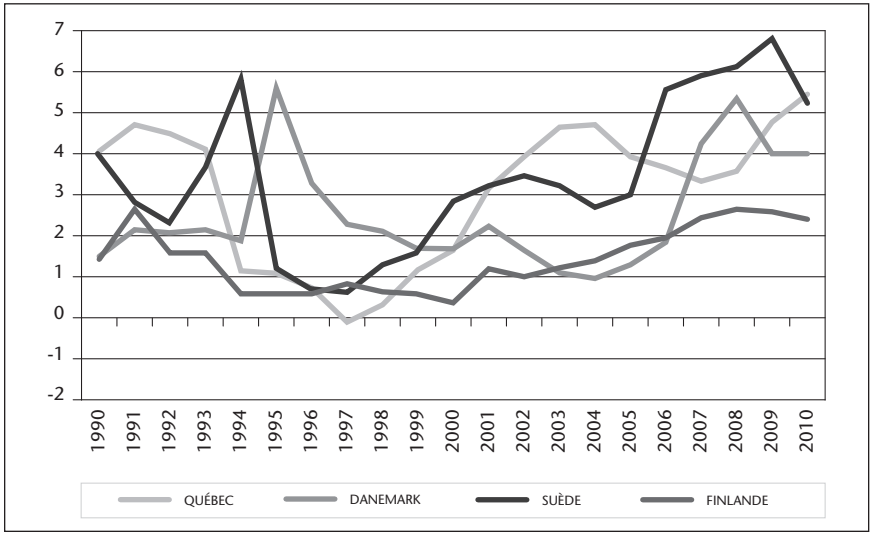
Source : OECD Statextracts, Institut de la statistique du Québec, *Taux de fécondité selon le groupe d'âge.*

Malgré une amélioration récente, le Québec affiche un indice synthétique plus faible que celui des pays scandinaves.

La figure 8.3 précise également que tous les États étudiés ont eu recours à l'immigration pour accroître leurs populations entre 1990 et 2010. En dépit d'une immigration relativement soutenue pour l'ensemble de la période analysée, les pays ont connu de fortes variations de leurs soldes migratoires annuels. Par exemple, la Suède a enregistré un solde positif de 6,8 arrivants par 1 000 habitants en 2009, alors que le même indice n'était que de 0,7 en 1996. De manière similaire, le Québec a connu un départ de –0,11 personne par 1 000 habitants en 1997, alors qu'il gagnait 5,4 citoyens par 1 000 habitants dans son solde migratoire de 2010. Enfin, en moyenne, le Québec et la Suède sont les entités où les soldes migratoires ont été les plus élevés durant les deux décennies étudiées, avec 3,1 et 3,4 migrants annuels par 1 000 habitants.

En ce qui concerne la répartition de la population selon les groupes d'âge, on remarque des écarts assez importants d'un ensemble national à l'autre. En effet, lorsque l'on examine le tableau 8.1, on peut noter que le groupe d'âge des moins de 15 ans

Figure 8.3. Évolution du solde migratoire en migrants par 1 000 habitants



Note : Dans le cas du Québec, nous avons considéré les migrations interprovinciales comme des migrations internationales.

Source : OECD Statextracts, Institut de la statistique du Québec, *Migrations internationales et interprovinciales*.

était nettement plus important au Québec que dans les pays scandinaves en début d'analyse. De 1990 à 1992, l'écart qui séparait le Québec du Danemark comptait plus de 4 points de pourcentage. Cependant, l'importance démographique des moins de 15 ans dans la société québécoise a diminué rapidement à partir de 1995 et 1996. Ce faisant, la proportion de jeunes dans la population québécoise a rejoint progressivement celle de la Finlande et de la Suède en 2010. Pour ces trois ensembles politiques, les jeunes représentaient désormais moins de 17 % de la population totale. En 2030, avec 15 %, c'est au Québec que la part relative des jeunes de moins de 15 ans sera la plus faible, alors qu'elle était la plus élevée en 1990.

Pour ce qui est de la part des citoyens âgés de 65 ans et plus dans la population totale, les pays scandinaves doivent composer avec un vieillissement de la population depuis plus longtemps que le Québec. Cela dit, on constate également que l'évolution de ce groupe démographique est beaucoup plus stable dans des pays tels que la Suède et que le vieillissement s'accélère au Québec et en Finlande.

En 1990 par exemple, le groupe des personnes âgées ne représentait que 10,8 % de la population québécoise, alors qu'il constituait déjà 17,8 % de la population suédoise. Toujours au début des années 1990, les personnes âgées de la Finlande ou du Danemark étaient relativement plus nombreuses que celles du Québec, mais cet écart s'est rapidement rétréci jusqu'en 2010. Si l'on compare le Danemark avec le Québec, les Danois âgés de 65 ans et plus occupaient un espace démographique plus important que leurs pairs québécois, soit de l'ordre de 4,8 points de pourcentage, en 1990 ; ce fossé n'était plus que de 1,3 point de pourcentage en 2010. Bien que le vieillissement des populations scandinaves se soit poursuivi, la part des personnes âgées de 65 ans et plus n'a pas profondément changé au Danemark et en Suède depuis 1990. Respectivement, leur taux de personnes âgées n'a augmenté que de 1,0 et de 0,5 point de pourcentage. Dans le cas de la Finlande et du Québec, on assiste à des vieillissements accélérés. En vingt ans, la part des 65 ans et plus dans la population finlandaise a crû de 3,9 points de pourcentage, tandis qu'elle a crû de 4,5 points de pourcentage dans le cas du Québec. En somme, même si le Québec compte encore moins de personnes âgées de 65 ans et plus dans sa population totale, on observe un vieillissement plus rapide dans la province que dans les pays scandinaves. Ce phénomène va se poursuivre au Québec au cours des prochaines décennies avec l'arrivée massive des *baby-boomers* à la retraite. Alors que la part relative des personnes âgées

Tableau 8.1. Répartition de la population par groupes d'âge (1990, 2010 et 2030)

	DANEMARK	FINLANDE	SUÈDE	QUÉBEC
1990				
Moins de 15 ans	17,1 %	19,3 %	17,9 %	21,2 %
15 à 64 ans	67,4 %	67,3 %	64,3 %	69,4 %
65 ans et plus	15,6 %	13,4 %	17,8 %	10,8 %
2010				
Moins de 15 ans	18,0 %	16,6 %	16,6 %	16,8 %
15 à 64 ans	65,5 %	66,2 %	65,1 %	69,0 %
65 ans et plus	16,6 %	17,3 %	18,3 %	15,3 %
2030				
Moins de 15 ans	17,2 %	16,1 %	16,1 %	15,0 %
15 à 64 ans	60,3 %	57,8 %	57,8 %	59,7 %
65 ans et plus	22,6 %	26,1 %	26,1 %	25,3 %

Source : OCDE, Données historiques et projections de la population (1950-2050), Statistique Canada, tableau CANSIM 051-0001, Institut de la statistique du Québec (2009), Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056.

de 65 ans et plus était significativement plus faible au Québec que dans les pays scandinaves en 1990, elle sera en 2030 comparable à celles de la Suède et de la Finlande, et même supérieure à celle du Danemark.

Finalement, on peut examiner la part des 15 à 64 ans dans les différentes populations étudiées. Avec le rétrécissement accéléré de sa population des moins de 15 ans et une part moins grande des 65 ans et plus, le Québec maintient une proportion des 15 à 64 ans généralement supérieure à celles des pays scandinaves. À l'inverse, la part des 15 à 64 ans est longtemps demeurée plus faible en Suède qu'ailleurs. En 1990, on remarquait effectivement un écart de 5,1 points de pourcentage dans les parts respectives que représentaient les 15 à 64 ans québécois et suédois. L'écart constaté ne sera plus que de 1,9 en 2030. De plus, si le poids des personnes âgées de 15 à 64 ans avait une importance relative plus élevée au Québec que dans les pays scandinaves en 1990, en 2030, ce sera au Danemark que cette population sera la plus importante.

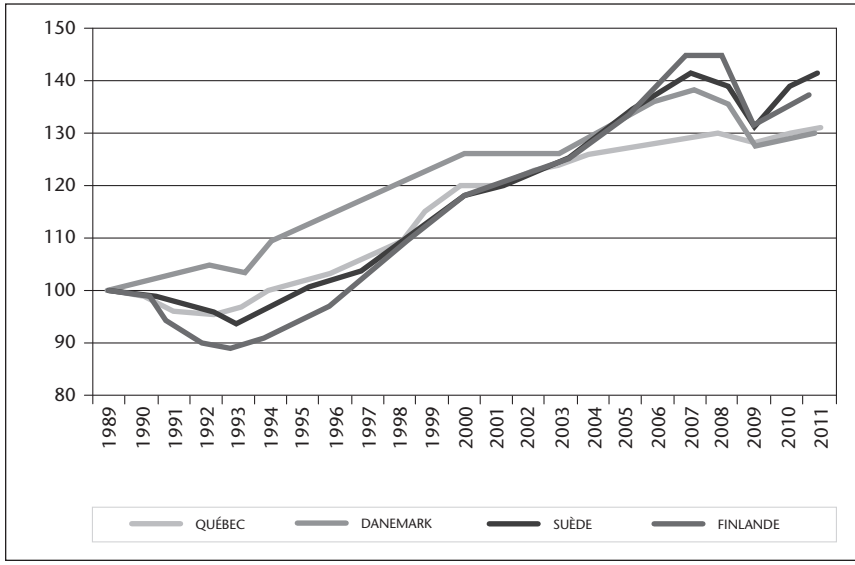
Enfin, toutes les tendances mises en relief indiquent une transformation plus rapide de la pyramide des âges au Québec que dans les pays scandinaves.

8.2. L'activité économique

Le Québec a-t-il connu une croissance économique comparable à celle des pays scandinaves entre 1989 et 2011 ?

En tenant compte de l'évolution de la population, il est possible de tracer un indice où le PIB par habitant de 1989 égale 100. On constate à la figure 8.4 que le PIB par habitant réel du Québec, comme ceux de la Suède et de la Finlande a diminué avec la récession du début des années 1990. En bout de piste, la croissance réelle du PIB par habitant au Québec a été de 30,9 % de 1989 à 2011. Ce résultat devance légèrement celui observé au Danemark (29,7 %). En revanche, le PIB réel par habitant du Québec est devancé par ceux de la Finlande et de la Suède, respectivement 38,5 % et 41,9 %.

Figure 8.4. Évolution du PIB réel par habitant (indice 1989 = 100)



Source : OECD.Stat, Cansim 051-0001, 384-0038.

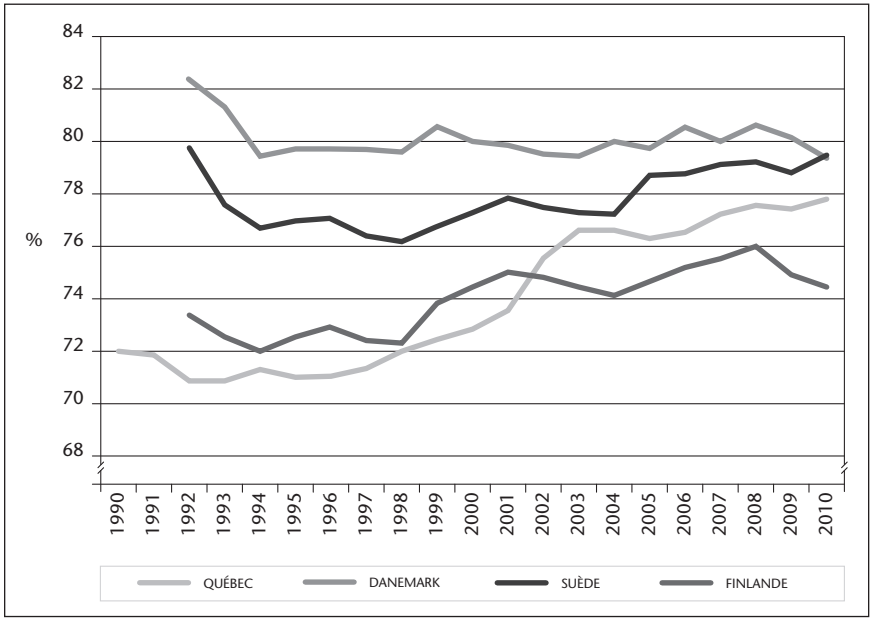
En résumé, les quatre ensembles politiques étudiés ont connu une croissance réelle de leurs PIB par habitant depuis le début des années 1990, mais la Finlande et la Suède ont connu une croissance supérieure à celle du Québec.

8.3. Le marché du travail

L'évolution du marché du travail au Québec est-elle comparable à celle des pays scandinaves entre 1990 et 2010 ? À la figure 8.5, on peut remarquer que le Danemark se pose en champion incontesté de la participation des 15 à 64 ans au marché du travail. En 1990, son taux d'activité se situait à 84,7 % contre 72,9 % au Québec, une différence de 11,8 points de pourcentage. Cela dit, l'augmentation du taux d'activité québécois au cours de la période aura eu pour effet de rétrécir considérablement cet écart jusqu'en 2011. Avec un taux d'activité alors de 77,4 % au Québec, l'écart n'était plus que de 2,9 points de pourcentage.

Des tendances semblables s'observent en matière de taux d'emploi : les pays scandinaves ont une longueur d'avance sur le Québec, mais le taux d'emploi du Québec augmente progressivement, passant de 72,2 % en 1990 à 77,9 % en 2010. En 2011, le Québec devance la Finlande de 2,2 points de pourcentage et se trouve à moins de 2,7 points de pourcentage de la Suède.

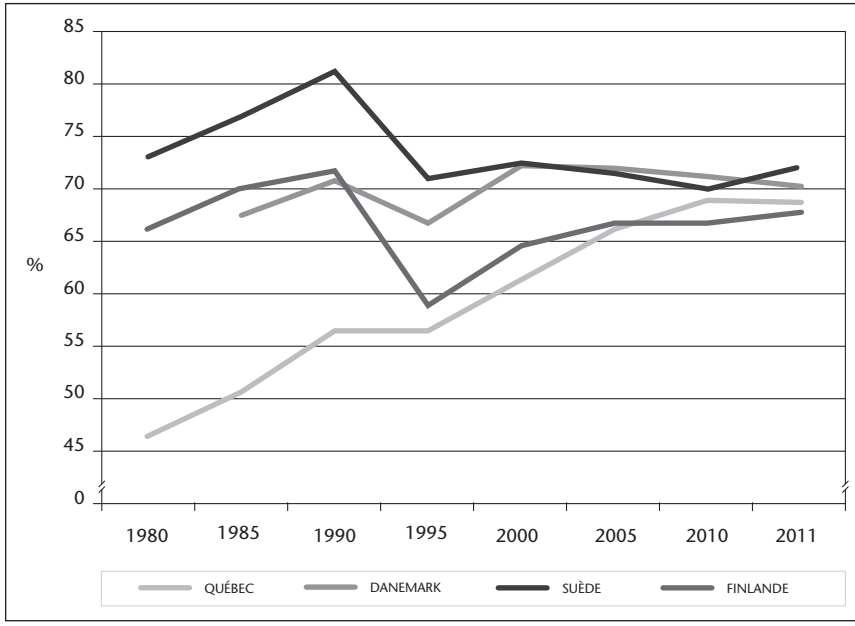
Figure 8.5. Évolution du taux d'activité des 15 à 64 ans



Source : EUROSTAT, Cansim 051-0001, 282-0002, 282-0004.

Dans la figure 8.6, on constate un rattrapage manifeste du Québec en matière de taux d'emploi féminin. En effet, en 1980, le taux d'emploi féminin québécois était largement inférieur à ceux observés dans les pays scandinaves, mais cet écart a diminué au cours des deux décennies qui ont suivi. En 2000, par exemple, la différence entre le taux du Québec et celui de la Suède était de 11 points de pourcentage, et il passera à seulement 1,4 point de pourcentage dix ans plus tard. En 2010, très peu d'écart subsistait entre les taux d'emploi féminins des différentes entités.

Figure 8.6. Évolution du taux d'emploi féminin chez les 15 à 64 ans



Source : Cansim 282-0002.

Enfin, les données du tableau 8.2 indiquent qu'en matière d'intensité du travail, le Québec maintient une moyenne d'heures travaillées annuelles similaire à celles de la Finlande ou de la Suède. En 2011, les Québécois travaillaient en moyenne 1 645 heures par an, alors que la moyenne dans les pays scandinaves oscillait entre 1 690 heures pour les Finlandais et 1 537 heures pour les Danois.

Tableau 8.2. Intensité du travail et productivité en 2011

	MOYENNE DES HEURES TRAVAILLÉES ANNUELLEMENT	PIB PAR HEURE TRAVAILLÉE, EN DOLLARS AMÉRICAINS
Danemark	1 537	51,3
Finlande	1 690	47,9
Suède	1 624	49,9
Québec	1 645	42,5

Source : OCDE (2012). *Niveaux de la productivité du travail pour l'ensemble de l'économie*, Paris, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LEVEL&Lang=fr> ; Institut de la statistique du Québec (2012). *Principaux indicateurs économiques du Québec : niveaux annuels*, Direction des statistiques économiques et du développement durable, Québec, <http://www.stat.gouv.qc.ca/princ_indic/publications/indicat_ANNU.pdf>.

En ce qui a trait à la productivité du travail mesurée par le PIB par heure travaillée en 2011, c'est le Danemark qui affichait l'indice le plus élevé, avec 51,3 dollars américains, contre 49,9 en Suède et 47,9 en Finlande. Le Québec obtenait la performance la plus faible avec un PIB par heure travaillée de 42,5 dollars américains.

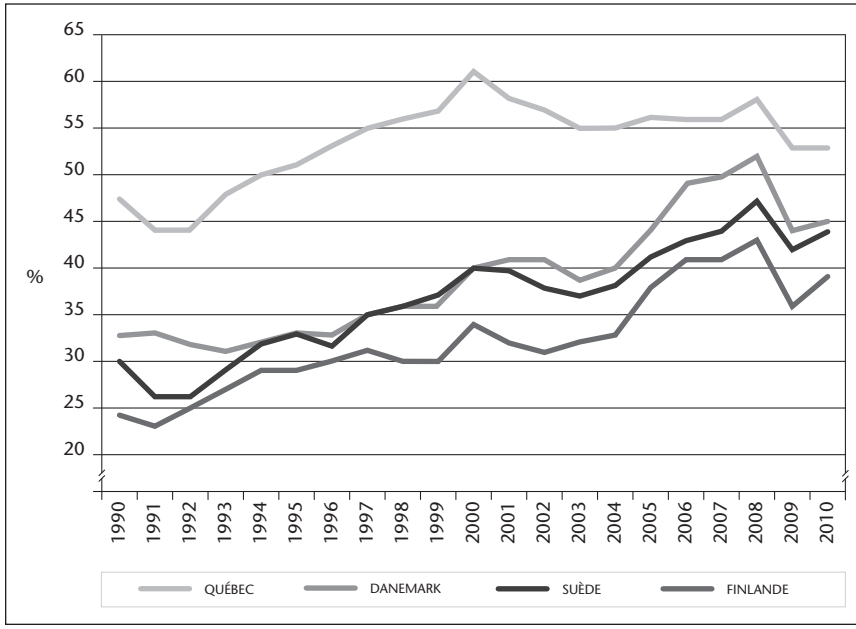
En résumé, malgré un solide rattrapage en matière de participation au marché du travail (taux d'activité et taux d'emploi), le Québec demeure toujours sous la Suède et le Danemark. Par ailleurs, même si l'intensité du travail (moyenne des heures travaillées) est plus élevée au Québec qu'en Suède ou au Danemark, les Québécois obtiennent la plus faible productivité du travail (PIB par heure travaillée).

8.4. Le commerce extérieur

Quelle est la situation des exportations et des importations du Québec[6] comparativement aux pays scandinaves ? Entre 1990 et 2010, la Suède, la Finlande, le Danemark et le Québec ont haussé leur intégration à l'économie mondiale. Les figures 8.7 et 8.8 nous permettent effectivement d'observer une augmentation des importations et des exportations en proportion du PIB.

6. Pour le Québec, le commerce extérieur comprend les échanges internationaux et interprovinciaux.

Figure 8.7. Évolution des importations en pourcentage du PIB

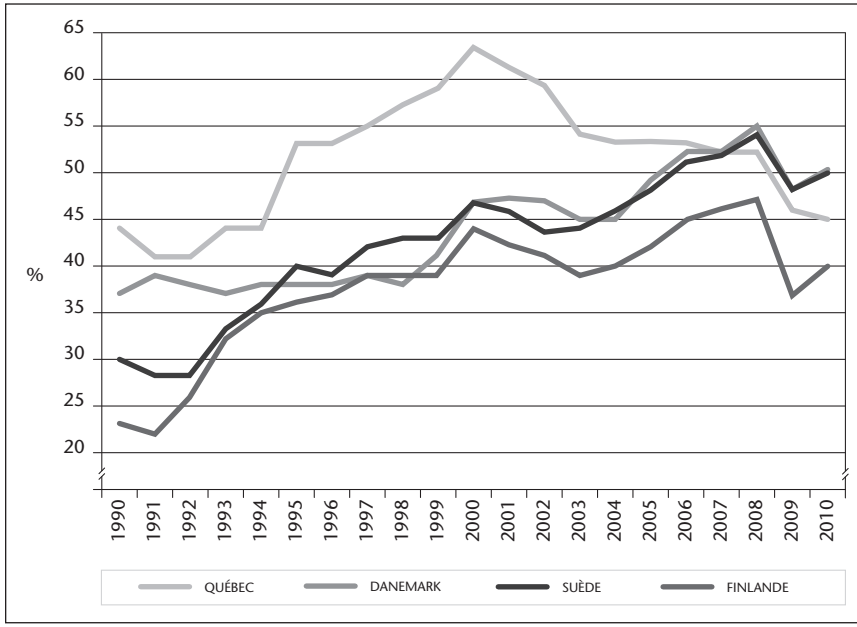


Source : World « Databank », Cansim 386-0002, 384-0002.

La Finlande est d'abord le pays scandinave qui a importé le moins de biens et services au cours de la période. En 1990, ses importations ne représentaient que 24 % de son PIB, contre 30 % en Suède et 33 % au Danemark. Vingt ans plus tard, les taux d'importation passent à 45 % du PIB au Danemark, à 44 % en Suède et à 39 % en Finlande. Le Québec importe davantage que les autres pendant l'ensemble de la période étudiée. Son niveau d'importation passe de 47 % du PIB en 1990 à 53 % en 2010, avec un sommet à 61 % en 2000. En moyenne, les pays scandinaves voient donc leurs importations sur le PIB augmenter de 13,7 points de pourcentage, contre seulement 6 points au Québec.

À quelques variations près, la figure 8.8 sur les exportations présente des tendances similaires. Le Québec exporte relativement plus que les pays scandinaves au cours de la période, mais c'est également le territoire qui voit son ratio d'exportation sur le PIB augmenter le moins rapidement. En 1990, les exportations représentaient 44 % du PIB québécois contre 45 % en 2010. Toutefois, le poids des exportations en proportion du PIB est en déclin depuis 2000, année au cours de laquelle il atteignait 63 % du PIB.

Figure 8.8. Évolution des exportations en pourcentage du PIB

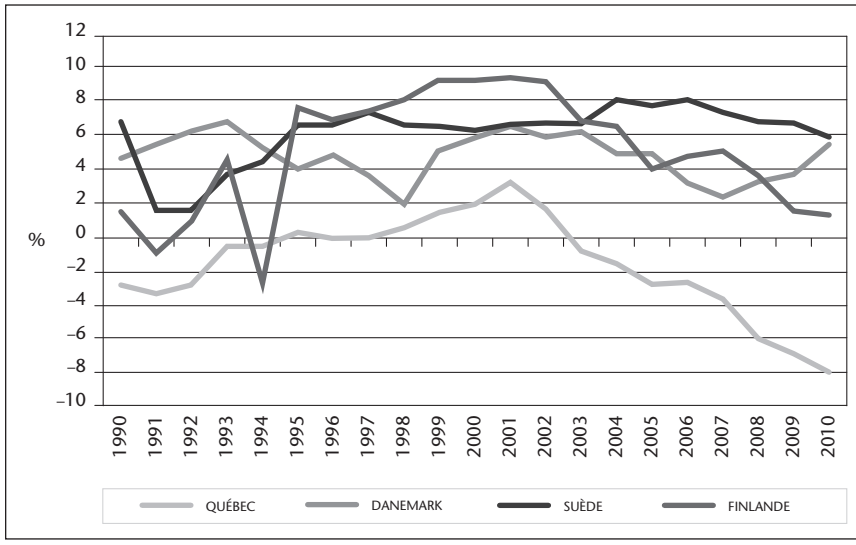


Source : World « Databank », Cansim 386-0002, 384-0002.

Contrairement à ce qui est le cas au Québec, les exportations des pays scandinaves ont progressé plus vite que les importations au cours de la période. Par exemple, les exportations de la Suède ont progressé de 20 points de pourcentage entre 1990 et 2010, alors que ses importations n'augmentaient que de 14 points de pourcentage. Enfin, après avoir maintenu la part d'exportation sur le PIB la plus importante des entités étudiées, le Québec est dépassé par le Danemark et la Suède à partir de 2008. Au cours de la période, la croissance la plus remarquable sur le plan des exportations revient à la Suède, qui fait passer son taux de 30 % du PIB en 1990 à 50 % du PIB vingt ans plus tard.

En ce qui concerne l'évolution de la balance commerciale pour la période, la figure 8.9 montre que le Québec se distingue par un solde généralement négatif comparativement aux pays scandinaves. En effet, le Québec connaît quatorze années de solde commercial déficitaire, alors que le Danemark et la Suède enregistrent vingt années ininterrompues de solde commercial positif.

Figure 8.9. Évolution du solde commercial international (et interprovincial pour le Québec) en pourcentage du PIB



Source : World « Databank », Cansim 386-0002, 384-0002.

En moyenne, entre 1990 et 2010, les soldes commerciaux scandinaves annuels en proportion du PIB sont positifs et représentent 6,2 % en Suède, 4,8 % au Danemark et 4,9 % en Finlande. Pendant ce temps, le Québec affiche une balance commerciale annuelle moyenne faible de 1,6 % du PIB. Depuis 2001, le Québec a aussi connu une chute de son solde commercial, qui a atteint –7,8 % du PIB en 2010.

Pour l'ensemble de la période, le Québec exporte et importe donc plus, en pourcentage de son PIB, que les pays scandinaves. Cependant, son solde commercial tend surtout à être négatif, alors que la situation inverse prévaut dans les pays scandinaves.

8.5. L'endettement public

Le Québec affiche-t-il un niveau d'endettement public plus important que celui des pays scandinaves ? Il n'est pas simple de répondre à une telle question, car les données de l'OCDE sont le résultat d'une méthodologie particulière, elles portent sur des pays souverains et la détermination de la portion québécoise de la dette

canadienne fédérale demeure un objet de débats. Pour cette raison, nous ferons dans un premier temps une comparaison historique plus large entre le cas canadien et les pays scandinaves.

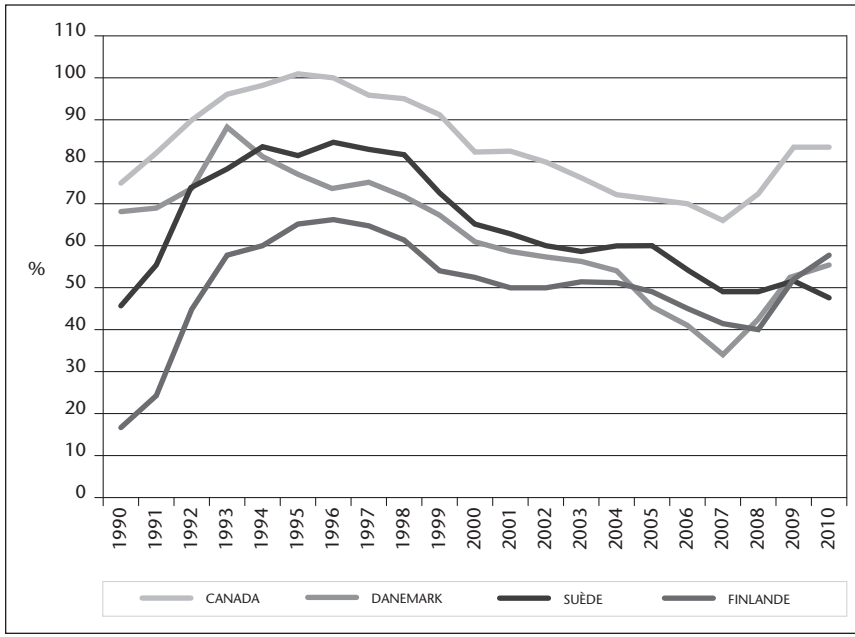
Selon les données de l'OCDE, les pays scandinaves ont connu une diminution assez marquée du poids de leur dette par rapport à leur PIB. Après de fortes augmentations, les dettes publiques des pays scandinaves ont atteint leur sommet des vingt dernières années entre 1993 et 1996. Dans cet intervalle, les engagements financiers publics bruts maximaux par rapport au PIB s'élevaient à 92,4 % pour le Danemark, à 84,4 % pour la Suède et à 66,2 % pour la Finlande. Depuis, ces niveaux ont décliné presque sans interruption jusqu'à la « grande récession » de 2008.

Dans son ratio mesurant les engagements financiers bruts en proportion du PIB, le Danemark a retranché 58 points de pourcentage entre 1993 et 2007, la performance la plus enviable chez les pays étudiés. De son côté, la Suède a réduit ce même indice de 35 points de pourcentage en onze ans, alors que la Finlande, qui était initialement moins endettée, le réduisait de 26 points de pourcentage en douze ans. Entre 1995 et 2007, le Canada est parvenu pour sa part à retrancher 34,7 points de pourcentage à sa dette publique mesurée en proportion du PIB, même si celle-ci est demeurée toujours plus élevée que celles des pays scandinaves. En effet, lorsque la dette publique canadienne a atteint son niveau « plancher », en 2007, avec un ratio de 65 %, elle est demeurée plus élevée que la dette danoise de 30,7 points de pourcentage.

En 2009, en tenant compte des effets de la grande récession de 2008, la dette danoise représentait 49,3 % du PIB, celle de la Finlande était passée à 51,8 % du PIB et celle de la Suède atteignait 52,2 %. Toujours en 2009, le Canada affichait pour sa part une dette publique de 81,5 % du PIB. Au même moment, la moyenne des dettes publiques dans les pays de l'OCDE se maintenait à un niveau de 92,3 % du PIB. Aux États-Unis, en Allemagne et en France, le même indice se situait respectivement à 88,8 %, 69,9 % et 79,3 % du PIB.

Pour ce qui est du Québec, la situation est évidemment plus complexe et il faut demeurer prudent lorsque l'on compare ses statistiques à celles des pays scandinaves. Puisque le Québec n'est pas un État souverain, il faut déterminer le montant de la dette globale relative à l'ensemble des administrations publiques sur le territoire québécois en appliquant la même méthodologie que

Figure 8.10. Évolution des dettes publiques nationales en pourcentage du PIB



Note : Les données représentent les engagements financiers publics de toutes les administrations publiques d'un même ensemble national (gouvernement central, territoires, États, provinces, municipalités, ainsi que les entreprises publiques détenues par l'une ou l'autre de ces entités).

Source : OCDE (2013). « Perspectives économiques de l'OCDE nº 93 », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données). <doi : 10.1787/data-00655-fr>, consulté le 18 juin 2013.

l'OCDE. En utilisant le montant de la dette québécoise déterminée selon cette approche par le ministère des Finances du Québec et en ajoutant la part relative de la dette fédérale qui devrait être soutenue par les contribuables québécois, il est possible de mesurer le poids des engagements financiers bruts au Québec. Comme l'illustre le tableau 8.3, il existe trois manières différentes pour attribuer une part de la dette fédérale au Québec. En effet, les calculs en fonction de la part québécoise de la population canadienne, au prorata des revenus fiscaux et en proportion du PIB québécois sur le PIB canadien peuvent tous être considérés.

Néanmoins, il faut reconnaître qu'en 2009, peu importe la méthodologie employée, la dette publique du Québec était beaucoup plus lourde que celles des pays scandinaves, même si elle demeure comparable à celle de la moyenne des pays de l'OCDE.

Tableau 8.3. Comparaison du poids de la dette en proportion du PIB

	DETTE/PIB (2009)
Québec (incluant la dette fédérale en % de la population)	93,7
Québec (incluant la dette fédérale selon les revenus fédéraux)	85,2
Québec (incluant la dette fédérale en % du PIB québécois sur le PIB canadien)	87,9
Danemark	49,3
Suède	52,2
Finlande	51,8

Note : Les résultats québécois ont été calculés à partir de la dette fédérale déterminée dans le budget du Québec 2010-2011, qui a par la suite été ramenée au prorata du poids démographique, du poids des revenus fiscaux ou du poids du PIB.

Source : Cansim, *Budget du gouvernement du Québec 2010-2011* et *Perspectives économiques de l'OCDE*, nº 91.

8.6. Les inégalités des revenus

Les pays scandinaves sont souvent cités en exemple comme les sociétés les plus égalitaires au monde. Assiste-t-on, comme dans plusieurs pays de l'OCDE, à une croissance des inégalités des revenus dans les pays scandinaves ? Et qu'en est-il du Québec ? La distribution des revenus se fait-elle plus ou moins également au sein de la population québécoise et dans les pays scandinaves ?

Tout d'abord, il est possible de qualifier les inégalités des revenus à partir d'une analyse des différents coefficients de Gini. Cette mesure sert à calculer la dispersion statistique des revenus à l'intérieur d'un pays. Plus l'indice tend à être égal à zéro, plus la dispersion des revenus entre les citoyens est faible. Inversement, plus l'indice se rapproche de un, plus les inégalités de revenus sont fortes. Lorsque le coefficient de Gini est appliqué aux revenus des ménages ou des individus, il permet de comparer les disparités de revenus dans le temps ou avec d'autres juridictions.

Les données pour le milieu des années 1990 et la fin des années 2000 ont été sélectionnées afin de vérifier si des changements majeurs avaient effectivement cours. Comme on peut le constater au tableau 8.4, les coefficients de Gini (avant impôts et transferts) ont peu varié. Ils ont légèrement diminué dans les pays scandinaves et faiblement augmenté au Québec et au Canada. Malgré tout, on note que les revenus sont répartis plus égalitairement au Québec qu'en Finlande.

Tableau 8.4. Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts et transferts, milieu des années 1990 et fin des années 2000

	MILIEU DES ANNÉES 1990		FIN DES ANNÉES 2000		ÉVOLUTION DU COEFFICIENT DE GINI	
	Coefficient de Gini (avant impôts et transferts)	**Coefficient de Gini (après impôts et transferts)**	**Coefficient de Gini (avant impôts et transferts)**	**Coefficient de Gini (après impôts et transferts)**	**Coefficient de Gini (avant impôts et transferts)**	**Coefficient de Gini (après impôts et transferts)**
Danemark	0,417	0,215	0,416	0,248	–0,001	0,033
Finlande	0,479	0,218	0,465	0,259	–0,014	0,041
Suède	0,438	0,211	0,426	0,259	–0,012	0,048
Canada	0,440	0,289	0,441	0,324	0,001	0,035
Québec	0,444	0,276	0,449	0,303	0,005	0,027

Note : Les ratios QC/Canada dans CANSIM sont appliqués aux données du Canada dans l'OCDE (pour le Canada, milieu 1990 = 1995 et fin 2000 = 2008, selon la documentation de l'OCDE).

Source : OECD, *Income Distribution and Poverty Income distribution – Inequality* ; Tableau CANSIM 202 0709.

Une fois pris en compte les effets de l'imposition et des transferts gouvernementaux, les inégalités sont toujours plus manifestes au Québec que dans les pays scandinaves, mais plus faibles que celles observées au Canada. Même si le Québec s'est montré plus égalitaire que le Canada, son niveau d'inégalité des revenus après impôts et transferts se situe entre celui des pays scandinaves et celui des pays anglo-saxons. En effet, si l'on compare les données de la fin des années 2000, la dispersion des revenus au Québec ressemble davantage à celle de la France ou de l'Allemagne, alors que son indice de Gini reste légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'établissait à 0,314.

Il importe également de souligner que dans chacun des territoires étudiés, les inégalités après impôts et transferts se sont accrues au cours de la période observée. Toutefois, c'est au Québec que l'indice de Gini a le moins augmenté (0,027), comparativement à une hausse variant de 0,033 à 0,048 dans les pays scandinaves. Ce faisant, le Québec voit sa position comparative s'améliorer. Au début de la période observée, l'écart du coefficient de Gini était de 0,065 entre le Québec et la Suède ; à la fin, il se situe à 0,044.

Les pays scandinaves ont maintenu des indices de Gini parmi les moins élevés des pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies. En ce sens, ils figurent donc parmi les meneurs des pays développés en matière d'égalité des revenus, même si leurs indices de Gini ont eu tendance à s'apprécier. De son côté, le Québec a été en mesure de mieux contrôler l'augmentation des inégalités de revenus après impôts et transferts. Néanmoins, il conserve un indice de Gini comparable à celui des pays d'Europe continentale, qui sont moins égalitaires que les pays scandinaves, mais davantage que les pays anglo-saxons.

Conclusion

Malgré les progrès importants du Québec, notamment en matière de rattrapage de participation des femmes au marché du travail, et sa meilleure maîtrise de l'augmentation des inégalités de revenus après impôts et transferts, les pays scandinaves offrent une meilleure performance globale des indicateurs économiques et sociaux.

La Suède, le Danemark et la Finlande font ainsi la démonstration de la fausseté de la thèse sur l'inéluctabilité du déclin des États-providence. En fait, ils confirment leur capacité de s'adapter dans une économie mondiale de plus en plus concurrentielle.

Pourtant, pour ces pays, les années 1980 et le début des années 1990 avaient été très difficiles, à un point tel que plusieurs avaient annoncé la mort du modèle scandinave. À l'époque, ces pays connaissaient de sérieux problèmes, allant d'un ralentissement de la croissance économique et d'une augmentation importante du chômage à une croissance notable des déficits et de l'endettement public.

Depuis les années 1990, les pays scandinaves ont mis en place de nombreuses réformes afin d'adapter leur modèle social. Ils ont révisé leur fiscalité et réformé les systèmes des retraites, de santé, d'éducation, ainsi que les politiques sociales et celles du marché du travail. Au même moment, ils ont également assaini leurs finances publiques.

Le Québec se retrouvant aujourd'hui devant de multiples défis importants et interreliés, nous recommandons de mieux étudier les réformes entreprises dans les pays scandinaves afin de s'en inspirer.

Chapitre 9

Le Québec face à une libéralisation accrue des échanges commerciaux

Emmanuel Nyahoho et Alexandre-Nicholas Rodriguez-Vigouroux

Établir une zone de libre-échange ou toute autre forme d'union douanière suppose bien entendu une négociation de ses formes particulières, mais aussi la prise en considération des effets escomptés. Si, jusqu'à présent, les exportations québécoises ont bénéficié du dynamisme du marché américain notamment grâce à l'ALÉNA, on peut se demander si la conclusion d'un tel accord avec d'autres partenaires commerciaux aurait des effets aussi bénéfiques sur la compétitivité des firmes québécoises. Cette question soulève un grand intérêt dans la mesure où, après plusieurs années de croissance ininterrompue, les exportations québécoises tendent à se diversifier. C'est précisément l'objet de cette étude structurée en trois parties distinctes. Dans la première partie, nous passons en revue les caractéristiques des échanges commerciaux du Québec

afin de souligner la permutation qui s'opère au niveau de ses principaux partenaires et surtout de mettre en évidence, et de manière corrélée, la spécialisation internationale des produits. La deuxième partie de ce texte examine la structure de protection douanière telle que révélée par le revenu tarifaire que le Canada a généré au cours de l'année 2011[1]. Dans cette partie, nous nous attardons sur l'évaluation de l'importance de ces mesures tarifaires selon les pays partenaires et selon les produits. Enfin, la troisième partie présente les enjeux et les conséquences probables d'une plus grande ouverture des échanges commerciaux du Québec avec ses principaux partenaires par une élimination des mesures tarifaires.

9.1. L'évolution des échanges et l'évolution selon les principaux marchés

Globalement, l'analyse de l'évolution du commerce international des marchandises du Québec au cours des dix dernières années met en évidence[2] :

- un repli de la valeur des exportations ;
- un solde commercial de plus en plus déficitaire.

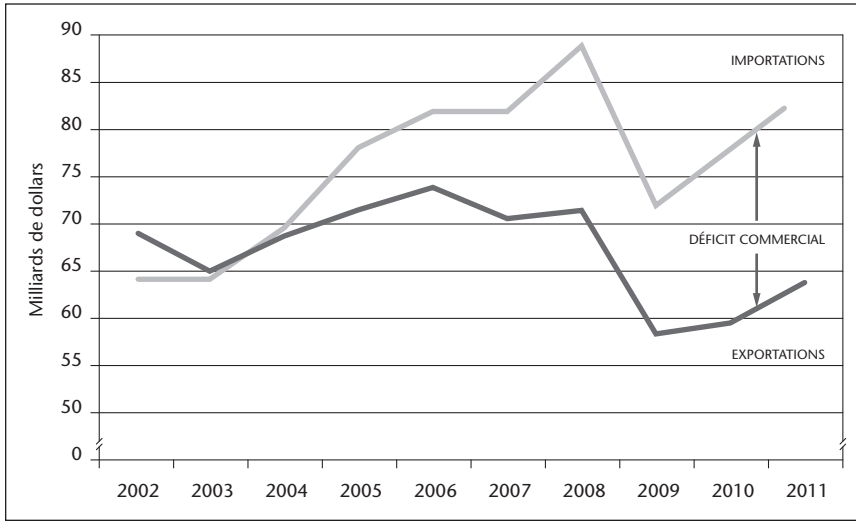
En effet, le total des exportations de marchandises, chiffré à 63,6 milliards de dollars en 2002, a d'abord connu une légère inflexion à la hausse jusqu'en 2008, pour ensuite s'effondrer au cours des deux années subséquentes (figure 9.1). Cet effritement récent des exportations québécoises s'explique par la crise économique qui a frappé de plein fouet les États-Unis en 2008 et qui s'est aussitôt propagée à travers le monde.

Parallèlement, les importations du Québec ont connu une croissance très appréciable entre 2002 et 2008, suivie d'une chute aussi brutale en 2009. Néanmoins, les importations québécoises

1. En fait, tout accord de libre-échange ne vise rien de moins qu'à diminuer sensiblement ou à éliminer les mesures de protection douanières entre les pays membres.

2. Les données ici présentées proviennent de l'Institut de la statistique du Québec. Cet organisme dispose d'un site Web où l'on retrouve les données du commerce international du Québec, selon les principaux partenaires et aussi selon les principaux produits. Ce site, très accessible, permet un croisement facile des données (partenaires, produits, types d'échanges [exportateur/importateur], solde, période, etc.) selon le format voulu (graphique, rapport ou données). Compte tenu de la précarité et du problème de la disponibilité des données sur les échanges de services, ce texte ne porte que sur le cas des marchandises.

Figure 9.1. Évolution du commerce international du Québec : 2002-2011



Source : Adapté de ISQ (2012).

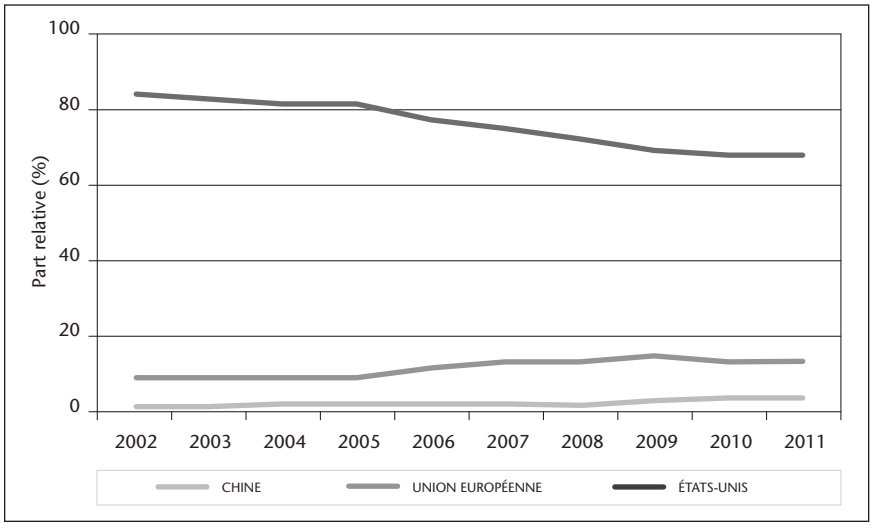
montrent des signes de vigueur plus affermis que les exportations. Il en résulte un revirement du solde commercial, d'un état excédentaire au tout début des années 2000 à celui de déficit qui ne cesse de s'alourdir.

Examinons à présent comment l'érosion récente des exportations québécoises présente des disparités régionales. Longtemps classés au premier rang du marché de destination des exportations québécoises, les États-Unis ne cèdent pas leur place, mais voient leur part considérablement diminuée, passant ainsi de près de 84 % en 2002 à 68 % en 2011 (figure 9.2).

L'Union européenne (UE), toujours au deuxième rang, voit tout au contraire son poids renforcé, passant de 9 % au tout début des années 2000 à près de 13 % en 2011. La Chine atteint maintenant le troisième rang du marché de destination des exportations québécoises, si l'on compte l'UE comme une entité économique, avec une part qui s'est ainsi considérablement renforcée (passant d'à peine 1 % en 2002 à 3,8 % en 2011) et est immédiatement suivie par le Mexique.

Le marché du Japon demeure relativement stable, alors que ceux de la Russie et du Brésil prennent de plus en plus d'importance. On constate donc que sur les 10 principaux pays de destination des exportations québécoises, le recul du marché américain est en

Figure 9.2. Part relative des États-Unis, de l'UE et de la Chine dans les exportations du Québec : 2002-2011



Source : Adapté de ISQ (2012).

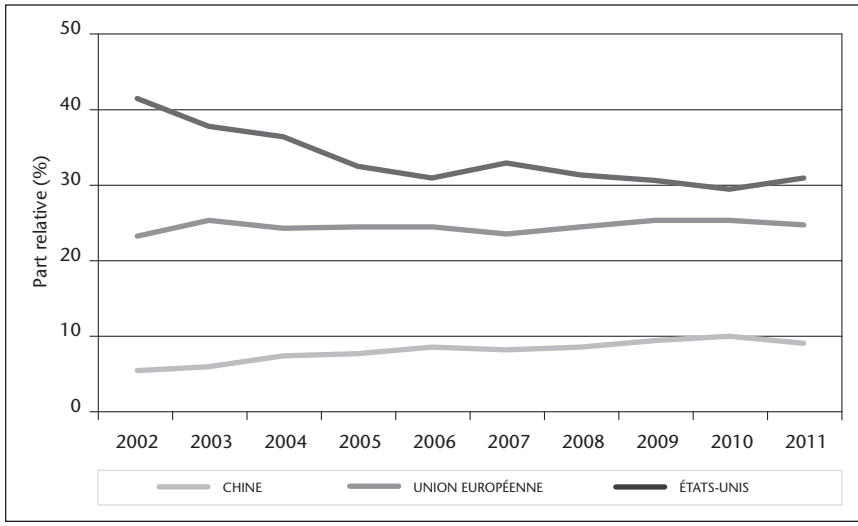
partie récupéré par la montée des 9 autres, et particulièrement par celle de l'UE, de la Chine et du Mexique. On voit également émerger des marchés tels que la Corée du Sud, l'Inde, la Turquie et Hong Kong.

La provenance des importations du Québec est beaucoup plus variée que les destinations des exportations[3]. Notons que la liste des 10 principaux pays de provenance des importations du Québec comprend les États-Unis, la Chine, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, le Mexique, le Japon, le Brésil, l'Algérie et le Kazakhstan.

Fait notable à signaler, alors que la part des États-Unis dans les importations du Québec passe de 41,3 % en 2002 à 30,3 % en 2011 (chute de près de 11 points), celles de la Chine, du Brésil et évidemment de l'Algérie et du Kazakhstan se sont nettement renforcées sur cette période de comparaison, ces deux derniers pays étant largement exportateurs de pétrole. Le poids de l'UE (autour de 24 %) n'a pas subi de profonds changements entre 2002 et 2011 (figure 9.3).

3. Sur la période de 2002 à 2011, les 10 principaux pays de provenance accaparent entre 71 % et 73 % du total des importations au Québec, alors que les 10 principaux pays de destination concentrent entre 89 % et 93 % du total des exportations au Québec.

Figure 9.3. Part relative des États-Unis, de l'UE et de la Chine dans les importations du Québec : 2002-2011



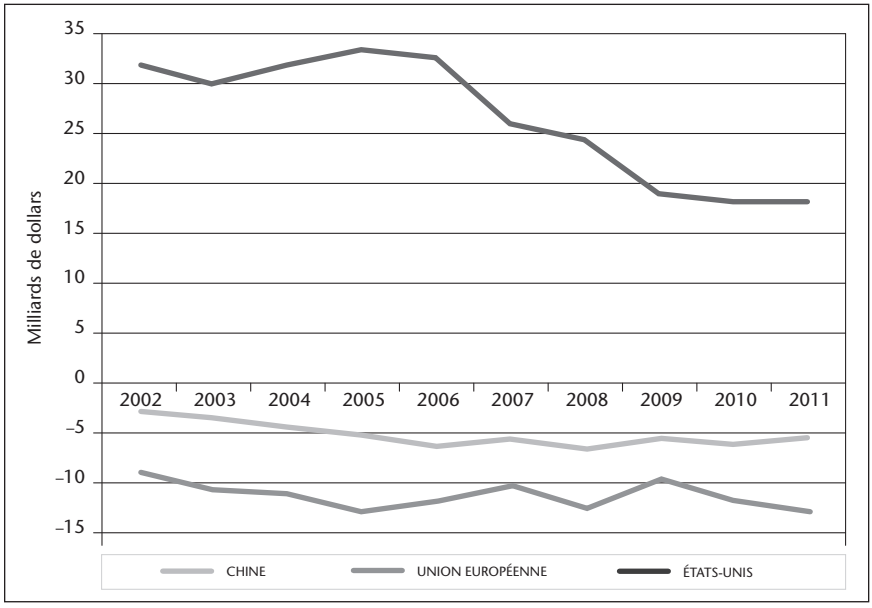
Source : Adapté de ISQ (2012).

En somme, depuis les dix dernières années, le Québec échange de moins en moins avec les États-Unis et le Japon, mais davantage avec l'UE, le Mexique, la Chine, le Brésil et la Russie. Cette permutation notable dans les acheteurs du Québec va-t-elle se renforcer à l'avenir ? Il est à parier que ce sera le cas, au vu de certains signaux fort encourageants : en effet, la Chine est un marché immense dont la croissance économique ne semble pas s'essouffler. De son côté, l'UE présente des atouts indéniables de par l'immensité de son marché, ses initiatives d'élargissement, son haut niveau de revenu et sa forte compétitivité sur tout un faisceau d'industries. Par exemple, parmi les 25 premières multinationales au monde, classées selon la valeur des actifs à l'étranger pour l'année 2008, 17 viennent de l'UE et 5 des États-Unis. Si, bien souvent, les firmes américaines définissent les règles du jeu concurrentiel, les firmes de l'UE occupent aussi parfois des positions dominantes dans des domaines tels que l'aéronautique, l'armement, l'automobile, le tourisme, l'habillement, l'électronique, l'industrie pharmaceutique et chimique, etc., pour ne citer que ceux-là. Même si, à l'heure actuelle, l'UE éprouve des difficultés économiques en raison du fardeau d'endettement particulièrement lourd de certains de ses pays membres, on s'attend à ce que la volonté communautaire sache préserver les acquis de l'espace monétaire unique.

Gardons tout de même à l'esprit qu'une forte reprise économique aux États-Unis pourrait fort bien relever l'importance de ce marché pour les produits québécois.

Le solde commercial du Québec présente des particularités régionales dignes de mention. Comme le montre assez bien la figure 9.4, le solde commercial du Québec sur le marché américain est en tout temps diamétralement opposé à son solde commercial sur celui de l'UE, c'est-à-dire qu'il est excédentaire dans le premier cas et déficitaire dans le second. Depuis la crise de 2008, le solde déficitaire cumulé sur les marchés de l'UE et de la Chine est presque de même amplitude que l'excédent commercial que le Québec réalise sur le marché américain. Toute analyse de cette évolution contrastée du solde commercial du Québec selon les trois principaux marchés devrait déboucher sur la prise en considération des types de produits échangés. Pour les besoins de cette analyse, nous nous sommes limités aux 25 premiers produits les plus échangés (code à deux chiffres) par le Québec avec ses principaux partenaires ci-haut indiqués[4] (tableaux 9.1 et 9.2).

Figure 9.4. Balance commerciale du Québec vis-à-vis de l'UE, des É.-U. et de la Chine : 2002-2011



Source : Adapté de ISQ (1012).

4. Nous avons aussi procédé au regroupement de ces 25 produits en deux grandes catégories : biens de consommation courante, biens industriels.

Tableau 9.1. Part des principales catégories d'exportations du Québec vers la Chine, les États-Unis et l'UE : 2002-2011

ÉTATS-UNIS				UNION EUROPÉENNE				CHINE			
BIENS INDUSTRIELS											
	2002	**2008**	**2011**		**2002**	**2008**	**2011**		**2002**	**2008**	**2011**
76 – Aluminium et ouvrages en aluminium	8,41 %	13,89 %	13,27 %	88 – Navigation aérienne	25,05 %	18,08 %	23,22 %	26 – Minerais, scories et cendres	0,65 %	1,97 %	35,28 %
48 – Papiers et cartons	10,47 %	9,18 %	8,40 %	84 – Réacteurs nucléaires	12,85 %	14,64 %	12,76 %	47 – Pâte de bois ou d'autres matières fibreuses	11,52 %	16,50 %	13,46 %
84 – Réacteurs nucléaires	7,24 %	8,99 %	8,02 %	26 – Minerais, scories et cendres	5,22 %	9,98 %	9,24 %	88 – Navigation aérienne	40,18 %	6,76 %	13,43 %
27 – Combustibles minéraux et matières bitumineuses	2,70 %	6,98 %	7,47 %	76 – Aluminium et ouvrages en aluminium	10,50 %	7,75 %	8,74 %	84 – Réacteurs nucléaires	10,44 %	17,39 %	7,87 %
88 – Navigation aérienne	11,27 %	7,64 %	6,39 %	12 – Graines, semences industrielles	0,98 %	2,20 %	4,54 %	74 – Cuivre et ouvrages en cuivre	0,73 %	6,85 %	5,35 %
Sous-total	40,09 %	46,67 %	43,55 %	**Sous-total**	54,60 %	52,66 %	58,51 %	**Sous-total**	63,52 %	49,47 %	75,39 %

(*suite*)

Tableau 9.1. Part des principales catégories d'exportations du Québec vers la Chine, les États-Unis et l'UE : 2002-2011 (*suite*)

ÉTATS-UNIS				UNION EUROPÉENNE				CHINE			
BIEN : DE CONSOMMATION COURANTE											
	2002	**2008**	**2011**		**2002**	**2008**	**2011**		**2002**	**2008**	**2011**
94 – Meubles et articles de literie ; lampes	3,64 %	1,96 %	1,82 %	95 – Jouets, jeux et articles de divertissement	1,42 %	0,83 %	0,83 %	02 – Viandes et abats comestibles	0,54 %	1,76 %	4,03 %
18 – Cacao et ses préparations	0,66 %	0,80 %	1,24 %	61 – Vêtements et accessoires du vêtement, bonneterie	0,38 %	0,61 %	0,79 %	41 – Peaux (autres que les pelleteries) et cuirs	0,51 %	0,39 %	0,28 %
02 – Viandes et abats comestibles	1,07 %	0,82 %	1,11 %	10 – Céréales	0,02 %	0,03 %	0,66 %	95 – Jouets, jeux et articles de divertissement	0,14 %	0,21 %	0,17 %
95 – Jouets, jeux et articles de divertissement	0,93 %	0,35 %	0,91 %	17 – Sucres et sucreries	0,30 %	0,44 %	0,54 %	94 – Meubles et articles de literie ; lampes	0,10 %	0,09 %	0,13 %
33 – Produits cosmétiques, de parfumerie ou de toilette	0,44 %	0,64 %	0,88 %	94 – Meubles et articles de literie ; lampes	0,39 %	0,27 %	0,27 %	34 – Savons, lessives	0,06 %	0,01 %	0,12 %
Sous-total	6,74 %	4,57 %	5,96 %	**Sous-total**	2,51 %	2,18 %	3,09 %	**Sous-Total**	1,35 %	2,46 %	4,72 %
Autres	53,18 %	48,76 %	50,48 %	**Autres**	42,89 %	45,16 %	38,40 %	**Autres**	35,13 %	48,07 %	19,89 %
TOTAL	100 %	100 %	100,00 %	TOTAL	100 %	100 %	100,00 %	TOTAL	100 %	100 %	100,00 %

Source : Données tirées de Institut de la statistique du Québec (2012) ; le numéro précédant l'industrie est le code SH2.

D'abord, on constate que sur le plan des exportations du Québec, 15 produits sur la liste des 25 premiers sont destinés aux trois marchés (États-Unis, UE, Chine), en particulier : l'aluminium, les produits de l'aéronautique, les réacteurs nucléaires et les machines et engins mécaniques. En revanche, alors que les expéditions du groupe de minerais, scories et cendres (26) sont de moindre importance aux États-Unis, celles-ci se retrouvent au premier plan en Chine et au troisième en UE. La Chine se distingue aussi en concentrant une proportion élevée des expéditions du Québec dans les viandes et abats comestibles (02). C'est ainsi d'ailleurs que pour l'année 2011, la part des biens de ressources (agricoles, minières, matières premières transformées) dans les exportations du Québec vers la Chine est élevée (60 %) si on la compare à celle qu'elle occupe dans les exportations vers l'UE (28 %) et les États-Unis (27 %).

De manière générale, le Québec vend surtout des biens industriels sur les marchés étrangers. Le secteur de l'aluminium occupe une place importante en accaparant environ 13 % des exportations vers les États-Unis et 9 % des exportations vers l'Europe. Il en est de même pour les réacteurs nucléaires, les biens de navigation aérienne ainsi que les minerais, qui occupent également une place importante dans les échanges avec la Chine. Les biens de consommation courante représentent une faible part des exportations québécoises (les cinq plus importantes catégories les représentant ne dépassent jamais 6 % des exportations). Il est aussi à noter que les catégories de biens de consommation courante varient pour chaque partenaire, alors qu'elles sont plutôt similaires pour les biens industriels. Seules les catégories « viandes et abats » ainsi que « jeux, jouets et articles de divertissement » se retrouvent dans les principales exportations du Québec vers plusieurs pays partenaires.

Au niveau de ses importations (tableau 9.2), le Québec importe davantage de biens industriels que de biens de consommation courante dans ses échanges avec l'UE et les États-Unis. Néanmoins, les cinq premières importations de biens de consommation courante en provenance de l'UE représentent le double, proportionnellement, de celles provenant des États-Unis. Avec la Chine, la situation est tout à fait différente, et la part des biens de consommation courante importés (31,14 %) rejoint presque celle des biens industriels (35,87 %). Les 14 % que représentent les appareils électroniques ainsi que les 19 % que s'accaparent les vêtements et chaussures nous montrent quelques-unes des principales causes du déficit commercial du Québec par rapport à la Chine.

Tableau 9.2. Part des principales catégories d'importations du Québec en provenance de la Chine, des États-Unis et de l'UE: 2002-2011

ÉTATS-UNIS				UNION EUROPÉENNE				CHINE			
BIENS INDUSTRIELS											
	2002	**2008**	**2011**		**2002**	**2008**	**2011**		**2002**	**2008**	**2011**
87 – Automobiles	24,79 %	20,75 %	21,31 %	27 – Combustibles minéraux et matières bitumineuses	19,71 %	30,77 %	24,18 %	85 – Machines, appareils et matériels électriques ou électroniques	15,15 %	11,25 %	14,36 %
84 – Réacteurs nucléaires	15,83 %	12,79 %	11,49 %	84 – Réacteurs nucléaires	15,35 %	13,4 %	13,29 %	84 – Réacteurs nucléaires	10,71 %	8,99 %	10,96 %
85 – Machines, appareils et matériels électriques ou électroniques	14,65 %	9,43 %	9,36 %	30 – Produits pharmaceutiques	7,04 %	7,8 %	7,06 %	39 – Matières plastiques et ouvrages en ces matières	4,22 %	3,86 %	4,09 %
27 – Combustibles minéraux et matières bitumineuses	1,83 %	6,5 %	8,85 %	87 – Automobiles	4,78 %	6,27 %	8,68 %	73 – Ouvrages en fonte, fer ou acier	2,24 %	3,22 %	3,46 %
39 – Matières plastiques et ouvrages en ces matières	3,76 %	4,42 %	5,08 %	71 – Perles, pierres gemmes, métaux précieux, monnaies et bijouterie	8,28 %	0,55 %	4,77 %	87 – Automobiles	0,98 %	2,26 %	2,99 %
Sous-total	60,87 %	53,89 %	56,08 %		54,62 %	58,79 %	55,41 %		33,3 %	29,59 %	35,87 %

BIENS DE CONSOMMATION COURANTE

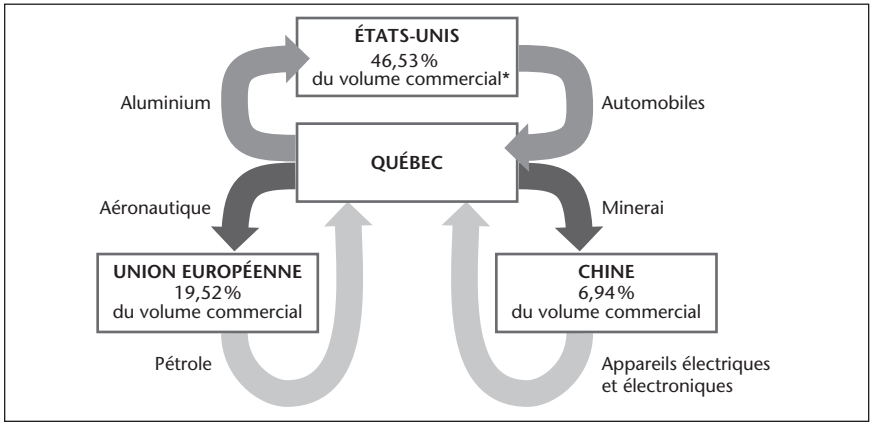
	2002	2008	2011		2002	2008	2011		2002	2008	2011
22 – Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	0,29 %	0,34 %	1,21 %	22 – Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	2,8 %	3,18 %	3,82 %	61 – Vêtements et accessoires du vêtement, bonneterie	4,08 %	9,54 %	8,27 %
94 – Meubles et articles de literie; lampes et enseignes lumineuses; constructions préfabriquées	0,61 %	0,65 %	0,71 %	94 – Meubles et articles de literie; lampes et enseignes lumineuses; constructions préfabriquées	1,7 %	1,41	1,08 %	94 – Meubles et articles de literie; lampes	5,35 %	7,72 %	7,01 %
33 – Produits cosmétiques, de parfumerie ou de toilette	0,59 %	0,57 %	0,63 %	33 – Produits cosmétiques, de parfumerie ou de toilette	1,15 %	1,03	1,00 %	62 – Vêtements et accessoires du vêtement, autres que bonneterie	7,5 %	6,99 %	5,98 %
08 – Fruits comestibles et écorces d'agrumes ou de melons	0,24 %	0,38 %	0,54 %	19 – Préparations à base de céréales, de farines, d'amidon, de pâtes, de fécules ou de lait	0,4 %	0,57	0,63 %	95 – Jouets, jeux et articles de divertissement	8,59 %	5,13 %	5,27 %
07 – Légumes, plantes, racines et tubercules	0,46 %	0,37 %	0,41 %	18 – Cacao et ses préparations	0,28 %	0,34	0,60 %	64 – Chaussures	8,45 %	4,78 %	4,61 %
Sous-total	2,19 %	2,31 %	3,50 %	**Sous-total**	6,33 %	6,53 %	7,14 %	**Sous-Total**	33,96 %	34,16 %	31,14 %
Autres	36,94 %	43,80 %	40,42 %	**Autres**	37,45 %	34,68 %	37,45 %	**Autres**	32,73 %	36,26 %	32,99 %
TOTAL	100 %	100 %	100,00 %	TOTAL	100 %	100 %	100,00 %	TOTAL	100 %	100 %	100,00 %

Source : Données tirées de Institut de la statistique du Québec (2012); le numéro précédant l'industrie est le code SH2.

Les combustibles minéraux et matières bitumineuses forment une part considérable des importations, représentant 8,5 % des biens provenant des États-Unis et 25 % de ceux provenant de l'UE. Avec une proportion si grande, on voit que le déficit commercial du Québec, vis-à-vis de l'UE, est fortement influencé par ses besoins en hydrocarbures. Du côté américain, ce sont les automobiles qui trônent à la première place des importations, avec une part d'un peu plus de 20 %. On constate également que le Québec importe énormément les types de produits qu'il exporte également : les réacteurs nucléaires, les biens de navigation aérienne, les appareils électriques et électroniques, les produits pharmaceutiques, etc. Finalement, au niveau des biens de consommation courante, les vêtements, les meubles, les produits de coiffure et de toilette, les jeux et biens de divertissement, ainsi que les aliments et les boissons alcooliques forment l'essentiel des importations.

Pour résumer, en référence à l'année 2011, les principales exportations du Québec sont les produits de l'aluminium vers les États-Unis, l'aéronautique vers l'UE et les minerais vers la Chine (figure 9.5). Quant aux importations, on dénote également une particularité selon les régions : l'approvisionnement en automobiles des États-Unis, en pétrole de l'UE et en appareils électriques et électroniques de la Chine. Ainsi, l'évolution du prix de ces divers produits peut sans doute contribuer à expliquer le déséquilibre

Figure 9.5. Principaux produits échangés entre le Québec et ses partenaires : année 2011



*Volume commercial : part du pays dans le total des exportations et importations du Québec.

commercial qu'accuse le Québec sur ces divers marchés. Par ailleurs, on note, pour le Québec, l'importance des échanges intra-industriels dans toute une variété de produits : aéronautique, automobiles, réacteurs nucléaires, machines, appareils électriques ou électroniques, instruments médico-chirurgicaux, d'optique et de mesure, produits pharmaceutiques, cliniques, etc.

9.2. La protection douanière

L'un des outils privilégiés de la politique commerciale a été pendant longtemps le système tarifaire, variable selon le produit et bien entendu selon le pays. Ainsi, l'on maintient des tarifs relativement élevés sur les produits pour lesquels le pays souffre rudement de la concurrence étrangère. À l'inverse, l'on retrouve des niveaux de tarifs assez bas, voire nuls, sur les produits où le pays jouit d'une forte compétitivité à l'échelle internationale. Par ailleurs, même si le GATT et sa successeure, l'OMC, font la promotion du libre-échange tout en s'appuyant notamment sur des clauses de non-discrimination, il demeure que les relations internationales sont marquées par le bilatéralisme ou simplement par des préférences commerciales, d'où la prolifération des liens commerciaux sous toutes leurs formes : zones de libre-échange, union douanière, marché commun, union économique. Dans ce contexte, le tarif douanier sur un produit quelconque, loin d'être uniforme d'un pays à l'autre, présente des disparités régionales.

En gardant en vue ces observations, essayons de relever les particularités du système de protection douanière du Canada en relation avec les trois partenaires ici considérés : États-Unis, Union européenne (UE) et Chine. Plus précisément, le régime tarifaire actuel du Canada présente-t-il des disparités entre les trois régions ? Ce système protège-t-il les industries les plus vulnérables au Canada ?

9.2.1. Le contexte réglementaire

En date de la dernière modification de la loi sur le tarif des douanes (1er octobre 2012), 19 catégories de tarifs sont établies (tableau 9.3).

Le tarif général s'applique aux marchandises en provenance d'un pays qui ne figure pas dans la liste des pays de l'annexe III de la législation sur les tarifs douaniers. Ce tarif général s'élève à 32,35 %. La Corée du Nord reste l'un des derniers pays soumis à ce tarif.

Tableau 9.3. Catégories de tarifs selon le pays d'origine et tarif moyen appliqué

CATÉGORIE SELON LA LÉGISLATION SUR LE TARIF DES DOUANES	TARIF MOYEN SELON LES REVENUS TARIFAIRES DE STATISTIQUE CANADA EN 2011
1. Tarif général	32,35 %
2. Tarif de la nation la plus favorisée (NPF) – *Most-Favoured-Nation* (MFN)	Variable
3. Tarif de préférence général (TPG) – *General Preferential Tariff* (GPT)	5,20 %
4. Tarif des pays les moins développés (TPMD) – *Least Developed Country Tariff* (LDCT)	2,25 %
5. Tarif des pays antillais du Commonwealth (TPAC) – *Commonwealth Caribbean Countries Tariff* (CCCT)	Près de 0 %
6. Tarif de l'Australie (TAU) – *Australia Tariff* (AUT)	0,31 %
7. Tarif de la Nouvelle-Zélande (TNZ) – *New Zealand Tariff* (NZT)	0,39 %
8. Tarif des États-Unis (TÉU) – *United States Tariff* (UST)	0,18 %
9. Tarif du Mexique (TM) – *Mexico Tariff* (MT)	0,16 %
10. Tarif Mexique–États-Unis (TMÉU) – *Mexico-United States Tariff* (MUST)	0,17 %
11. Tarif du Chili (TC) – *Chile Tariff* (CT)	0,06 %
12. Tarif de la Colombie (TCOL) – *Colombia Tariff* (COLT)	0,19 %
13. Tarif du Costa Rica (TCR) – *Costa Rica Tariff* (CRT)	6,00 %
14. Tarif du Pérou (TP) – *Peru Tariff* (PT)	0,06 %
15. Tarif de l'accord Canada-Israël (TACI) – *Canada-Israel Agreement Tariff* (CIAT)	0,20 %
16. Tarif de l'Islande (TI) – *Iceland Tariff* (IT)	0,19 %
17. Tarif de la Norvège (TN) – *Norway Tariff* (NT)	0,06 %
18. Tarif de l'accord Suisse-Liechtenstein (TSL) – *Switzerland-Liechtenstein Tariff* (SLT)	0,30 %
19. Tarif de la Jordanie (TJ)	–

Source : Données tirées de Institut de la statistique du Québec (2012) ; le numéro précédant l'industrie est le code SH2.

Le tarif de la nation la plus favorisée (NPF) est applicable aux pays membres de l'OMC. Considérant que la plupart des pays sont membres de cette organisation, il est largement utilisé. Il reste cependant la norme en ce qui a trait au tarif le plus élevé admissible. De façon générale, ces taux varient d'une catégorie de produits à une autre.

Le tarif de préférence général (TPG), introduit en 1974, offre une réduction des taux pour la plupart des pays en développement, sauf pour les produits laitiers, la volaille, les œufs, le sucre raffiné et la plupart des textiles, des vêtements et des chaussures. Ce régime favorisant l'essor des pays en développement sera effectif jusqu'en 2025 (gouvernement du Canada, 2013), puis sa pertinence sera réévaluée.

Dans la même lignée, le tarif des pays les moins développés (TPMD) a été introduit en 1983. Il offre une exemption douanière sur les biens soumis au taux de préférence général et venant d'un pays figurant sur la liste des pays les moins avancés élaborée par le Conseil économique et social de l'ONU. Les autres biens, principalement les produits laitiers, les volailles et les produits à base d'œufs, ont des droits de douane avoisinant les 226 %.

Le tarif des pays antillais du Commonwealth (TPAC), établi en 1986, offre une exemption douanière pour les produits originaires de cette zone, à l'exception des produits de textile, des vêtements, des chaussures et des huiles de graissage et du méthanol.

Les tarifs de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont des tarifs spéciaux conclus de façon bilatérale entre le Canada et chacun de ces pays, notamment sur les produits agricoles et alimentaires et les boissons. Les taux varient selon la ligne tarifaire. Il en est de même des tarifs pour le Costa Rica, la Colombie, le Pérou, le Chili et Israël, lesquels résultent de traités bilatéraux.

Les tarifs des États-Unis et du Mexique résultent du traité de l'ALÉ et de l'ALÉNA. Le tarif Mexique–États-Unis dérive aussi de l'ALÉNA, mais il s'applique sur les biens qui répondent aux règles d'origine de la zone régionale, mais qui ne peuvent être assujettis ni au tarif des États-Unis ni à celui du Mexique.

Pour l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein, les tarifs résultent de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États de l'Association européenne de libre-échange.

Le traitement tarifaire de la Jordanie est issu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et la Jordanie entré en vigueur le 1er octobre 2012.

On voit clairement qu'il n'y a pas encore une ligne tarifaire spécifique qui s'applique à l'UE ou à la Chine. C'est donc le tarif de la nation la plus favorisée qui prévaut pour ces deux partenaires.

9.2.2. L'importance et la structure des revenus tarifaires

Dans un de nos écrits antérieurs, nous avons examiné la structure du revenu tarifaire du Canada au cours de l'année 2001. Le résultat de cette analyse indique que, si le tarif moyen appliqué par le Canada est assez faible (0,8 %), il y a néanmoins de fortes disparités entre les produits et aussi entre les pays (Nyahoho, 2004). Une dizaine d'années plus tard, soit pour l'année 2011, ce constat de disparité s'observe encore dans le revenu tarifaire canadien.

En effet, au cours de l'année 2011, Revenu Canada a perçu 3,97 milliards de dollars de tarifs sur une importation totale de 445,76 milliards de dollars, ce qui signifie que le tarif moyen appliqué se situe à un niveau aussi faible que 0,88 %. Dans une perspective comparative, on peut se reporter aux données publiées par la Banque mondiale pour mieux apprécier l'importance quantitative des revenus tarifaires par rapport au total de revenus d'un gouvernement. De fait, pour l'année 2009, la part du revenu tarifaire sur le revenu du gouvernement central est relativement faible dans les pays industrialisés, voire nulle pour certains pays (tableau 9.4).

Comme on peut s'y attendre, le gouvernement de la Chine puise encore un pourcentage très significatif de son revenu à même les tarifs douaniers, contrairement à la zone euro, où cette part de revenu est presque nulle. Donc, dans l'ensemble, la zone euro n'a plus tellement recours aux tarifs douaniers comme instrument de politique commerciale. Faisons tout de même remarquer que l'UE maintient des politiques tarifaires élevées sur certains produits,

Tableau 9.4. Part du revenu tarifaire sur le revenu du gouvernement central (en %)

PAYS/RÉGION	1995	2009
Canada	3	1
Chine	7	5
Zone euro	0	0
États-Unis	–	1
Mexique	–	2
Japon	–	-
Brésil	2	2

Source : Banque mondiale (2011). *World Development Indicators*, Tableau 4.14, p. 246-249, Washington, D.C., Banque mondiale.

notamment agricoles, en référence à son programme de Politique agricole commune (PAC) réformé à plusieurs reprises, mais toujours axé sur le principe d'unicité du marché et de préférence communautaire. Il en est de même des États-Unis, dont le revenu tarifaire général est moindre, mais où l'on maintient des niveaux tarifaires importants, voire protectionnistes, sur certains produits. Rappelons que pour l'année 2001, les États-Unis dérivent environ 18,6 milliards de dollars de revenus tarifaires sur des importations totales de 1 132 milliards de dollars, soit un tarif moyen de seulement 1,6 % (Gresser, 2002). Toutefois, certaines catégories de biens sont relativement plus taxées aux États-Unis, en particulier les chaussures et les vêtements (11,4 %). Gresser (2002, p. 11) fait remarquer que les États-Unis taxent plus lourdement les biens de consommation courante (taux de 8,4 %) que les autres catégories de biens (0,8 %).

Revenons à la structure du revenu tarifaire du Canada. Les données récentes obtenues auprès de Statistique Canada nous permettent de préciser la répartition de ce revenu selon les pays. Comme l'indique le tableau 9.5, au cours de l'année 2011, les

Tableau 9.5. Revenus douaniers selon les principaux pays partenaires

PAYS	VALEUR DES IMPORTATIONS (MILLIARDS DE $)	VALEUR DES DROITS PERÇUS (MILLIARDS DE $)	TAUX DES DROITS PERÇUS (%)	PART DES IMPORTATIONS SUR LES IMPORTATIONS TOTALES (%)	PART DES DROITS PERÇUS SUR LES DROITS PERÇUS TOTAUX (%)
Union européenne	51,97	0,72	1,65	11,66	18,00
France	5,54	0,06	1,06	1,24	1,48
Royaume-Uni	10,31	0,06	0,54	2,31	1,41
Allemagne	12,78	0,27	2,08	2,87	6,71
Chine	48,14	1,69	3,51	10,8	42,59
États-Unis	220,86	0,39	0,18	49,55	9,79
Mexique	24,55	0,04	0,16	5,51	0,99
Japon	12,99	0,25	1,95	2,91	6,36
Autres pays	58,62	0,49	0,84	13,15	12,34
TOTAL (TOUS LES PAYS PARTENAIRES)	445,76	3,97	0,88	100,00	100,00

Source : Compilations spéciales des données de Statistique Canada (2012).

États-Unis, l'UE et la Chine accaparent un peu plus de 70 % du total du revenu tarifaire perçu par le Canada, compte tenu de leur poids presque semblable dans les importations canadiennes. Cependant, un fait est assez remarquable : le Canada impose de faibles taux douaniers à ses principaux partenaires. En effet, le tarif moyen perçu n'est que de 1,65 % pour l'UE, de 0,18 % pour les États-Unis, de 1,95 % pour le Japon et de 0,16 % pour le Mexique (tableau 9.5). Même le tarif de l'ordre de 3,51 % pour la Chine semble relativement faible par rapport à celui appliqué à d'autres pays. De fait, on retrouve encore beaucoup de pays qui présentent des taux moyens à deux chiffres, comme la Corée du Nord (32,35 %), la Moldavie (12,9 %), le Sri Lanka et même Haïti (tableau 9.6). Cependant, la part qu'occupent ces pays en développement et lourdement taxés dans les importations canadiennes reste assez marginale. En conséquence, la structure du revenu tarifaire canadien met en évidence que le fardeau fiscal des PVD est beaucoup plus élevé que celui des pays industrialisés.

Tableau 9.6. Pays subissant les plus importants taux de taxation

PAYS	VALEUR DES IMPORTATIONS (MILLIONS DE DOLLARS)	VALEUR DES DROITS PERÇUS (MILLIONS DE DOLLARS)	TAUX DES DROITS PERÇUS (%)	PART DES IMPORTATIONS SUR LES IMPORTATIONS TOTALES (%)	PART DES DROITS PERÇUS SUR LES DROITS PERÇUS TOTAUX (%)
Haïti	25,75	2,66	10,31	0,01	0,07
Macédoine	8,39	0,89	10,6	0,00	0,02
Sri Lanka	162,02	17,82	11,00	0,04	0,45
Bahreïn	4,27	0,48	11,29	0,00	0,01
Pakistan	260,73	30,71	11,78	0,06	0,77
Moldavie	2,05	0,26	12,93	0,00	0,01
Turkménistan	0,72	0,10	13,62	0,00	0,00
Jordanie	18,73	2,57	13,71	0,00	0,06
Gibraltar	1,68	0,42	24,88	0,00	0,01
Corée du Nord	0,09	0,03	32,35	0,00	0,00
TOTAL (TOUS LES PAYS PARTENAIRES)	445,76	3,97	0,88	100,00	100,00

Source : Compilations spéciales des données de Statistique Canada (2012).

Quelques particularités s'observent aussi entre les principaux pays partenaires commerciaux du Canada. La Chine se distingue nettement parmi ces pays puisque sa part dans le total des droits perçus par le Canada (près de 43 %) est près de 4 fois plus importante que sa part dans les importations (estimée à environ 11 %). La position des États-Unis est exactement à l'opposé de celle de la Chine, c'est-à-dire que le pays est moins taxé par rapport à son poids dans les importations. Il en est de même du Mexique, dont le fardeau fiscal douanier est en deçà de sa part dans les importations canadiennes. Quant à l'UE, sa contribution dans le total des droits perçus est légèrement plus élevée que son poids dans les importations du Canada. Ainsi, l'essentiel du revenu tarifaire canadien au cours de l'année 2011 provient de la Chine, même si les taux moyens appliqués à ce pays sont relativement faibles.

Un autre fait digne de mention est la place qu'occupe Haïti dans ce palmarès. En tant que pays figurant sur la liste des pays les moins avancés du monde, il devrait être soumis à des taux des plus faibles, ce qui n'est visiblement pas le cas. Cette situation est d'autant plus remarquable que le Canada est l'un des pays qui contribuent le plus à son développement. Cependant, quand on analyse la situation de plus près, on se rend compte que les importations provenant d'Haïti sont principalement des vêtements, des textiles, des produits cosmétiques et des boissons alcoolisées, types de produits qui sont souvent soumis à un haut taux de taxation. C'est d'ailleurs cette caractéristique de différenciation des tarifs selon les lignes de produits qui explique la situation de la Chine mentionnée un peu plus haut.

9.2.3. Le revenu douanier selon les différentes catégories de produits

La législation canadienne sur les tarifs douaniers utilise, aux fins de la désignation des catégories de produits, une classification basée sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises élaboré par l'Organisation mondiale des douanes. Ce système regroupe environ 5000 catégories de marchandises qui sont classées et identifiées par un code pouvant contenir jusqu'à 6 chiffres (SH6). Une telle classification des marchandises est très utile, puisqu'elle permet d'harmoniser les régimes douaniers et les procédures commerciales et douanières de près de 200 États de manière très précise, en plus de faciliter l'échange de données

commerciales entre pays. Ce système permet également aux gouvernements de déterminer les droits de douane par catégories de marchandises très précises, aussi appelées lignes tarifaires. Ainsi, les données issues de Statistique Canada sont conformes au SH6 et permettent d'analyser en profondeur la structure tarifaire du pays. De son côté, l'Institut de la statistique du Québec utilise aussi le Système harmonisé à plusieurs chiffres. Le SH2 (à 2 chiffres) permet de regrouper les catégories de produits déclinées en 6 chiffres en seulement 100 catégories, ce qui donne un portrait plus global de la structure tarifaire et commerciale. Il devient donc plus facile d'identifier les types de biens les plus importés au Québec et au Canada, et de relever leur niveau de tarification respectif, toujours en se rapportant aux principaux partenaires commerciaux.

Comme nous l'avons mentionné, le tarif moyen effectivement appliqué est assez faible au Canada. Cependant, derrière ce faible taux moyen se profilent des particularités industrielles. En effet, le tarif moyen sur les biens industriels ou d'équipement est très faible, soit environ 0,45 %. Ce tarif est d'environ 0,03 % sur les instruments et appareils d'optique et de 0,01 % sur les réacteurs et équipements nucléaires et il est même de 0,0 % sur les produits pharmaceutiques. À l'opposé, le tarif moyen sur les biens de consommation courante est relativement élevé, notamment en ce qui concerne les tabacs (6,67 %), les boissons (2,56 %), les vêtements (13,19 %), les chaussures (14,23 %) et les meubles (2,70 %) (tableau 9.7). Ces 10 groupes de biens de consommation courante, qui ne représentent que 15,84 % des importations, contribuent aux recettes douanières à la hauteur de 56,29 %. Quelques autres caractéristiques du tarif douanier selon les produits et les trois principaux partenaires commerciaux du Québec s'observent également.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'essentiel des importations québécoises provient des États-Unis, de l'Union européenne et de la Chine. Cependant, c'est la Chine qui supporte la grande part du fardeau fiscal douanier en raison des types de produits qu'elle exporte au Canada. Cette hypothèse se confirme lorsqu'on analyse la structure des dix plus importantes catégories de produits que le Canada importe de ses principaux partenaires commerciaux, soit les États-Unis, l'UE et la Chine (tableau 9.8). En effet, les dix premières catégories d'importation canadienne des États-Unis jouissent de faibles tarifs douaniers, le taux moyen allant de 0 % pour la fonte, le fer, l'acier et les papiers et cartons à 1,94 % pour les réparations et postes de dépenses (code 99). La situation est

Tableau 9.7. Revenu tarifaire par catégories de produits pour le Canada – 2011

BIENS	VALEUR DES IMPORTATIONS		TARIF PERÇU		TARIF MOYEN
	EN MILLIARDS ($)	(%)	EN MILLIARDS ($)	(%)	(%)
BIENS DE CONSOMMATION COURANTE					
Tabac	0,15	0,03 %	0,01	0,26 %	6,67 %
Boissons	4,68	1,07 %	0,12	3,10 %	2,56 %
Vêtements	8,57	1,95 %	1,13	29,20 %	13,19 %
Textiles (excluant vêtements)	4,68	1,07 %	0,196	5,06 %	4,19 %
Chaussures	2,13	0,49 %	0,303	7,83 %	14,23 %
Meubles et mobilier	8,14	1,86 %	0,22	5,68 %	2,70 %
Coiffure	0,0216	0,00 %	0,00138	0,04 %	6,39 %
Cuirs, ouvrages en cuir	1,68	0,38 %	0,096	2,48 %	5,71 %
Produits agricoles et piscicoles*	35,3	7,92 %	0,326	8,21 %	0,92 %
Produits laitiers	0,52	0,12 %	0,011	0,28 %	2,12 %
Jeux, jouets, articles de sport	4,15	0,95 %	0,049	1,27 %	1,18 %
Sous-total	**70,0216**	**15,84 %**	**2,46238**	**56,29 %**	**4,42 %**
BIENS INDUSTRIELS					
Fonte, fer et acier	19,46	4,44 %	0,05	1,29 %	0,07 %
Produits chimiques**	24,94	5,59 %	0,118	2,97 %	0,47 %
Produits pharmaceutiques	12,35	2,82 %	0,000075	0,00 %	0,00 %
Aluminium	3,65	0,83 %	0,015	0,39 %	0,11 %
Réacteurs nucléaires	63,57	14,49 %	0,022	0,57 %	0,01 %
Voitures	63,54	14,49 %	0,69	17,83 %	0,28 %
Navigation maritime	1,16	0,26 %	0,026	0,67 %	0,58 %
Navigation aérienne	5,69	1,30 %	0,00005	0,00 %	0,00 %
Instruments, appareils d'optique	12,46	2,84 %	0,013	0,34 %	0,03 %
Sous-total	**206,82**	**47,06 %**	**0,934125**	**24,06 %**	**0,45 %**
TOTAL DE TOUS LES PRODUITS	445,76	100,00 %	3,97	100,00 %	0,88 %

* Les produits agricoles compilés ici comprennent les produits des lignes tarifaires SH2 suivantes : 1 à 24, 40-41, 44, 45, 47, 50-53.

** Les produits chimiques compilés comprennent les produits des lignes tarifaires SH2 suivantes : 28-29, 31 à 38.

Source : Compilations spéciales des données de Statistique Canada (2012).

Tableau 9.8. Revenu douanier sur les 10 plus grandes catégories d'importations canadiennes selon les principaux partenaires commerciaux – 2011

RANG	CODE SH2	DESCRIPTIF	VALEUR DES IMPORTATIONS (MILLIARDS $)	VALEUR DES TAXES PRÉLEVÉES (MILLIONS $)	TAUX MOYEN
ÉTATS-UNIS					
1	87	Voitures automobiles	42,08	55,61	0,13 %
2	84	Réacteurs nucléaires	32,35	3,62	0,01 %
3	27	Combustibles minéraux et matières bitumineuses	16,70	9,70	0,06 %
4	85	Machines électriques	14,26	9,86	0,07 %
5	39	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	11,16	19,96	0,18 %
6	90	Instruments médico-chirurgicaux	6,28	2,45	0,04 %
7	72	Fonte, fer et acier	6,04	0,01	0,00 %
8	73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	5,84	5,34	0,09 %
9	99	Réparations et postes de dépenses	4,96	96,19	1,94 %
10	48	Papiers et cartons	4,89	0,016	0,00 %
UNION EUROPÉENNE					
1	84	Réacteurs nucléaires	9,08	5,15	0,06 %
2	27	Combustibles minéraux et matières bitumineuses	6,07	3,09	0,05 %
3	30	Produits pharmaceutiques	5,75	0,03	0,00 %
4	87	Automobiles	5,41	254,53	4,70 %
5	85	Machines électriques	3,13	13,87	0,44 %
6	90	Instruments médico-chirurgicaux	2,44	4,23	0,17 %
7	71	Perles, pierres gemmes, métaux précieux, bijouterie	2,14	7,24	0,34 %
8	22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	1,93	67,66	3,51 %
9	88	Navigation aérienne	1,49	0,017	0,00 %
10	29	Produits chimiques organiques	1,12	0,16	0,01 %
CHINE					
1	85	Machines électriques	11,82	64,11	0,54 %
2	84	Réacteurs nucléaires	9,41	6,27	0,07 %
3	94	Meubles et articles de literie ; lampes	2,73	143,64	5,25 %
4	95	Jouets, jeux, articles de divertissement	2,68	33,698	1,26 %
5	61	Vêtements et accessoires du vêtement, bonneterie	2,14	370,13	17,32 %

(*suite*)

Tableau 9.8. (*suite*)

RANG	CODE SH2	DESCRIPTIF	VALEUR DES IMPORTATIONS (MILLIARDS $)	VALEUR DES TAXES PRÉLEVÉES (MILLIONS $)	TAUX MOYEN
CHINE (*suite*)					
6	62	Vêtements et accessoires du vêtement autre que bonneterie	2,14	353,48	16,56 %
7	73	Ouvrages en fonte, fer ou acier	1,995	32,21	1,61 %
8	64	Chaussures	1,47	224,71	15,27 %
9	39	Matières plastiques et ouvrages en ces matières	1,42	45,07	3,18 %
10	87	Voitures automobiles	1,23	42,899	3,50 %

Source : Compilations spéciales des données de Statistique Canada (2012).

similaire pour l'Union européenne, où le taux moyen varie entre 0 % pour les biens de navigation aérienne et 4,70 % pour les voitures automobiles. Un fait important à noter est la différence entre les taux appliqués aux voitures automobiles américaines (0,13 %) et européennes (4,70 %), ce qui ne peut être expliqué que par les accords successifs en la matière et par l'Accord de libre-échange nord-américain, qui donne un avantage aux États-Unis. On constate aussi qu'un type de bien de consommation courante provenant de l'UE, les boissons alcooliques, est fortement taxé. Aussi, les principaux produits provenant de ces deux partenaires : les réacteurs nucléaires, les combustibles minéraux, les matières plastiques, la fonte, le fer, l'acier, la navigation aérienne, les instruments médico-chirurgicaux, les produits pharmaceutiques, produits qui sont généralement peu taxés (tableau 9.8), sont concentrés autour de biens industriels qui sont vitaux pour les différentes industries canadiennes. À l'inverse, plusieurs produits de consommation courante et provenant surtout de la Chine (meubles et articles de literie, lampes, jouets, jeux et articles de divertissement, vêtements, chaussures) portent un niveau moyen de tarification qui dépasse souvent les 10 %, atteignant jusqu'à 17,32 % pour les vêtements et la bonneterie (tableau 9.9). Une autre catégorie de produits fortement taxée est celle des biens de navigation maritime ou fluviale.

Tableau 9.9. Revenu douanier sur les 10 catégories d'importations les plus taxées selon les principaux partenaires commerciaux – 2011

RANG	CODE SH2	DESCRIPTIF	VALEUR DES IMPORTATIONS (MILLIONS $)	VALEUR DES TAXES PRÉLEVÉES (MILLIONS $)	TAUX MOYEN
ÉTATS-UNIS					
1	24	Tabac	44,09	4,41	10,00 %
2	61	Vêtements et accessoires du vêtement, bonneterie	220,52	12,43	5,64 %
3	62	Vêtements et accessoires du vêtement autres que bonneterie	202,16	8,92	4,41 %
4	99	Biens réparés et postes de dépenses	4960,02	96,19	1,94 %
5	42	Ouvrages en cuir	95,96	1,79	1,86 %
6	64	Chaussures	43,29	0,80	1,85 %
7	63	Autres articles textiles confectionnés	293,69	5,30	1,81 %
8	67	Plumes et duvets apprêtés et articles	4,797	0,083	1,74 %
9	22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	1870,10	26,37	1,41 %
10	91	Horlogerie	28,22	0,33	1,18 %
UNION EUROPÉENNE					
1	24	Tabac	24,23	5,50	22,70 %
2	61	Vêtements et accessoires du vêtement, bonneterie	105,98	17,51	16,52 %
3	62	Vêtements et accessoires du vêtement autres que bonneterie	238,396	39,29	16,48 %
4	63	Autres articles textiles confectionnés	37,74	5,93	15,70 %
5	89	Navigation maritime ou fluviale	80,95	10,81	13,35 %
6	57	Tapis et autres revêtements de sol en matière textile	38,15	4,74	12,42 %
7	64	Chaussures	249,55	28,46	11,40 %
8	42	Ouvrages en cuir	134,03	12,36	9,22 %
9	17	Sucres et sucreries	64,04	5,47	8,54 %
10	11	Produits de la minoterie	20,88	1,48	7,09 %
CHINE					
1	61	Vêtements et accessoires du vêtement, bonneterie	2136,56	370,13	17,32 %
2	62	Vêtements et accessoires du vêtement autres que bonneterie	2135,12	353,48	16,56 %
3	63	Autres articles textiles confectionnés	590,20	97,25	16,48 %

(*suite*)

Tableau 9.9. (*suite*)

RANG	CODE SH2	DESCRIPTIF	VALEUR DES IMPORTATIONS (MILLIONS $)	VALEUR DES TAXES PRÉLEVÉES (MILLIONS $)	TAUX MOYEN
CHINE (*suite*)					
4	64	Chaussures	1471,37	224,71	15,27 %
5	65	Coiffure	188,64	15,82	8,39 %
6	22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	7,52	0,56	7,38 %
7	42	Ouvrages en cuir	985,14	67,62	6,86 %
8	20	Préparations de légumes, fruits ou autres parties de plantes	156,49	9,92	6,34 %
9	59	Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés	33,46	2,00	5,98 %
10	89	Navigation maritime ou fluviale	106,47	6,289	5,91 %

Source : Compilations spéciales des données de Statistique Canada (2012).

Cette situation n'est guère surprenante puisque l'industrie maritime canadienne est fortement protégée pour des raisons de développement économique de certaines régions reculées. Il est à noter que l'industrie du tabac reste l'industrie la plus lourdement taxée pour les États-Unis et l'UE, rapportant un revenu tarifaire de 11,24 millions de dollars en 2011 au gouvernement canadien. Parmi les autres catégories d'importations lourdement taxées pour les États-Unis se retrouvent les biens de l'horlogerie (1,18 %), les biens de plumes et de duvets (1,74 %), les ouvrages en cuir (1,86 %) et les biens réparés ou les services postaux (1,94 %). Pour l'Union européenne, les ouvrages en cuir (9,22 %), les sucres et sucreries (8,54 %) ainsi que les produits de la minoterie (7,09 %) ont un tarif douanier qui reste élevé.

En résumé, la structure tarifaire douanière du Canada indique que les produits les plus importés des États-Unis et de l'UE, qui sont essentiellement à base industrielle, sont très peu taxés. À l'inverse, les importations venant de la Chine, qui comprennent toute une variété de produits de consommation courante, ressortent relativement plus taxées. Dans l'ensemble, parmi les produits les plus taxés par le Canada, figurent les automobiles, les vêtements, les

textiles, le tabac, les chaussures, les ouvrages en cuir, les boissons, les meubles, les produits agricoles, les jeux et jouets et les produits de coiffure, qui sont presque tous des produits de consommation courante, à l'exception de l'automobile. Les enjeux d'une libéralisation plus étendue des échanges commerciaux au Canada, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, devraient donc concerner principalement la dizaine de secteurs ci-haut mentionnés.

9.3. Les enjeux de la libéralisation des échanges

D'abord, pour fixer les idées, l'ensemble des 10 produits de consommation courante les plus taxés par le Canada (vêtements, textiles, tabac, boissons, chaussures, ouvrages en cuir, meubles, produits agricoles, jeux et jouets, produits de coiffure) ne représente qu'à peine 16 % des importations totales du Canada pour l'année 2011. En ce qui concerne le Québec, nous avons pu relever, dans la section précédente, que l'importance relative des importations de biens de consommation courante (et qui sont également fortement taxés) varie selon les principaux partenaires : cette part est relativement faible aux États-Unis (3 %)[5], moyennement élevée en UE (7 %) et très élevée en Chine (31 %) (voir le tableau 9.2).

Un abaissement significatif ou une simple élimination des tarifs douaniers sur ces divers produits de consommation courante serait de nature à relever davantage leurs importations au Canada et au Québec. Une brève analyse des particularités de chacune de ces industries permet de supporter cette hypothèse d'impact d'une ouverture des échanges. Pour faire cette analyse, nous commencerons par examiner le cas de l'industrie des textiles et vêtements pour ensuite conclure sur les autres biens de consommation courante précités.

La libération de l'industrie des textiles et vêtements, décrétée par l'OMC lors du cycle d'Uruguay en 1993, devait se concrétiser dès la fin de 2005. Pourtant, on voit encore apparaître des relents de protectionnisme dans divers pays industrialisés, toujours désireux de préserver leur industrie domestique. Ce qui est significatif pour la présente analyse, c'est la place qu'occupent désormais l'UE, la Chine et les États-Unis parmi les principaux exportateurs

5. Le chiffre entre parenthèses est le poids des cinq produits les plus importés de ces divers pays.

de ces produits. Selon les données publiées par l'OMC (2012), la part mondiale des exportations de textiles de la Chine, d'à peine 4,6 % en 1980, a d'abord connu une croissance modeste tout au long des années 1990 pour ensuite exploser après l'adhésion du pays à l'OMC en 2001, et atteindre ainsi 32,2 % en 2011. La performance à l'exportation de la Chine au chapitre des vêtements est encore plus remarquable, puisque sa part mondiale passe de 4 % en 1980 à 37,3 % en 2011. Si, parallèlement, le poids des États-Unis et celui de l'UE ont sensiblement décliné sur cette période de comparaison, il demeure que ces deux pays figurent toujours comme les principaux exportateurs mondiaux de textiles et vêtements. À elle seule, l'UE-27 compte, en 2011, pour 26,1 % des exportations mondiales de textiles et 28,2 % des exportations mondiales de vêtements. Les États-Unis ont perdu beaucoup de part de marché dans les vêtements, mais ils demeurent le 4e exportateur mondial de textiles après la Chine, l'UE-27 et l'Inde. Quant au Canada, il ne figure guère dans la liste des principaux exportateurs mondiaux, ni dans le textile ni dans le vêtement, mais il s'y retrouve comme importateur.

Cette performance notoire de la Chine à l'exportation de textiles et vêtements s'explique d'abord par son abondance en main-d'œuvre à faible coût et par le fait que ces deux industries demeurent toujours intensives en travail en dépit de la percée des nouvelles technologies dans leur procédé de fabrication. Certains soulignent aussi que la Chine bénéficie d'un système de production très flexible qui surpasse de loin celui des pays occidentaux, comme le rapporte un représentant de la compagnie Apple :

> *The entire supply chain is in China now,* […] *You need a thousand rubber gaskets ? That's the factory next door. You need a million screws ? That factory is a block away. You need that screw made a little bit different ? It will take three hours* (*New York Times*, 21 janvier 2012, p. 5).

Apparemment, les entreprises installées en Chine peuvent mobiliser très rapidement des milliers de travailleurs sous leur toit. L'usine d'assemblage du iPhone d'Apple en Chine, « Foxconn City », témoigne de cette réalité :

> *Foxconn City was further evidence that China could deliver workers – and diligence – that outpaced their American counterparts* […] *The facility has 230,000 employees, many working six days a week,*

often spending up to 12 hours a day at the plant. Over a quarter of Foxconn's work force lives in company barracks and many workers earn less than $17 a day (*New York Times*, 21 janvier 2012, p. 5).

Dans cet environnement hautement concurrentiel, les firmes européennes de textiles et vêtements se sont redéfinies en se spécialisant dans des niches de marché à plus haute valeur ajoutée et en maîtrisant la qualité totale (Images économiques du monde, 2005, p. 395). Rappelons que l'UE et les États-Unis rassemblent l'essentiel des grands noms de la mode au monde.

Les grands designers disposent de gammes de modèles haute couture (pièces faites sur mesure et assez dispendieuses), ainsi que de gammes de prêt-à-porter, c'est-à-dire des vêtements plus standardisés et moins onéreux. Le rôle même des maisons de haute couture évolue en servant surtout à augmenter « l'aura » qui entoure les collections de prêt-à-porter et les produits dérivés (parfums, souliers…), qui aident à rentabiliser les entreprises.

On voit clairement que les avantages comparatifs dans les vêtements haut de gamme renvoient à une main-d'œuvre qualifiée, à plus de capitaux, à plusieurs écoles de haute couture, de mode, et à une multitude de designers établis. La notoriété des produits de divers pays de l'UE, notamment ceux de l'Italie, de la France et même de l'Allemagne, est le fruit d'une tradition familiale qui s'est transmise de génération en génération, mais est également due à la souplesse d'adaptation des ateliers sur le plan technique et sur celui de la création. Dès lors, la main-d'œuvre minutieuse et soucieuse de la qualité est en fait formée d'artisans qui perpétuent une tradition.

En résumé, l'industrie des textiles et vêtements présente deux axes d'avantages comparatifs selon deux grandes catégories de produits. Pour les biens moins onéreux, c'est l'abondance en main-d'œuvre à faible coût et surtout le système de production flexible qui confèrent à un pays des avantages compétitifs, d'où la performance à l'exportation des pays comme la Chine, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan, le Mexique. La Chine se démarque de ce groupe de pays par sa capacité à mobiliser très rapidement un très grand nombre de travailleurs sous un même toit. En ce qui concerne l'autre catégorie de biens, à savoir les produits haut de gamme ou

à forte valeur ajoutée, c'est davantage la gestion intégrale de la qualité passant par l'aménagement modulaire et le travail en petits lots qui assure la compétitivité des firmes.

Évidemment, l'industrie québécoise du textile s'est aussi adaptée à cet environnement fort compétitif en offrant une gamme de produits aux applications multiples : la médecine, l'environnement, le sport, le transport, l'agriculture, la construction, le génie civil, l'habitation, etc. L'industrie québécoise du vêtement s'est également adaptée en intégrant au système de production mixte (alliant production à l'étranger et production locale) le développement de produits de niche, l'ouverture de ses propres réseaux de boutiques et la production de petits lots.

Cette observation se transpose aisément à bon nombre de biens de consommation courante, notamment : les chaussures, les boissons, l'alimentaire, les meubles, les ouvrages en cuir, la coiffure, les jouets ou articles de divertissement, dont les avantages compétitifs renvoient soit à la gestion intégrale de la qualité, soit à un système de production éprouvé. Il en est de même de l'industrie de l'automobile, un bien industriel fortement caractérisé par l'image de marque. S'agissant des biens à haute valeur ajoutée, plusieurs firmes de l'UE et même des États-Unis jouissent d'une notoriété mondiale. Référons-nous aux propos du *Nouvel Observateur* (2009, p. 32) sur le cas particulier de l'Italie.

> Le *made in Italy* vient de loin, aussi bien des boutiques florentines de la Renaissance, de l'orientalisme des marchands vénitiens que des tempéraments grecs, arabes, angevins et espagnols de l'Italie du Sud. C'est la version moderne d'une série de stratifications historiques mêlées à cet individualisme et à cet esprit de clocher qui, aujourd'hui encore, font de l'Italie un pays où l'on change de nation tous les cinquante kilomètres.
>
> Chaque ville, chaque province possède une vocation, une tradition et un code culturel propres. C'est ce qui donne à ce pays un style caractéristique inimitable. On le retrouve toujours dans ses produits-symboles. Car les objets ne sont jamais de simples choses, ils véhiculent des représentations. Leur forme, leur fonction, leur usage reflètent toujours le caractère de la société qui les a produits : ses rêves, ses désirs, ses passions.

C'est ainsi que de nos jours, le *made in Italy* dans les vêtements, les chaussures, l'automobile, l'alimentation, les produits de construction, est mondialement apprécié, d'où les mots évocateurs tels : la griffe Armani, la Fiat, la lampe Artemide, le sac Gucci, le parmesan, la pizza, etc.

À ces grands noms du luxe italien, se rajoutent ceux de la France : Yves Saint Laurent, Hermès, Louis Vuitton et Chanel (vêtements), Moët & Chandon et Hennesy (boissons), Cartier (joaillerie), L'Oréal et Garnier (cosmétiques) ; de l'Allemagne : Mercedes, BMW, Volkswagen et Audi (automobiles), Adidas, Bosch, Hugo Boss et Puma (vêtements) ; des Pays-Bas : G-Star (vêtements), Phillips (machines électriques) ; de l'Espagne : Zara, Torres et Desigual (vêtements) ; du Portugal : vin de Porto (boissons), Fly London (chaussures). Les États-Unis présentent aussi tout un faisceau de firmes de réputation mondiale bien établie : Nike et Gap (vêtements), Jack Daniel's et Coca-Cola (boissons), Tifanny and Co. (bijouterie), General Electric (produits électroniques et variés), Dole et Heinz (aliments), Procter & Gamble (produits de beauté et de santé), etc.

Les échanges internationaux de produits agricoles sont confrontés à une dure réalité. D'abord, les mesures de libéralisation de cette industrie adoptées lors du cycle d'Uruguay en 1993 (accord sur l'agriculture) ne sont pas à la hauteur de la tâche. Plusieurs auteurs soulignent que l'accord sur l'agriculture a peu d'impact (OCDE, 2001 ; Messerlin, 1995 ; Daugbgerg et Swinbank, 2009 ; Schmitz, 2008). En fait, on s'aperçoit que plusieurs produits agricoles affichent des tarifs excédant 200 % cinq années après la signature de l'accord[6]. D'ailleurs, la crise alimentaire de 2008, déclenchée par la flambée des prix du riz, n'a pas manqué de renforcer le protectionnisme déjà omniprésent dans l'agriculture. Le protectionnisme semble découler des particularités mêmes de l'industrie, à savoir notamment une instabilité des prix provoquée par les aléas climatiques, une plus grande homogénéité des produits faisant en sorte que le prix est le facteur déterminant de compétitivité. C'est ainsi que les gouvernements à travers le monde se sont

6. Au nombre de ces mesures figurent l'accès au marché (conversion des barrières non tarifaires en équivalents tarifaires et réduction de ces nouveaux tarifs, engagement d'accès minimum équivalent à 3 % de la consommation intérieure), une réduction substantielle des subventions aux exportations ainsi que des soutiens internes qui sont de nature à fausser les échanges internationaux (Lefebvre et Nyahoho, 2012, p. 577-601).

empressés d'offrir à leurs agriculteurs des mesures de soutien au revenu et un pouvoir de négociation vis-à-vis des intermédiaires plus structurés que sont les détaillants et les grossistes ainsi que des autres États. Dans ce contexte et malgré les avancées du discours libre-échangiste, les gouvernements ne manifestent pas un sérieux empressement pour abolir leurs politiques de soutien à leur industrie agricole. Deux cas de figure retiennent particulièrement l'attention : la politique américaine et la PAC de l'UE.

La politique américaine dans l'agriculture demeure toujours interventionniste, comme l'indique bien le nom des législations adoptées à travers le temps : *Export Enhancement Program* ou *Bonus Incentive Commodities Export Program* dans les années 1980, suivis du *U.S. Food Security Act* en 1985, du *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* ou *Fair Act* en 1996, du *Farm Act* en 2002 (visant à aider les producteurs lorsque les prix du marché tombent en dessous d'un prix indicatif) et du *Farm Bill* en 2007 (plus orienté vers la gestion des risques) (Nyahoho et Proulx, 2011, p. 737-748). De son côté, l'UE est réputée pour sa politique agricole commune (PAC), dont le fondement est de soutenir le progrès technique, d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs, de stabiliser le marché et de garantir la sécurité des approvisionnements. Comme nous l'avons déjà indiqué, la PAC, reformulée à plusieurs reprises, demeure toujours axée sur le principe d'unicité du marché et sur la préférence communautaire ; en un mot, elle est « protectionniste ».

En dépit de la persistance du courant protectionniste dans l'agriculture, on observe une croissance régulière des échanges mondiaux de ces produits, tirée souvent par la hausse de leurs prix. Dès qu'on observe les données du sous-groupe des produits alimentaires, on s'aperçoit que l'UE se situe au palmarès des principaux exportateurs en 2011 avec une part de marché de 39 %, suivie plus loin par les États-Unis (9,7 %), le Brésil (5,7 %), la Chine (4 %), l'Argentine (3,3 %) et le Canada (3,2 %) (OMC, 2012)[7]. C'est donc dire que l'UE et les États-Unis dominent clairement le marché d'exportation des produits alimentaires. Les échanges entre le Canada et l'UE dans les produits alimentaires sont marqués par

7. Les produits agricoles occupent deux grands groupes : 1) produits alimentaires (animaux vivants, viandes et préparations de viandes, produits laitiers et œufs, poissons, céréales, légumes et fruits, sucre, café, cacao, thé, boissons et tabac, huiles, graines…), 2) matières premières (cuirs, caoutchouc, bois, pâte à papier, fibres textiles, matières brutes d'origine animale ou végétale…).

un déséquilibre fondamental. Par exemple, le déficit de la balance canadienne des produits laitiers vis-à-vis du monde ne fait que s'alourdir, passant de 172 millions de dollars en 2002 à 417 millions en 2011, d'après Agriculture et Agroalimentaire Canada (2013, p. 3). Selon cet organisme :

> Le Canada continue d'afficher un important déficit commercial avec l'UE. Le fromage est le principal produit laitier importé de l'UE, alors que les concentrés de protéine de lait (CPL) constituent la majorité des exportations […] Les importations canadiennes de produits laitiers en provenance de l'UE ont totalisé 238 millions de dollars, le fromage représentant plus de 70 % (168 millions de dollars) des importations. L'UE bénéficie d'un accès garanti aux importations de fromage sur le marché canadien. En fait, 66 % (13 472 tonnes) du contingent tarifaire (CT) pour le fromage est alloué à l'UE.

La performance de l'UE à l'exportation des produits alimentaires renvoie d'abord au succès de la PAC, mais aussi à sa recherche constante de gain de productivité. À titre d'exemple, on observe que la production mondiale de blé tend à augmenter au fil des années en raison de l'amélioration des rendements moyens, qui passent de moins de 1088 hg/ha en 1961 (1 tonne par hectare) à 3195 hg/ha en 2011 (tableau 9.10).

Ainsi, sur la base des données de production de l'année 2011, la moyenne mondiale de rendement (hg/ha) est évaluée à 3195, alors qu'elle est de 6528 en France, 7019 en Allemagne, 7749 au

Tableau 9.10. Rendement de la production de blé dans le monde (hg/ha) : 1961-2008-2011

PAYS	1961	2008	2011
Canada	752,9	2852,1	2956,8
États-Unis	1607	3017,5	2941,8
Union européenne	1859,1	5674,8	5363,5
France	2395	7101,8	6527,7
Allemagne	2860,7	8087,3	7019,3
Royaume-Uni	3537,2	8281,4	7748,6
Chine	559,1	4762	4837,6
Monde	1088,9	3073,5	3194,8

Source : Statistiques issues de la banque de données de la FAO (2013).

Royaume-Uni. Le Canada, avec un rendement de 2957, est nettement en dessous de la moyenne mondiale et tire aussi de l'arrière face à la Chine (4738). Seuls les États-Unis, parmi les principaux pays partenaires, sont à son niveau (2942). D'ailleurs, comme on peut le constater selon l'évolution historique, des rendements très élevés sont obtenus depuis longtemps en Europe, et le rendement moyen y est passé de 1859 à 5364 dans les 40 dernières années, soit une progression moyenne de 87,63 quintaux/hectares par an. Au Royaume-Uni, la moyenne a doublé, alors qu'elle a triplé en France. Au Canada, le rendement a quadruplé, mais reste bien en deçà de la moyenne européenne et mondiale.

La récente conclusion de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG) nous indique que l'industrie agricole ne sera pas épargnée par la libéralisation des échanges. En effet, ce sera plus de 92 % des lignes tarifaires qui seront établies à 0 % avec l'entrée en vigueur de l'accord. Néanmoins, 7,1 % des lignes restent exclues et le système de gestion de l'offre sera préservé pour les œufs, la volaille et les produits laitiers. Comme certains analystes l'avaient prédit, l'UE pourrait alors augmenter ses exportations de produits fromagers vers le Canada. Cela ne manquera pas d'accentuer le déficit commercial qu'accuse le Canada dans ces produits au fil des ans. Si cette mesure affecte durement cette industrie, le gouvernement canadien évaluera la pertinence d'une compensation aux producteurs touchés. Ainsi, avec un système de gestion de l'offre préservé et un suivi rigoureux des incidences des différentes mesures de l'accord, l'industrie agricole québécoise devrait pouvoir continuer à se développer.

De manière générale, la population québécoise a toujours démontré un large appui au principe de libre-échange, étant même très optimiste avec la conclusion de l'ALÉ, puis de l'ALÉNA. Mais qu'en est-il dans le cas de l'AECG avec l'UE ? Forte de l'expérience des vingt dernières années en la matière, la population de la province reste-t-elle convaincue des bienfaits d'une libéralisation accrue vers d'autres marchés fortement concurrentiels ? Le récent sondage annexé au présent volume nous apporte des informations éclairantes sur le sujet[8]. Plus de 66 % des répondants se montraient favorables au traité de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, 21 % des répondants s'étant déclarés très

8. BIP (15 mai 2013). Sondage Panel Internet.

en faveur et 45 %, assez en faveur. D'ailleurs, seulement 6 % des répondants se sont montrés complètement opposés à la conclusion de l'accord, alors que 17 % d'entre eux se sont dits peu en faveur, et que 10 % n'avaient pas d'avis. Ces résultats nous indiquent donc que l'engouement pour ce type de démarche reste largement partagé par la population. Lorsque nous analysons plus en détail les données, nous pouvons constater que l'appui est plus grand dans la tranche d'âge des 18 à 34 ans que dans celles des 35 à 54 ans et des 55 ans et plus. En effet, 72 % des répondants de la première catégorie se montraient très ou assez favorables au futur accord avec l'UE, alors que cette proportion tombe respectivement à 63 % et 65 % dans les deux groupes suivants. Bien sûr, chacun de ces groupes reste largement favorable. Il appert également que le niveau de scolarité influe sur l'opinion face au libre-échange. Les répondants ayant fréquenté l'université se retrouvent à former le groupe le plus important à l'appuyer fortement. Avec 29 % se disant très en faveur, ils se démarquent des répondants ayant un diplôme collégial (22 %) et de ceux ayant fréquenté le secondaire (14 %). C'est d'ailleurs chez les répondants ayant un niveau de scolarité plus bas que l'on constate la plus grande opposition au libre-échange avec l'UE, alors que 28 % de ce groupe se montre peu ou pas du tout favorable. On constate une répartition similaire en fonction du revenu, les répondants ayant un revenu annuel de 80 000 $ ou plus se trouvant à y être favorables dans une proportion de 72 %, alors qu'ils sont 66 % à être du même avis dans l'intervalle de 40 000 à 79 999 $ et 61 % chez ceux qui gagnent moins de 40 000 $ par année. Les anglophones et allophones semblent d'ailleurs être plus réticents au projet, 34 % y étant défavorables, contre 23 % pour les francophones. Finalement, on constate une certaine disparité régionale. Les habitants de la région de Montréal se montrent plus ouverts face à l'AECG, avec seulement 20 % d'opinions défavorables, que les habitants de la région de Québec, où 33 % des opinions sont défavorables. Les autres régions du Québec se retrouvent entre les deux, avec une proportion de 25 % des répondants qui est peu convaincue des bienfaits générés par l'accord. Bref, malgré certaines disparités en fonction du groupe d'âge, du niveau de scolarité, du salaire annuel, de la langue maternelle ainsi que de la région, une opinion favorable reste majoritaire dans toutes les ventilations. Ainsi, les Québécois, après avoir expérimenté le libre-échange pendant plus de deux décennies, semblent encore majoritairement convaincus de ses bienfaits.

Conclusion

L'analyse faite tout au long de cette étude nous permet de dégager quelques impacts possibles de la conclusion de nouvelles ententes bilatérales de libre-échange sur le Québec. De manière générale, les industries québécoises productrices de biens commerciaux devraient bien s'en tirer. En effet, la structure commerciale du Québec nous indique que près de 80 % des importations, mais aussi des exportations, sont constituées de biens industriels, lesquels sont très faiblement imposés et ne génèrent qu'une part marginale de revenus fiscaux. Ainsi, la disparition de tarifs douaniers à leur égard devrait avoir peu de répercussions, sinon aucun impact, sur les industries concernées, si ce n'est qu'elles pourront maintenant bénéficier d'un accès assuré aux marchés visés par les ententes.

Cependant, la situation est différente pour les biens de consommation courante, pour lesquels les tarifs sont sensiblement plus élevés. En effet, ce groupe d'industries génère la plus grande partie des revenus fiscaux malgré sa faible proportion dans les importations. La suppression des tarifs douaniers sur ces biens pourrait mener à une augmentation de leur importation compte tenu de la forte compétitivité de partenaires commerciaux tels que l'Union européenne (au niveau des produits agricoles, des produits laitiers, des vêtements et des produits de luxe) et la Chine (au niveau des vêtements et du textile). Néanmoins, il convient de relativiser la situation puisque les taux en question restent relativement faibles dans l'ensemble. D'ailleurs, certaines industries cruciales pour le Québec (agricoles) restent protégées par la gestion de l'offre dans le cadre de l'AECG.

Bien que la libéralisation du commerce des biens soit une composante importante de cet accord, celui-ci vise de manière plus importante les questions relatives au commerce des services, aux investissements, à l'accès aux marchés publics, aux droits et propriétés intellectuelles et à la mobilité de la main-d'œuvre. Ainsi, l'impact d'une ouverture plus grande du marché québécois aux produits étrangers ne semble pas poser, dans l'ensemble, de grave risque pour les industries locales, et les Québécois s'y montrent largement favorables.

Bibliographie

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA (2013). *Bulletin sur le commerce des produits laitiers canadiens*, <http://www.dairyinfo.gc.ca/pdf/bulletin2012_f.pdf>.

BUREAU D'INTERVIEWEURS PROFESSIONNELS – BIP (15 mai 2013). *Sondage Panel Internet*, Tableaux croisés (excluant les résidus), Montréal, BIP.

DAUGBJERG, C. et A. SWINBANK (2009). *Ideas, Institutions & Trade : The WTOG and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford, Oxford University Press.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO (2013). *FAOSTAT en ligne*, Rome, <http://www.faostat.fao.org>.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2013). *Loi sur le Tarif des douanes* (L.C.1997, ch.36) Loi à jour en date du 28 mars 2013, <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/C-54.011/page-1.html>.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2013). *Plan d'action économique de 2013*, Ottawa, <http://www.actionplan.gc.ca/fr/initiative/regime-du-tarif-de-preference-general-du-Canada>, consulté le 1er avril 2013.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2013). *Résumé technique des résultats finaux de la négociation : Accord économique et commercial global Canada-Union européenne,* Ottawa, <http://actionplan.gc.ca/sites/default/files/pdfs/aecg-resumetechnique.pdf>, consulté le 1er novembre 2013.

GRESSER, EDWARD (2002). « Toughest on the poor : America's flawed tariff system », *Foreign Affairs*, vol. 81, no 6.

IMAGES ÉCONOMIQUES DU MONDE (2005). *Images économiques du monde*, chapitre sur les textiles, Paris, Arnaud Colin.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2012). *Le commerce international en ligne*, <http://diffusion.stat.gouv.qc.ca/hkbphp/index_fr.html>, consulté le 31 décembre 2012.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2013). *Commerce international en ligne*, Québec, Institut de la statistique du Québec, <http://diffusion.stat.gouv.qc.ca/hkbphp/index_fr.html>, consulté le 4 mars 2014.

LEFEBVRE, BENJAMIN et EMMANUEL NYAHOHO (2012). « L'agriculture dans le commerce international : une perspective québécoise des enjeux de l'OMC », dans Pierre Tremblay (dir.), *Administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 577-601.

LE NOUVEL OBSERVATEUR (2009). « Le génie de l'Italie », *Le Nouvel observateur*, hors série : « Le génie de l'Italie ».

NEW YORK TIMES (2012). « How the US lost out on iPhone work », <http://www.nytimes.com/2012/01/22/business/apple-america-and-a-squeezed-middle-class.html?pagewanted=all&_r=0>.

NYAHOHO, E. (2004). « Le commerce extérieur au Québec : réflexions sur les politiques économiques à l'ère de la mondialisation », dans R. Bernier (dir.), *Les défis de l'État québécois au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 9-61.

NYAHOHO, EMMANUEL et PIERRE-PAUL PROULX (2011). *Le commerce international : théories, politiques et perspectives industrielles*, 4e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2001). *L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay : une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, coll. « Agriculture et alimentation ».

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (2012). *Statistiques du commerce international*, Genève, OMC, <http://www.wto.org/statistiques>.

PRINCE, HERVÉ A. et RICHARD OUELLET (2012). « Le libre-échange avec l'Europe ? Nécessaire et profitable », *Le Devoir*, 29 décembre, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/367330/le-libre-echange-avec-l-europe-necessaire-et-profitable>.

SCHMITZ, A. (2008). « Canadian agricultural programs and policy transitions », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, p. 371-391.

Chapitre 10

Dette publique

Pourquoi insister sur l'urgence d'agir ?

Marcelin Joanis

10.1. Les caisses sont-elles vides ?

Le 26 avril 2012, l'agence de notation Moody's annonçait sa décision d'abaisser la note de crédit de l'Ontario de Aa1 à Aa2. Le communiqué de l'agence invoquait, pour justifier cette décision, le fardeau croissant de la dette en pourcentage des revenus budgétaires de la province. Elle invoquait également trois « risques » entourant le cadre financier de moyen terme du gouvernement ontarien : *a*) la faible croissance économique, *b*) un retour lointain à l'équilibre budgétaire (prévu en 2017-2018 seulement) et *c*) des cibles ambitieuses de contrôle des dépenses[1].

Moody's n'a toutefois pas réservé le même sort au Québec, qui conserve quant à lui la cote Aa2. Qu'une agence de notation comme Moody's traite maintenant sur un pied d'égalité les obligations émises par l'Ontario et le Québec a de quoi surprendre le

1. Communiqué de Moody's Investor Service, « Rating action : Moody's downgrades Ontario's rating to Aa2 from Aa1 ; outlook changed to stable », 26 avril 2012.

lecteur québécois, habitué à ce qu'on lui décrive le Québec comme la juridiction la plus endettée d'Amérique du Nord[2] et conditionné par des siècles d'histoire marqués par le thème du retard économique par rapport à l'Ontario.

Or, lentement, mais sûrement, les économies québécoise et ontarienne semblent converger. Cette tendance à la convergence est, d'une part, due à un rattrapage progressif de l'économie québécoise, particulièrement évident lorsque l'on analyse les données du marché du travail sur une longue période. Mais, d'autre part, l'économie ontarienne, durement frappée par la Grande Récession, a considérablement sous-performé au cours de la dernière décennie. Compte tenu de l'importance que joue la croissance économique comme déterminant de l'état des finances publiques des gouvernements, il n'est pas étonnant d'observer que la relative convergence des économies des deux « sœurs ennemies » du Canada central se traduise également par une convergence de l'appréciation de l'état de leurs finances publiques respectives par les agences de notation.

Bien qu'en apparence anecdotique, cette récente convergence des cotes de crédit du Québec et de l'Ontario fournit un excellent prétexte pour faire le point sur la problématique de la dette du Québec. Cette convergence commande une analyse nuancée de la situation budgétaire québécoise, un constat faisant en quelque sorte écho au texte de Jacques Parizeau publié en mai 2013 dans *Le Devoir*[3], ainsi qu'une analyse prudente des conséquences potentielles de la dette publique sur l'économie, qui ont fait l'objet d'intenses débats dans la communauté universitaire au printemps 2013[4].

Il n'est pas facile pour les citoyens de s'y retrouver dans les débats touchant la dette publique, tant au Québec qu'ailleurs dans le monde. Il s'agit d'un sujet technique et aride qui donne souvent lieu à ce qui semble être des « guerres de chiffres » entre experts. Jacques Parizeau, dans sa lettre au *Devoir* (2013), a bien décrit l'importante polarisation qui caractérise ce débat au Québec :

2. Voir, par exemple, le manifeste *Pour un Québec lucide* (Lucien Bouchard *et al.*, 2005).
3. « Les finances publiques du Québec, un désastre ? », *Le Devoir*, publié en deux parties les 16 et 17 mai 2013.
4. Un intense débat sur l'impact de la dette publique a secoué la communauté universitaire à la suite de la parution, le 15 avril 2013, d'une étude de Herndon, Ash et Pollin, trois chercheurs de l'Université du Massachusetts à Amherst, qui critique fortement la méthodologie et les résultats d'une étude abondamment citée, celle-là de deux chercheurs de Harvard (Reinhart et Rogoff, 2010).

> Les finances publiques du Québec sont, nous dit-on, si mal en point et la dette à un niveau tel que si on ne corrige pas la situation, le Québec est menacé du sort de la Grèce ou de l'Espagne. Ce genre d'observation est souvent exprimé dans les médias. Il nous provient maintenant de milieux gouvernementaux. […] Le texte qui suit est destiné à démontrer qu'on a tort de s'énerver, que la situation n'est pas du tout celle que l'on se plaît à nous présenter.

Qu'en pensent les Québécois ? Selon les résultats du sondage commandé pour le présent ouvrage, 77 % de l'ensemble des répondants sont d'avis que « la dette publique du Québec est trop élevée ». Seuls 4 % des répondants la jugent « trop faible » et estiment que « le gouvernement du Québec n'utilise pas suffisamment cet instrument de financement ». Près de 20 % des répondants ont préféré ne pas choisir entre ces deux positions tranchées : 8 % n'ont « pas d'opinion sur la dette du Québec », 8 % ne savent pas et 2 % ont refusé de répondre. Bien que l'absence d'un choix de réponse permettant aux répondants de répondre que la dette du Québec n'est ni trop faible ni trop élevée complique quelque peu l'interprétation des résultats du sondage, force est d'admettre que plus des trois quarts des répondants sont prêts à se ranger dans le camp de ceux qui jugent problématique le niveau de la dette publique québécoise[5]. Comme nous le verrons plus loin, le Québec demeure, malgré une certaine convergence avec l'Ontario, la province la plus endettée du Canada, toutes proportions gardées, selon les données des comptes publics[6]. Visiblement, la population québécoise est bien informée de cette donnée et s'en inquiète. Pour reprendre les termes de Jacques Parizeau (2013), « une sorte de morosité se répand dans l'opinion publique : selon l'expression consacrée, les caisses sont vides ».

5. Ce résultat fort confirme l'importance croissante que semble avoir pris l'enjeu de la dette publique dans la hiérarchie des priorités en matière de politiques publiques des Québécois. Dans un sondage commandé il y a dix ans par la Commission sur le déséquilibre fiscal (2002), « réduire la dette » (24 % des répondants) arrivait bonne dernière dans les priorités des répondants quant à l'utilisation d'éventuels surplus budgétaires, derrière « améliorer les programmes sociaux » (37 %) et « baisser les taxes » (34 %). Dans le reste du Canada, réduire la dette arrivait au premier rang, avec 39 % des répondants.

6. Il est important de noter qu'il existe plusieurs concepts et plusieurs façons de mesurer la dette publique d'une juridiction. Si la plupart des mesures montrent que le Québec est la province la plus endettée, certaines mesures couronnent d'autres provinces. Par exemple, Moody's considère en fait le Québec comme étant la deuxième province la plus endettée, derrière l'Ontario. Pour une discussion détaillée des comparaisons entre juridictions, voir Joanis, 2013.

Les 77 % jugeant que la dette publique du Québec est trop élevée se répartissent environ un tiers contre deux tiers quant à leur appréciation des « mesures prises par le gouvernement du Québec pour régler le problème ». Alors que 24 % de l'ensemble des répondants juge que « le gouvernement du Québec fait ce qui est nécessaire pour régler le problème », une majorité de répondants (53 %) déclare que « des mesures additionnelles sont requises à court terme ». Comme la question faisait référence aux mesures prises par le gouvernement pour régler le problème, il n'est pas surprenant de constater que les sympathisants péquistes sont significativement plus susceptibles de juger que « le gouvernement fait ce qui est nécessaire » (46 % contre 24 % pour l'ensemble des répondants). De leur côté, les sympathisants libéraux et caquistes sont significativement plus nombreux à estimer que les mesures prises par le gouvernement sont insuffisantes (76 % et 63 % respectivement contre 53 % pour l'ensemble des répondants).

Les sympathisants de Québec solidaire et d'Option nationale sont significativement moins nombreux que l'ensemble des répondants à souhaiter des mesures additionnelles à court terme (respectivement 39 % et 36 % contre 53 % pour l'ensemble des répondants). Ils sont également significativement plus susceptibles de souhaiter, bien au contraire, que le gouvernement ait plus recours à la dette pour financer ses dépenses (respectivement 8 % et 13 % contre 4 % pour l'ensemble des répondants). Il est d'ailleurs important de préciser que le sondage a été effectué avant la publication du texte de M. Parizeau dans *Le Devoir*, qui a fait l'objet d'une vaste couverture médiatique.

Avec toute la prudence que requiert l'analyse des résultats, il se dégage néanmoins un portrait intéressant, voire surprenant, de l'attitude des Québécois face à l'enjeu de la dette publique. Alors que l'on pourrait croire à une grande impopularité des mesures entourant le retour à l'équilibre budgétaire (que certains qualifieraient de « mesures d'austérité »), plus de la moitié des Québécois semblent trouver la situation des finances publiques du Québec suffisamment préoccupante pour en demander plus !

Dans une certaine mesure, les Québécois apparaissent même plus exigeants envers leur gouvernement que les agences de notation, qui se montrent en général plutôt satisfaites des mesures prises par le Québec depuis quelques années (sans égard au parti au pouvoir). Par exemple, le dernier communiqué de Moody's, qui confirme la cote Aa2 (perspective stable), salue « la capacité

démontrée jusqu'ici par la province à réduire ses déficits ces dernières années tout en limitant le plus possible la détérioration de ses principaux indicateurs de dette ».

Ce chapitre s'ouvrira d'abord par un nécessaire état de la situation, plus de cinq ans après le début de la Grande Récession qui a relancé les gouvernements occidentaux dans une phase de croissance des dettes publiques[7]. Suivra un exposé des considérations stratégiques qui découlent de ce nouvel état des lieux, puis trois recommandations relatives à la politique de réduction du fardeau de la dette du gouvernement du Québec.

10.2. L'état de la situation

Aux yeux de Moody's, il existe trois groupes parmi les provinces canadiennes. L'Alberta et la Colombie-Britannique bénéficient de la cote maximale, soit Aaa. Les deux autres provinces de l'Ouest suivent, avec Aa1. Enfin, les six provinces à l'est du Manitoba se voient maintenant attribuer la même cote, Aa2.

La figure 10.1 présente la dette nette des dix provinces en pourcentage de leurs revenus budgétaires. Ces données révèlent que le Québec et l'Ontario sont, de fait, dans une classe à part avec leurs dettes nettes à plus de 200 % des revenus budgétaires.

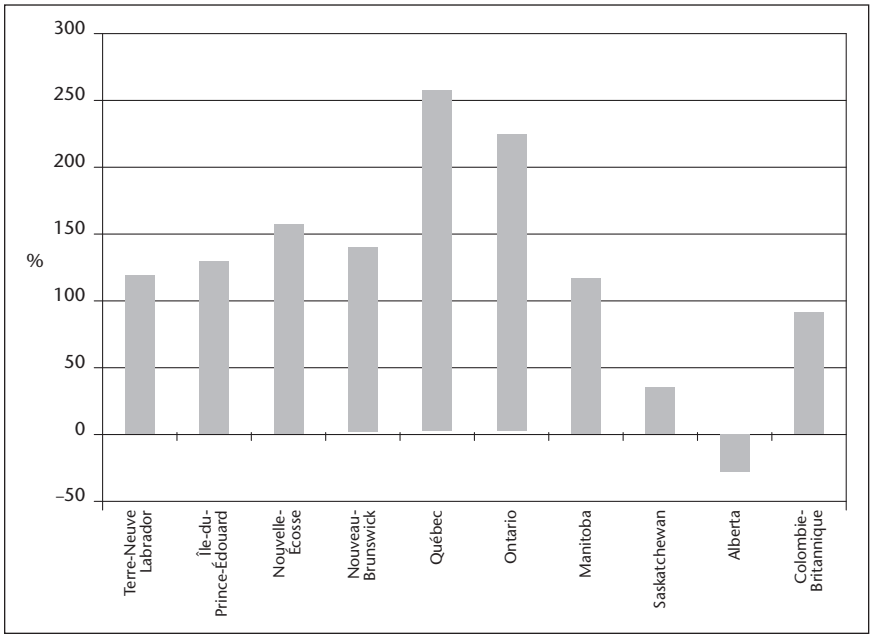
Avant la crise, la dette nette de l'Ontario était en baisse et se situait aux alentours de 150 % des revenus, comme le révèle la figure 10.2. Celle du Québec était plutôt stable au-dessus de la barre des 200 % des revenus. Avec la récession, le ratio dette/revenus a augmenté significativement dans les deux provinces. Contrairement à celui de l'Ontario, le ratio québécois s'est néanmoins stabilisé depuis 2010, un facteur clé pour expliquer le fait que le Québec n'ait pas été décoté en 2012 à l'instar de l'Ontario[8].

La stabilisation du ratio de la dette nette aux revenus budgétaires constitue une première explication du maintien de la cote de crédit du Québec pendant la Grande Récession. Mais qu'en est-il des trois risques identifiés par Moody's pour l'Ontario que nous avons mentionnés en introduction ? Au chapitre des prévisions de

7. Dans Chassin et Joanis (2009), nous avions traité de la problématique de l'endettement public du Québec dans le contexte de la récession de 2008-2009, qui battait alors son plein.

8. On observe les mêmes tendances en pourcentage du PIB, mais avec un écart Québec-Ontario plus important. Ici aussi, le ratio québécois s'est stabilisé.

Figure 10.1. Dette nette en pourcentage des revenus budgétaires provinciaux, 2012-2013



Source : Adapté des comptes publics des provinces.

croissance économique, le premier risque identifié par Moody's, force est d'admettre que le Québec ne se compare pas avantageusement à l'Ontario. Selon les prévisions des deux ministères des Finances au printemps 2013, la croissance économique québécoise sera inférieure à la croissance ontarienne pour les années 2013 et 2014[9].

Là où le Québec se distingue vraiment de l'Ontario, c'est par la rapidité de son plan de retour à l'équilibre budgétaire. Le déficit zéro est prévu quatre ans plus tôt au Québec qu'en Ontario. Et pour y arriver, l'Ontario prévoit un taux de croissance de ses dépenses extrêmement faible. Alors que le taux de croissance des dépenses du gouvernement ontarien tendra vers zéro en 2016-2017, il devrait pour cette même année budgétaire pouvoir atteindre 3 % au Québec.

9. Le Budget 2013 de l'Ontario, déposé le 2 mai 2013, prévoyait une croissance du PIB réel de 1,5 % en 2013 et de 2,3 % en 2014. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, déposé le 28 mars 2013 par le ministre des Finances et de l'Économie du Québec, prévoyait quant à lui une croissance de 1,3 % en 2013 et de 1,8 % en 2014.

Figure 10.2. Dette nette en pourcentage des revenus budgétaires provinciaux, Québec et Ontario, 1980-1981 à 2012-2013

Source : Adapté des comptes publics des provinces.

Donc, en résumé, comment le Québec se compare-t-il à l'Ontario au regard des critères énoncés par Moody's dans son communiqué de 2012 ?

- contrairement à l'Ontario, le fardeau de sa dette nette s'est stabilisé depuis 2010 ;
- ses prévisions de croissance économique à court et moyen termes ne sont pas meilleures que celles de l'Ontario, au contraire ;
- mais le gouvernement du Québec prévoit un retour à l'équilibre budgétaire plus tôt que l'Ontario, tout en s'appuyant sur des cibles de dépenses beaucoup moins ambitieuses que l'Ontario. Les cibles québécoises sont donc plus crédibles, même si le contrôle des dépenses demeure également un défi au Québec.

La section suivante s'attardera aux facteurs de succès qui permettent au Québec, malgré le taux d'endettement public le plus élevé au pays, de prévoir un retour rapide à l'équilibre budgétaire.

10.3. Les considérations stratégiques

Le différentiel observé entre les deux grandes provinces du Canada central quant à leur vitesse de retour à l'équilibre budgétaire est d'abord dû à l'impact asymétrique qu'a eu la Grande Récession sur l'Ontario et le Québec. En effet, l'Ontario a été particulièrement frappée par la récession, alors que le Québec affichait une performance plutôt honorable. Les données des comptes économiques provinciaux de Statistique Canada révèlent que l'Ontario a été l'une des deux seules provinces (l'autre étant Terre-Neuve-et-Labrador) à voir son PIB réel diminuer sous son niveau de 2007 (donc celui d'avant la crise financière) dès 2008. Ce n'est qu'en 2011 que le PIB réel ontarien a rattrapé son niveau d'avant la crise. Quant au Québec, son PIB réel n'est jamais descendu sous son niveau de 2007, étant même de 5,4 % supérieur en 2011 par rapport à 2007. Selon cette mesure, Terre-Neuve-et-Labrador (–2,8 %) et l'Ontario (1,2 %) affichent les moins bonnes performances parmi les provinces, alors que le Québec se classe au 5e rang (la meilleure performance appartient à la Saskatchewan)[10].

Mais il existe également une différence importante entre les approches québécoise et ontarienne en matière de politique budgétaire qui réside dans le recours, au Québec, à des règles d'équilibre budgétaire plus sévères enchâssées dans la législation. C'est sans contredit un élément important du succès relatif du Québec à revenir rapidement à l'équilibre budgétaire après la récession.

Le cadre législatif québécois en matière de règles budgétaires repose essentiellement sur deux lois :

- la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, qui contient les dispositions régissant le solde budgétaire et qui encadre le fonctionnement de la Réserve de stabilisation ; et
- la *Loi sur la réduction de la dette*, qui fixe des cibles pour l'évolution des ratios dette/PIB et qui encadre le fonctionnement du Fonds des générations.

Les règles québécoises n'ont pas traversé indemnes la dernière récession. Les deux lois ont dû être modifiées significativement en cours de route. Pour ce qui est de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, on a suspendu les règles régissant le solde budgétaire,

10. Calculs basés sur les données du tableau CANSIM 384-0038, à jour au 19 novembre 2012.

qu'on a remplacées temporairement par le Plan de retour à l'équilibre. On a néanmoins maintenu les versements au Fonds des générations prévus dans la *Loi sur la réduction de la dette* (on a même décrété de nouveaux revenus dédiés), mais on a modifié les cibles de ratio dette/PIB. Passons en revue le détail des modifications apportées à ces deux lois pendant la récession de 2008-2009.

Avant la récession (et depuis 1996), l'article 6 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévoyait que « le gouvernement ne peut encourir aucun déficit budgétaire », des dépassements étant par ailleurs possibles, mais devant être compensés l'année suivante (si moins d'un milliard de dollars) ou sur un maximum de cinq ans (si plus d'un milliard). L'article 6 a été suspendu le 19 mars 2009 et le demeurera jusqu'au début de l'année financière 2013-2014, remplacé par le Plan de retour à l'équilibre budgétaire. Les règles régissant les dépassements ont quant à elles été suspendues pour les années 2009-2010 et 2010-2011. Au total, ces suspensions auront permis l'accumulation de 12,3 milliards de dollars de déficits sur la période allant de 2009-2010 à 2012-2013[11].

Du côté de la *Loi sur la réduction de la dette*, avant la récession (et depuis 2006) trois cibles de « dette totale » (un concept aujourd'hui disparu de la comptabilité du gouvernement québécois) avaient été légiférées : 38 % en 2013, 32 % en 2020 et 25 % en 2026. Après la récession (et quelques changements aux normes comptables), on retrouve maintenant deux cibles lointaines (2025-2026) : 45 % du PIB pour la dette brute et 17 % du PIB pour la dette représentant les déficits cumulés.

Quelle analyse peut-on faire du nouveau dispositif législatif entourant la politique budgétaire québécoise ayant émergé de la Grande Récession ? Il y a une décennie, Joanis et Montmarquette (2004) avaient fait une double proposition relativement simple en ce qui a trait au remboursement de la dette :

- la mise en place d'une réserve annuelle pour éventualités d'un milliard de dollars par année ; et
- la création d'un fonds de stabilisation, alimenté chaque année par le solde inutilisé de la réserve, qui aurait eu deux utilisations : équilibrer le budget en cas de choc négatif et maximiser les remboursements de la dette.

11. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, 28 mars 2013, Tableau C.3.

À la suite de la publication de notre rapport, le gouvernement a adopté la pratique des provisions pour éventualités, mais les montants sont moindres qu'un milliard de dollars par année : par exemple, des provisions de 300 millions de dollars en 2011-2012 et 2012-2013 et de 200 millions en 2013-2014 avaient été prévues dans le budget 2012-2013. Quant à notre « fonds de stabilisation », il s'est en quelque sorte incarné dans deux fonds créés par le gouvernement :

- pour équilibrer le budget en cas de choc négatif, la Réserve de stabilisation a été créée. Cette Réserve n'a toutefois fait l'objet d'aucune opération depuis 2009-2010 ;
- pour le remboursement de la dette, un second fonds a été créé en 2006, le Fonds des générations. En 2012-2013, la contribution annuelle au Fonds a dépassé le milliard de dollars pour la première fois.

Conclusion ? Le Québec s'est doté en 2006 d'un cadre légal unique au Canada pour encadrer la réduction de sa dette[12]. L'esprit du rapport Joanis-Montmarquette a été respecté, mais le cadre mis en place par Québec présente des différences significatives avec notre double proposition originale. D'abord, pour le Fonds des générations, on a privilégié l'accumulation des fonds en vue de remboursements éventuels de la dette (plutôt que des remboursements immédiats). On a ensuite privilégié une approche de revenus dédiés pour le Fonds, une bonne mesure qui a probablement permis le maintien des contributions pendant la récession. Enfin, on s'est doté de cibles de ratio dette/PIB qui, elles, ont dû être modifiées en cours de route, car il est rapidement devenu clair que nous allions rater la première cible prévue par la loi.

Malgré les forces que lui reconnaissent à raison les agences de notation, l'analyse du cadre législatif actuel, tel que modifié pendant la récession, laisse paraître trois faiblesses :

- le calendrier des éventuels remboursements à partir du Fonds des générations est incertain ;
- les cibles d'endettement sont lointaines ;
- la loi ne prévoit pas de mécanisme formel pour contrôler la croissance (rapide) de la dette brute.

12. Pour une discussion détaillée des règles d'équilibre budgétaire au Canada, en particulier dans les provinces, le lecteur intéressé peut se référer à Farvaque, Foucault et Joanis (à paraître).

Dans les pages qui suivent, je ferai des propositions qui se rapportent à chacune de ces faiblesses du cadre législatif québécois en matière de réduction du fardeau de la dette.

10.4. Les recommandations

Comment le gouvernement du Québec pourrait-il améliorer son actuel plan de réduction du fardeau de la dette, comme semble le souhaiter une majorité de Québécois si l'on se fie aux résultats de notre sondage ? L'objectif de la présente section n'est pas de faire un survol de l'ensemble des possibles, tant s'en faut. Il s'agit plutôt de présenter une sélection de trois mesures qui peuvent être mises en place relativement facilement et qui pourraient renforcer significativement la crédibilité de la stratégie québécoise de réduction du fardeau de la dette.

10.4.1. Des remboursements immédiats à partir du Fonds des générations

Le Fonds des générations, tel qu'on le connaît aujourd'hui, a été conçu comme un « fonds de contrepartie » : on accumule des actifs financiers pour compenser une partie des passifs du gouvernement. Il est alimenté annuellement par des revenus dédiés. Il est prévu que ces sommes soient éventuellement utilisées pour rembourser la dette. Entre-temps, le gouvernement anticipe profiter d'un effet de levier puisque l'on espère à long terme des rendements sur le Fonds plus élevés que le taux d'intérêt payé sur la dette.

Sur cette logique d'effet de levier, comment le Fonds se porte-t-il jusqu'à présent ? Pas tellement bien, les créateurs du Fonds ayant joué de malchance en effectuant leurs premiers dépôts à la Caisse de dépôt en 2007 et en 2008. Deux années sur cinq depuis sa création, le rendement du fonds n'aura donc pas surpassé le coût annuel d'emprunt. En tenant compte du rendement négatif de 2008-2009, la moyenne des rendements annuels de 2007-2008 à 2011-2012 est de 2,2 %, face à un taux d'emprunt à un bas historique de 4,4 % pour la période[13].

13. Calculs basés sur les données du Budget 2012-2013.

Si l'on fait l'exercice simple de suivre la valeur du premier versement au Fonds, de près de 600 millions de dollars au début de 2007, on constate qu'en 2011-2012 subsiste un écart de l'ordre de 100 millions de dollars par rapport à des rendements qui auraient correspondu au coût d'emprunt annuel du gouvernement. Lorsque l'on tient compte de l'ensemble des dépôts qui ont été faits au Fonds, leur valeur marchande demeure aujourd'hui inférieure à leur valeur comptable.

Il existe au moins deux risques importants liés à cette stratégie financière utilisée pour le Fonds des générations. D'abord, bien entendu, il existe un risque financier, soit que le différentiel entre le rendement du Fonds et le coût d'emprunt du gouvernement persiste à demeurer négatif en moyenne. Mais, peut-être plus important encore, il existe surtout un réel risque politique, soit que les sommes accumulées soient éventuellement détournées à d'autres fins dans le futur. La valeur comptable du Fonds à la fin de 2011-2012 était de 4,3 milliards de dollars. Il vaudra déjà trois fois plus à la fin de 2017-2018, soit 13,5 milliards. La tentation sera alors forte pour un gouvernement de modifier la loi régissant le Fonds pour privilégier d'autres priorités.

Une première recommandation consiste donc à prévoir un calendrier de remboursement à court terme à partir du Fonds des générations, afin de le maintenir à une valeur raisonnable à un moment donné dans le temps.

10.4.2. Des cibles intermédiaires en vue de l'atteinte des cibles de 2025

La deuxième proposition concerne les cibles de ratio dette/PIB prévues pour 2025-2026. Rappelons que celles-ci sont maintenant fixées à 45 % du PIB pour la dette brute et 17 % du PIB pour les déficits cumulés. Au 31 mars 2013, la dette brute était estimée à 54,2 % du PIB, soit 9,2 points de pourcentage de plus que la cible. Quant aux déficits cumulés, ils représentaient 32,9 % du PIB, soit 15,9 points de pourcentage au-dessus de la cible.

Notons que la cible de dette brute demeure peu ambitieuse. À 45 % aujourd'hui, nous demeurerions la province la plus endettée. Il est donc crucial d'atteindre cette cible, voire de la dépasser. Or, les cibles sont lointaines et les cibles précédentes ont été ratées et ont dû être abandonnées.

Une seconde recommandation consiste donc en l'adoption d'au moins une cible intermédiaire et l'inscription dans la loi d'un processus de reddition de comptes, par exemple un rapport dans le budget, sur le suivi de ces cibles. La loi pourrait alors prévoir des mesures additionnelles si, selon des projections financières de long terme validées par un organisme indépendant, les cibles sont en voie d'être ratées.

10.4.3. Un mécanisme de contrôle de la croissance de la dette brute

Enfin, il convient de se pencher sur la dynamique de forte croissance de la dette brute du Québec, qui persiste malgré les lois sur l'équilibre budgétaire et sur la réduction de la dette. Les ajouts à la dette brute (avant soustraction du Fonds des générations) sur la période de quatre ans allant de 2009-2010 à 2012-2013 totalisent 39,3 milliards de dollars, soit plus de trois fois les déficits totaux de la période (12,3 milliards de dollars) et une moyenne de près de 10 milliards annuellement. Il est important de noter que les investissements publics jouent ici un rôle important, ajoutant 20,3 milliards de dollars sur la période. Notons enfin que 23,8 milliards de dollars supplémentaires d'ajouts à la dette brute sont prévus au cours des cinq années suivantes, soit une moyenne de près de 5 milliards de dollars par an.

Par conséquent, l'atteinte des cibles d'endettement prévues par la loi repose lourdement sur la croissance du PIB nominal, le dénominateur du ratio dette/PIB. Il faut donc ajouter un troisième risque associé à l'actuelle stratégie québécoise de réduction de la dette du Québec, en plus des risques financiers et politiques évoqués précédemment : le risque économique, sur le différentiel entre le taux de croissance du PIB nominal et le taux de croissance de la dette brute. La solution ? Agir directement sur le numérateur du ratio dette/PIB.

Une troisième et dernière recommandation consiste donc en l'adoption d'une règle budgétaire additionnelle restreignant explicitement le taux de croissance de la dette brute. Un taux de croissance maximal pourrait être fixé périodiquement dans le cadre d'un exercice de projections financières de long terme validées par un organisme indépendant. Ce taux serait fixé en fonction de l'atteinte des cibles d'endettement prévues par la loi.

Ces trois propositions ont fait l'objet d'un vote indicatif parmi les participants du Congrès 2012 de l'Association des économistes québécois, qui devaient indiquer celle qu'ils jugeaient la plus intéressante. Les résultats de ce vote sont rapportés par Laflèche et Dupuis (2012). La moitié (50 %) des 177 votants ont préféré la troisième proposition, soit la mise en place de mécanismes de contrôle de la croissance de la dette brute. Cette mesure peut être vue comme la plus exigeante des trois recommandations présentées ci-dessus. Les économistes présents au Congrès 2012 étaient donc en quelque sorte au diapason des participants au sondage commandé pour le présent ouvrage, qui sont aussi majoritaires à en demander plus au gouvernement du Québec en matière de réduction du fardeau de la dette. Des remboursements immédiats à partir du Fonds des générations (la première proposition) ont recueilli les faveurs de 32 % des votants, et la deuxième proposition (cibles intermédiaires) a été préférée par 18 % des votants.

Conclusion : des changements récents qui vont dans la bonne direction

En résumé, malgré son cadre légal novateur, le Québec demeure la province la plus endettée selon la plupart des mesures disponibles de la dette publique des provinces. La dynamique de sa dette brute apparaît par ailleurs particulièrement préoccupante. Comme nous l'avons rapporté dans l'introduction de ce chapitre, une majorité de répondants à notre sondage demandent à leur gouvernement d'en faire plus. Le sondage ne demandait toutefois pas aux répondants de préciser les mesures précises qu'ils souhaitent voir leur gouvernement prendre.

Dans ce chapitre, nous avons exploré trois pistes d'action :

1. des remboursements immédiats à partir du Fonds des générations ;
2. des cibles intermédiaires en vue de l'atteinte des cibles fixées dans la loi pour 2025 ;
3. des mécanismes de contrôle de la croissance de la dette brute.

Lors de la dernière campagne électorale, le Parti québécois avait fait sienne la première de ces trois propositions. Le communiqué de presse accompagnant le dévoilement du cadre financier

du parti, le 24 août 2012, stipulait : « Un gouvernement du Parti québécois s'attaquera à la réduction de la dette par des gestes concrets. À la fin de l'année financière, un montant de 5,5 milliards de dollars sera versé sur la dette à partir du Fonds des générations. » Dans son budget, le gouvernement a finalement annoncé qu'il s'en tiendrait au cinquième de cet objectif, soit l'utilisation d'un milliard de dollars du Fonds. Selon les documents budgétaires, aucun remboursement ne semble toutefois avoir été planifié pour les années suivantes. Le Budget 2013-2014 constitue également un premier pas dans le sens de la troisième recommandation. En effet, il prévoit un plafonnement des investissements dans les infrastructures, ce qui correspond à un mécanisme indirect de contrôle de la dette brute.

Ces mesures du gouvernement minoritaire du Parti québécois sont certes des pas dans la bonne direction. Débattre des améliorations possibles aux politiques actuelles demeure toutefois nécessaire, et ne constitue en rien un désaveu des efforts déjà accomplis par les gouvernements québécois depuis l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 1996. Car force est d'admettre que la récession somme toute relativement faible que le Québec a traversée en 2008-2009 a mis en évidence la faiblesse relative des règles budgétaires québécoises, celles-ci ayant dû être suspendues pendant quelques années malgré la flexibilité qui avait été prévue initialement par le législateur. Un renforcement de l'arsenal législatif québécois en matière de réduction de la dette enverrait un signal fort voulant que cet épisode de suspension des règles (et de modification des cibles de dette) ait été une exception rendue nécessaire par un contexte économique mondial sans précédent, et non une entorse durable à la crédibilité des règles budgétaires de l'État québécois.

Bibliographie

BOUCHARD, LUCIEN *et al.* (2005). *Pour un Québec lucide*, manifeste.

CHASSIN, YOURI et MARCELIN JOANIS (2009). « Endettement public : où la récession nous laisse-t-elle ? », dans Marcelin Joanis et Luc Godbout (dir.), *Le Québec économique 2009 : Le chemin parcouru depuis 40 ans*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 243-260.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2002). *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Rapport final, Québec, Gouvernement du Québec.

FARVAQUE, ÉTIENNE, MARTIAL FOUCAULT et MARCELIN JOANIS (à paraître). « Les règles budgétaires dans les provinces canadiennes : nomenclatures et éléments d'analyse », *L'Actualité économique / Revue d'analyse économique*, vol. 88, nº 3.

HERNDON, THOMAS, MICHAEL ASH et ROBERT POLLIN (2013). « Does high public debt consistently stifle economic growth ? A critique of Reinhart and Rogoff », *PERI Working Paper*, nº 322, avril.

JOANIS, MARCELIN (2013). « Endettement des provinces canadiennes : analyse comparative avec les entités fédérées des États-Unis, de l'Australie, de l'Allemagne et de la Suisse », *Cahier de recherche du Groupe de recherche en économie et développement international* (GRÉDI), Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

JOANIS, MARCELIN et CLAUDE MONTMARQUETTE (2004). « La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec », *Choix*, vol. 10, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

LAFLÈCHE, THÉRÈSE et FRANÇOIS DUPUIS (2013). « La prospérité au Québec : nos choix pour y arriver – Le congrès 2012 de l'Association des économistes québécois », dans Luc Godbout, Marcelin Joanis et Jean-Yves Duclos (dir.), *Le Québec économique 2012 : Le point sur le revenu des Québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, chapitre 3, p. 81-112.

MOODY'S INVESTOR SERVICE (2012). « Rating action : Moody's downgrades Ontario's rating to Aa2 from Aa1 ; Outlook changed to stable », communiqué de presse, 26 avril.

MOODY'S INVESTOR SERVICE (2013). « Moody's publie son rapport annuel sur la Province de Québec », communiqué de presse, 11 avril.

PARIZEAU, JACQUES (2013). « Les finances publiques du Québec, un désastre ? », *Le Devoir*, publié en deux parties les 16 et 17 mai 2013.

PARTI QUÉBÉCOIS (2012). « Pauline Marois présente un cadre financier rigoureux et responsable », communiqué de presse, 24 août.

REINHART, CARMEN et KENNETH ROGOFF (2010). « Growth in a time of debt », *American Economic Review : Papers & Proceedings*, vol. 100, mai, p. 573-578.

Chapitre 11

L'innovation technologique dans l'économie québécoise

Nathalie Saint-Pierre et Robert Bernier

11.1. Les enjeux entourant l'innovation

La mondialisation est un phénomène qui s'est développé au cours des dernières décennies et a radicalement changé les règles du jeu en matière d'échanges commerciaux. Une conjonction d'éléments a mené à l'éveil économique des pays émergents, créant une nouvelle puissance souvent identifiée sous l'acronyme *BRIC*, Brésil, Russie, Inde et Chine, soit les pays constituant cette puissance économique émergente.

La progression fulgurante des technologies de l'information et des technologies numériques, l'augmentation exponentielle des mouvements de capitaux, la libéralisation des échanges commerciaux multilatéraux et l'essor démographique de ces pays émergents sont autant de facteurs qui ont favorisé cet éveil économique.

Pour leur part, les entreprises des pays développés ont utilisé la fabrication en Asie pour diminuer leurs coûts de main-d'œuvre et préserver leur position concurrentielle sur les marchés.

Les mécanismes du libre marché ont ainsi exercé une importante pression à la baisse sur les prix de tous les produits, les consommateurs des pays développés étant les grands bénéficiaires. En peu de temps cependant, les usines de fabrication nord-américaines et européennes ont commencé à fermer leurs portes alors que de vastes parcs industriels voyaient le jour en Asie.

Il devint dès lors primordial pour les entreprises d'améliorer leur productivité, c'est-à-dire de produire davantage avec moins de ressources. Néanmoins, les entreprises ne pouvaient plus se faire concurrence strictement au niveau des prix, mais devaient trouver d'autres avantages comparatifs pour se distinguer de leurs rivales afin de pouvoir dégager des marges bénéficiaires leur permettant de préserver une certaine santé financière.

La capacité de dégager des marges bénéficiaires intéressantes dépend du niveau de concurrence dans un marché donné, mais surtout de la valeur ajoutée que revêt l'offre de produits d'une entreprise. Cette valeur ajoutée découle essentiellement du degré d'innovation inhérent aux caractéristiques du produit. L'innovation peut également concerner les procédés de production, diminuant les coûts de production et augmentant la productivité ainsi que la rentabilité.

Outre le développement de nouveaux produits ou de nouveaux procédés de production, l'innovation peut aussi se situer sur le plan organisationnel quant au modèle d'affaires de l'entreprise ou même sur le plan de la commercialisation lorsqu'on modifie substantiellement les méthodes de mise en marché d'un produit ou service.

La mondialisation a donc fait de l'investissement en innovation un impératif de survie pour les entreprises des pays développés et éventuellement aussi pour celles des pays émergents. L'innovation est devenue la nouvelle norme de la concurrence commerciale et tous les pays reconnaissent désormais que celle-ci est l'élément clé derrière la productivité, le niveau de vie et la richesse des pays.

Le défi de l'innovation constitue également un enjeu pour les communautés. Il est prouvé que les activités à forte valeur ajoutée sont non seulement essentielles pour la pérennité des entreprises, mais aussi qu'elles sont déterminantes pour le développement économique régional.

> *Existing evidence for the United States indicates that the multiplier effect of high tech employment is three times larger than the multiplier effect of employment in traditional manufacturing industries. In other words, the impact on a local labor market of attracting a high tech employer to a city is three times larger than the impact of attracting a low tech employer of similar size* (Moretti et Thulin, 2012).

Il existe une compétition de plus en plus féroce entre les communautés pour attirer les meilleures entreprises qui elles, en contrepartie, veulent à tout prix attirer le meilleur capital humain, puisque la matière grise est à l'origine du processus d'innovation. La course à l'innovation requiert donc une domination sur le plan du savoir et de la recherche dans des domaines bien précis, ce qui suppose par ailleurs la meilleure expertise issue des meilleurs chercheurs.

Bien que l'innovation ait un impact bien concret à moyen terme sur la prospérité économique des pays par le biais de la compétitivité des entreprises, celle-ci émane à long terme des activités de recherche, pourvu que d'éventuels transferts technologiques prennent place avec succès vers une masse critique d'entreprises. La plupart des pays déploient beaucoup d'efforts pour mettre en place un écosystème optimal favorisant ces activités de recherche et de transfert.

11.2. La performance relative du Québec en matière d'innovation

Entre 2008 et 2010, près de 80 % des entreprises manufacturières du Québec ont eu recours à un des quatre types d'innovation. Parmi elles, 70 % ont réussi à mettre en marché au moins une innovation rentable au cours des trois années précédentes et 28 % de leur chiffre d'affaires était généré par des innovations (ISQ, 2012).

En date de 2010, l'investissement en R-D (DIRD) en pourcentage du PIB au Canada est inférieur à celui des pays européens, soit 1,80 % contre 2 %, alors que la performance du Québec se compare avantageusement à celle des pays membres de l'OCDE, soit 2,41 % contre 2,38 % (ISQ, 2013c). Ces chiffres sont cependant nettement en deçà de ceux des États-Unis (2,83 %) et du G8 (2,50 %). Les pays qui excellent à ce chapitre sont Israël (4,34 %), la Finlande (3,90 %), la Corée du Sud (3,74 %) et la Suède (3,34 %).

Toujours en date de 2010, il appert que 36 % de la R-D au Québec est issue de l'enseignement supérieur, 59 % des entreprises commerciales, 4 % de l'administration fédérale et 1,2 % de l'administration provinciale. En moyenne au Canada, 10 % de cette R-D est attribuable aux activités du gouvernement fédéral, alors que les entreprises n'y contribuent que pour 50 % (ISQ, 2013a). La contribution du fédéral est donc nettement inférieure au Québec par rapport à ailleurs au pays. En effet, 66,3 % de la R-D intra-muros du secteur de l'État au Canada est réalisée en Ontario (ISQ, 2013b).

Au chapitre des dépenses intra-muros de R-D du secteur de l'enseignement supérieur (DIRDES) en pourcentage du PIB pour 2010, le Québec est en tête de peloton avec 0,86 %, derrière la Suède avec 0,89 %. Les États-Unis se situent au même niveau que le G8, soit 0,42 %, alors que l'Union européenne affiche 0,50 %, l'OCDE 0,45 % et le Canada 0,69 % (ISQ, 2013c).

Sur le plan du nombre d'inventions brevetées, le tableau québécois est moins reluisant. Un bon indicateur est celui du nombre de brevets par million d'habitants. Le G8 se situe à 210, les États-Unis à 361, le Canada à 174 et le Québec à 136 (ISQ, 2013e).

Finalement, les industries de haute technologie au Québec comptent pour près du quart des échanges commerciaux internationaux, soit 23,8 % des exportations et 22,3 % des importations. Ces proportions sont de 10,3 % et 19,2 % respectivement pour les autres provinces canadiennes (ISQ, 2011). Le Québec affiche donc un équilibre des échanges, alors que le reste du Canada accuse un déficit assez important. Le Québec s'accapare 35,1 % des exportations de haute technologie au Canada.

Le Québec a traditionnellement été reconnu comme ayant un fort investissement en innovation. Encore faut-il être en mesure de convertir cet investissement en retombées commerciales génératrices de richesse. Voilà où le portrait québécois s'obscurcit.

L'outil stratégique que constitue l'innovation pour la création de richesse d'un pays résulte d'un long processus commençant par la recherche fondamentale ou appliquée et se terminant par la mise en marché réussie d'un nouveau produit. Il s'agit d'un continuum où les activités en amont prennent place surtout dans le milieu de la recherche universitaire ou institutionnelle, alors que les activités en aval s'organisent davantage dans le secteur industriel. Pour maîtriser le processus de création de richesse issu des activités liées à l'innovation, il faut exceller en amont comme en aval et, surtout, dans les activités de transfert technologique tout au long du continuum. Voilà le réel défi que pose l'innovation.

Selon un sondage réalisé en 2010 par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, à peine 10 % des PME affichant des revenus supérieurs à 5 millions de dollars collaborent avec le milieu universitaire et seulement 1 % d'entre elles ont été impliquées dans un transfert technologique (Deschamps, Macedo et Levesque, 2013).

Une étude publiée en mars 2013 dans la *Technology Innovation Management Review* tente d'expliquer les raisons derrière le peu de résultats probants en matière de transferts technologiques au Québec. Les questions liées à la protection de la propriété intellectuelle ont toujours constitué un frein aux échanges entre le milieu universitaire et le milieu industriel. Les auteurs constatent une absence d'intérêt des entrepreneurs quant à la promotion des échanges d'information scientifique ou à la mise en place de meilleures pratiques de gestion de la propriété intellectuelle. Une analyse attentive du rôle des différents intermédiaires impliqués d'une façon ou d'une autre dans ces échanges révèle un manque de connaissances quant aux façons de gérer l'épineuse question de la propriété intellectuelle. D'autre part, plusieurs de ces intermédiaires ne sont pas proactifs auprès des milieux industriels et perçoivent même leur rôle comme étant limité à la défense des droits du milieu universitaire. Compte tenu de l'investissement significatif du Québec dans la recherche universitaire, ce constat prend une signification particulière. Il semble qu'un effort accru de formation et de sensibilisation à l'importance des outils de gestion de la propriété intellectuelle auprès des divers acteurs jouant un rôle de liaison permettrait au Québec d'améliorer substantiellement sa performance en matière de transferts technologiques. Ces transferts sont un maillon critique de la chaîne de création de valeur de l'innovation.

> Relativement peu d'innovateurs déclarent utiliser l'information provenant de sources institutionnelles telles que les instituts de recherche publics ou parapublics (24,6 %) ou les universités (ISQ, 2012, p. 40).

Outre les difficultés liées aux activités de transfert technologique, la mise en marché des innovations semble problématique, particulièrement pour les PME. Entre 1994 et 2003, bien que l'investissement des entreprises en R-D au Québec ait fait un bond de 105 %, les revenus générés ne progressaient que de 35 %. En 2003, les revenus par employé dans les entreprises du reste du Canada étaient 1,5 fois supérieurs à ceux du Québec (DEC, 2006).

Une étude de Développement économique Canada réalisée en 2006 révèle qu'il existe une importante difficulté dans les efforts de commercialisation des PME québécoises qui investissent en R-D. Plus particulièrement, chez celles dont l'investissement se situe entre 100 000 $ et 3 millions de dollars et représente entre 3 et 50 % des ventes, désignées sous l'appellation « *early stage* », de même que chez celles dont l'investissement est supérieur à 100 000 $ et représente plus de 50 % des ventes, désignées sous l'appellation « *start-up* ».

Selon des données de 2003, les *start-up* au Québec auraient en moyenne 33 employés générant 20 875 $ de ventes chacun, alors que l'investissement en R-D par employé est de 37 517 $. Les mêmes données pour le reste du Canada sont de 42 employés pour 41 687 $ de ventes et 56 378 $ en R-D. Au Québec, les *early-stage* auraient 40 employés, 98 336 $ de ventes par employé et 9 753 $ en R-D par employé, alors que les mêmes chiffres pour celles du reste du Canada sont de 39 employés, 134 794 $ de ventes et 12 955 $ en R-D (DEC, 2006).

> *The paper finds empirical evidence that marketing expenditures explain a large part of the success of the innovation, even more (twice as much) than the flow of investment in R-D* […] *Policy should always take into account the size of firms when considering to support their R-D and, if possible, commercialization investments, giving preference to small ones as they seem to show the bigger difficulties* (Garcia, 2011, p. 22).

11.3. La stratégie québécoise en matière de recherche et d'innovation

À la suite de la publication en 2005 du rapport Fortier sur la valorisation des résultats de la recherche, le gouvernement du Québec se dote d'une stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation pour la période 2007-2010. Cette stratégie repose sur trois axes : le renforcement de la recherche publique et le développement des technologies stratégiques, la recherche industrielle en entreprise et le renforcement des mécanismes de valorisation et de transfert. Concrètement, la majeure partie de l'appui financier est alors dirigée vers la recherche, avec 870 millions de dollars sur un total de 1 166 millions de dollars investis dans la recherche et ses infrastructures.

Lors de la mise à jour de la stratégie pour la période 2010-2013, on poursuit les mêmes objectifs en ajoutant la mise en chantier de cinq grands projets mobilisateurs, soit l'avion écologique, l'autobus électrique du futur, le bioraffinage forestier, un projet en technologies de l'information et communication écologique (*Écolo TIC*) ainsi qu'un projet de soins de santé personnalisés. Finalement, on met l'accent sur la gouvernance en créant Recherche Québec, nouvel organisme dont le mandat est de chapeauter tous les fonds de recherche existants. De plus, un Comité stratégique en science et technologie a été mis sur pied avec le mandat de conseiller le ministre responsable de ce portefeuille. L'effort financier du gouvernement du Québec pour cette deuxième stratégie passe de 1 166 millions de dollars à 1 800 millions de dollars, une augmentation d'un peu plus de 50 %.

Alors que cette dernière stratégie consacrait plus de 200 millions de dollars au secteur industriel comparativement aux 88 millions de dollars de la première stratégie, la plus récente Politique nationale de la recherche et de l'innovation 2014-2019 maintient cette même allocation de ressources entre le secteur de la recherche et celui de l'innovation industrielle. Cette nouvelle politique contient néanmoins plusieurs éléments intéressants. On y met l'accent sur le renforcement de la culture et des carrières scientifiques, le rayonnement international de la recherche québécoise, la création d'une seule bannière pour regrouper plus de 120 organismes actifs

en recherche appliquée et une plateforme d'innovation ouverte QuébecInnove reliant les utilisateurs et les fournisseurs de la recherche appliquée.

La nouvelle politique souligne la faible contribution des entreprises québécoises à l'investissement total du Québec en R-D, soit 53 %, par rapport à la moyenne de l'OCDE qui s'élève à 60,7 %. La politique reconnaît également que « le Québec éprouve encore de la difficulté à commercialiser les résultats de sa recherche ». Dans ce sens, la politique fait état d'un soutien accru aux entreprises technologiques en démarrage et à la commercialisation de produits innovants sans qu'aucun engagement plus spécifique ne soit cependant fourni.

Il est de bon aloi de vouloir accroître les retombées de la recherche appliquée et fondamentale, même si ces activités sont déjà reconnues comme une force au Québec. Néanmoins, tant que notre politique industrielle ne s'attaquera pas aux difficultés de commercialisation de nos entreprises innovantes, tous ces efforts ne pourront produire les retombées économiques souhaitées sous la forme de richesse, d'emplois ou d'investissements. Le Québec aurait avantage à faire preuve d'un meilleur équilibre dans ses efforts de promotion de la recherche en comparaison avec ceux qui sont consentis dans la promotion de l'innovation en milieu industriel. On est en droit de se questionner sur la valeur marginale d'un dollar additionnel consacré à la recherche par rapport à la valeur marginale de ce même dollar s'il était consacré à la promotion de l'innovation en milieu industriel.

Certains analystes s'entendent pour affirmer que le succès en matière d'innovation requiert un ensemble de facteurs clés qu'on pourrait décrire comme un véritable écosystème. Ces facteurs sont : la recherche, le capital de risque, les transferts technologiques, la commercialisation, la mobilisation des acteurs, l'engagement politique et la fiscalité.

Tant sur le plan de la recherche, de la mobilisation des acteurs et de l'engagement politique que sur celui de la fiscalité, l'expérience québécoise se révèle très positive. Cependant, sur d'autres plans, soit ceux des transferts technologiques et des activités de commercialisation, le Québec présente d'importants déficits de performance. L'expérience en ce qui a trait au capital de risque est plus mitigée.

En 2012, le Québec se classait 11e parmi les États et provinces de l'Amérique du Nord pour les dollars investis en capital de risque, l'Ontario s'étant taillé la 6e place. La Californie, le Massachusetts et l'État de New York occupaient les trois premières places, la Californie s'étant classée loin en tête.

Même si près de la moitié des investissements en capital de risque au Canada ont été réalisés dans des projets dits « de *early stage* », dans les faits, bien peu d'investissements se font aux stades de précommercialisation. En 2012, seulement 2 % des investissements en capital de risque au Québec ont été réalisés au stade du prédémarrage, 21 % au stade du démarrage et 6 % en début de croissance (Reuters, 2013). En revanche, 71 % des investissements sont réalisés au stade plus mature d'expansion.

La majeure partie des fonds investis au Québec en 2012 l'a été dans des secteurs traditionnels, soit 37 % du total en comparaison avec 15 % pour le Canada. Au Canada, le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) a accaparé plus de 49 % des investissements, contre seulement 30 % au Québec. Néanmoins, au premier trimestre de 2013, le Québec se classait au 6e rang nord-américain des investissements en capital de risque, Montréal se classait première ville canadienne et la majeure partie des investissements étaient réalisés dans les secteurs des autres technologies (technologies propres) (Reuters, 2013).

Bien que l'industrie du capital de risque au Québec demeure plutôt jeune, en proie à un manque de maturité et de profondeur, elle s'est démarquée au Canada par son dynamisme et sa proactivité. Mentionnons l'effort du gouvernement du Québec, qui a investi, en partenariat avec le secteur privé, plusieurs centaines de millions de dollars au cours de la dernière décennie dans le but de s'attaquer au problème du sous-financement des entreprises technologiques au stade de la précommercialisation et du démarrage.

Pour sa part, le gouvernement fédéral annonçait en janvier 2013 l'injection de 400 millions de dollars sur 7 à 10 ans dans le secteur du capital de risque au Canada pour dynamiser cette industrie qui n'a pas affiché les meilleurs rendements au cours des dernières années. Ces décisions des gouvernements tendent à favoriser l'attraction de capitaux étrangers pouvant accroître la compétitivité de ce secteur naissant au Canada.

> En se fondant sur le niveau de croissance enregistré par des économies axées sur les connaissances, notamment les régions de Boston, de New York et de Silicon Valley, ce programme souligne l'importance d'un secteur durable de capital-investissement privé, tout en reconnaissant l'importance de plusieurs autres facteurs, par exemple les organismes de transferts de technologies, les recoupements avec des groupements d'investissements étrangers et l'accessibilité à des mentors pour les entreprises de capital de risque sans expérience afin qu'elles puissent acquérir des compétences à l'échelle locale (Didus et Blaikie, 2013, p. 2).

11.4. Les perspectives sectorielles

Plusieurs secteurs de l'économie traditionnelle québécoise se distinguent par leurs performances, notamment le secteur de l'aéronautique et celui de la santé. Le secteur du matériel de communication fait preuve d'une grande capacité d'innovation, mais il est aussi celui qui démontre le plus de proactivité en matière d'efforts de commercialisation. Il est également un des secteurs où les entreprises utilisent davantage leur personnel de ventes dans l'élaboration des activités d'innovation.

> En proportion, les innovateurs de la filière sont plus nombreux que ceux du secteur à avoir réalisé des études de marché (55,8 %), des lancements publicitaires (40,1 %), des plans de marketing (68,4 %), des activités de positionnement des produits (67,8 %), des analyses de rentabilité (78,0 %) et des études de faisabilité de projet (69,4 %) ; ils sont aussi plus nombreux à avoir fait de la publicité après le lancement du produit (47,0 %), à avoir conclu des ententes de distribution (47,4 %) ou des ententes de partenariat de commercialisation à l'échelle internationale (26,8 %) ainsi qu'à avoir réalisé des activités de rétroaction de la clientèle (50,6 %) (ISQ, 2008, p. 121).

D'un point de vue sectoriel, il appert que le Québec possède un excellent positionnement dans les secteurs de l'aérospatiale, de la santé et des technologies de l'information. Les nanotechnologies demeurent un secteur prometteur où le Québec doit confirmer son expertise.

Le secteur de l'aérospatiale s'est particulièrement renforcé au cours des quinze dernières années, alors que le Québec possède un des plus forts taux de spécialisation mesurés en fonction des publications et des citations relatives. Il se situe dans le premier tiers d'une quinzaine de pays cités en comparaison (MDEIE, 2012).

La position relative du Québec en santé est avantageuse, bien que derrière certains leaders tels les États-Unis, la Suède et l'Angleterre. Lorsque comparé à celui des quinze autres pays, son indice de spécialisation en recherche lui vaut une cinquième place.

En matière de technologies de l'information, le Québec a perdu du terrain depuis vingt ans, mais se classe toujours en haut de la moyenne mondiale derrière la Finlande et l'Ontario.

En nanotechnologies, le Québec figure sur la carte comparative internationale, mais assez loin derrière les États-Unis, la France et la Suède. Il reste encore beaucoup de travail à accomplir pour espérer se positionner dans ce secteur de pointe.

Les autres secteurs émergents sont les technologies de l'environnement et les énergies renouvelables. Sur le plan mondial, le Québec se compare avantageusement avec les États-Unis. Curieusement, le Canada se classe cinquième sur le plan international quant à une mesure relative du nombre de ses brevets.

> Sur la scène internationale, la deuxième matrice impact/spécialisation présente le Québec comme un des leaders mondiaux. Effectivement, le Québec affiche le meilleur résultat en matière d'impact de ses publications scientifiques et il se classe troisième quant à la spécialisation dans les domaines de l'environnement, puisque seuls le Canada et l'Australie font mieux que le Québec (MDEIE, 2009).

De 1997 à 2004, les dépenses des entreprises en R-D dans les technologies vertes au Québec ont bondi de près de 20 %, les secteurs de la gestion des matières résiduelles et des énergies renouvelables ayant connu les croissances les plus marquées.

Un secteur d'activités appelé à connaître une croissance remarquable au cours du XXIe siècle est celui des énergies renouvelables. D'ici les dix prochaines années, le secteur des énergies renouvelables affichera une croissance d'environ 20 %, celle de l'énergie solaire atteignant les 40 % (Lynch, 2008, p. 26). De 2007 à 2010, les subventions à l'échelle mondiale pour le secteur des

énergies renouvelables sont passées de 39 milliards à 66 milliards de dollars. Par ailleurs, ce secteur devrait combler plus de la moitié des besoins en énergie d'ici 2035 (Deloitte Touche Tohmatsu, 2012, p. 54).

En 2006, on estimait que le Canada exploitait à peine 2 % de sa capacité en énergie solaire PV (photovoltaïque). Une augmentation graduelle de la production devrait permettre de réduire les coûts de production, amenant les tarifs à parité avec ceux de l'hydroélectricité à compter de 2021 (Conseil sectoriel de l'électricité, 2009, p. 27). Cette parité serait atteinte cependant beaucoup plus tôt en Californie et en Espagne (2012), en Italie (2010) et en Allemagne (2014) (Merryll Lynch, 2008, p. 21). Même si le Canada est un pays nordique, le potentiel solaire moyen des villes canadiennes atteint près de 82 % de celui de la Californie et près de 94 % de celui du New Jersey. L'attrait du solaire réside aussi dans le fait qu'il génère son énergie de façon locale, décentralisée et pendant les périodes de pointe de consommation ; à ces heures, son coût est concurrentiel (Association des industries solaires du Canada, 2010, p. 18).

L'Ontario annonçait en 2009 dans le cadre de son *New Green Energy Act* le programme *Feed In Tariff* permettant aux clients d'Hydro-Ontario de revendre leur surplus d'électricité solaire à des taux prédéterminés[1]. Le programme requiert le respect d'un contenu national minimal, ce qui a entraîné des retombées économiques locales intéressantes. La Fondation Suzuki prétend que d'ici 2025, l'Ontario pourrait avoir une capacité raccordée au réseau de 13 778 MW (Conseil sectoriel de l'électricité, 2009, p. 24).

Le déploiement de *smart grids* est aussi critique, compte tenu de la croissance anticipée des besoins en approvisionnement d'électricité. Le département américain de l'Énergie estime que chaque ménage consomme environ 11 000 kWh par année ; l'utilisation de véhicules électriques ajouterait 21 000 kWh à cette consommation. En supposant une pénétration de 50 % du marché automobile, les véhicules électriques à eux seuls utiliseraient 62 % de la production domestique d'électricité.

1. <http://www.solarinstitute.ca/about.html>.

The bottom line is that vision and innovation require investment into infrastructure and in particular renewable energy generation like solar and wind and the grid to support intelligent transmission and distribution[2].

Le Québec tarde à se doter d'une politique en matière d'énergies renouvelables, ce que tente de corriger la nouvelle Politique nationale de la recherche et de l'innovation en identifiant le développement durable comme l'un de ses trois axes prioritaires de développement.

11.5. De meilleures pratiques au Québec et ailleurs dans le monde

Plusieurs régions du Québec ont reconnu depuis longtemps l'importance de soutenir l'investissement en innovation pour appuyer le développement économique d'une région. La plupart des régions ont formulé leur stratégie autour du concept de grappes industrielles.

Il y a plus de vingt ans, les régions de Laval, Québec et Montréal mettaient sur pied des parcs technologiques et des technopoles, le tout structuré en fonction de compétences régionales définies. À Québec, la présence de l'Institut national d'optique a incité la région à développer un pôle en optique-photonique. À Laval, la présence de centres de recherche et d'entreprises d'envergure en biotechnologie a incité les autorités à développer un parc technologique consacré à ce secteur. À Montréal, les secteurs de l'aérospatiale et des technologies de l'information ont rapidement émergé comme des grappes industrielles naturelles et des organismes sectoriels (financés par les trois paliers de gouvernement) ont vu le jour.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs autres régions leur ont emboîté le pas. La région du Saguenay, en partenariat avec l'entreprise privée, a développé une grappe dans les applications liées à l'aluminium. La Mauricie s'est orientée vers l'hydrogène et les dérivés du bois. La Montérégie, forte d'un important bassin d'entreprises, a misé sur une plus grande diversification sectorielle,

2. <http://greenecon.net/infrastructure-investment-electric-vehicles-and-smart-grid/energy_economics.html#more-98>.

soit : le bioalimentaire, la microélectronique, les technologies avancées de matériel de transport et logistique, la transformation des métaux et les matériaux souples avancés. Plus récemment, le Centre-du-Québec s'est positionné dans le secteur des équipementiers pour véhicules commerciaux.

En Estrie, la région de Bromont a développé un parc technologique axé sur le secteur de la micro-électronique, avec la présence d'IBM et de Dalsa.

Le Québec, de façon générale, gère le dossier de l'innovation de façon proactive. Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) et maintenant le ministère des Finances ont fait un excellent travail pour sensibiliser les régions ainsi que les entreprises à l'urgence d'agir en matière d'innovation. Le programme ACCORD a permis aux régions de s'approprier des créneaux d'excellence et de bâtir leur stratégie industrielle autour de ceux-ci.

Un des atouts que possède le Québec en matière d'innovation et de développement économique est l'Institut de développement de produits, basé à Québec, et affilié à son équivalent américain, The Product Development Institute. L'organisme québécois, créé en 1995 sous le leadership de Robert Cooper (Université de Sherbrooke) et d'un nombre limité d'entreprises manufacturières telles Bombardier, a pour mission d'accélérer l'adoption de meilleures pratiques en développement de produits et en écoconception afin de rendre les entreprises plus compétitives. Dirigé par Guy Belletête avec une équipe d'une quinzaine d'employés, il compte parmi ses membres pratiquement toutes les entreprises de taille moyenne qui ensemble constituent le fer de lance de la compétitivité du Québec sur le plan international[3].

Au cours des dernières années, l'Institut a adapté son approche dite « de *stage gate* » à la réalité vécue par les PME. Le *stage-gate* consiste à scinder les étapes du développement de produits en phases et à tenter d'aligner ce processus avec les demandes du marché pour maximiser l'impact commercial de l'investissement en innovation.

3. <http://www.idp-ipd.com/qui-sommes-nous/mission-valeurs-et-actions>.

L'Institut a mis sur pied des réseaux d'amélioration constitués chacun d'une dizaine de PME en collaboration avec les agents de développement économique des régions du Saguenay, de Chaudière-Appalaches et de la Mauricie. Ces initiatives ont été soutenues par le MDEIE et par Développement économique Canada, ce qui a rendu la démarche plus accessible pour les PME.

Les pays de l'Union européenne ont mis sur pied plusieurs programmes visant à stimuler l'innovation qui s'apparentent parfois à ce qui se fait au Québec et au Canada. Cependant, certaines initiatives nous semblent particulièrement dignes d'intérêt.

L'Union européenne vient d'annoncer la mise sur pied d'un partenariat entre les villes et les communautés intelligentes en utilisant les secteurs des TIC, de l'énergie et des transports pour déployer les infrastructures et systèmes urbains de demain. Une enveloppe budgétaire de près de 500 millions de dollars a été allouée à ce programme pour l'année 2013.

Plusieurs régions, dont celle de Champagne-Ardenne, ont mis sur pied un programme incitatif pour encourager les PME manufacturières à faible intensité technologique à s'engager dans un projet bien défini d'innovation en espérant que l'expérience donne le goût à l'entreprise d'en faire une pratique régulière. Un réseau d'experts rencontre l'entreprise avec comme objectif de définir un projet de R-D qui puisse avoir un impact tangible sur les opérations de l'entreprise. Le programme couvre les dépenses reliées au projet jusqu'à concurrence de 50 % des coûts et un maximum de 10 000 € (PERIA, 2011). Le montant de l'aide est somme toute modeste, mais ce qui est intéressant est qu'on cible les entreprises qui réalisent peu ou pas d'innovations technologiques.

Les États-Unis ont également développé leur stratégie autour du concept de grappes. À titre d'exemple, l'État de Washington a mis sur pied une douzaine de *Innovation Partnership Zones* regroupant des organismes de recherche et de formation avec le secteur privé dans une région précise avec une orientation sectorielle ciblée sous l'égide d'un organisme de développement économique. Une entente de principe unit les principaux acteurs concernés, incluant les villes ou comtés appelés à contribuer au financement[4]. D'autre part, l'État a élaboré une tarification fiscale préférentielle différenciée en fonction des différents segments industriels novateurs.

4. <http://www.choosewashington.com/business/partnership/Pages/default.aspx>.

Les Américains n'ont toutefois pas de stratégie nationale d'innovation basée sur une vision à long terme. En 2010, le gouvernement américain annonçait l'octroi de 130 millions de dollars pour créer dans la région de Philadelphie le premier *Energy Regional Innovation Cluster*[5].

> *One new federal approach is for several agencies to pool efforts with state and local governments and universities to support specific regional clusters aimed at meeting national needs* (Wessner et Wolff, 2012, p. 117).

Conclusion

Les réponses au sondage réalisé dans le cadre de ce livre démontrent d'ores et déjà une certaine compréhension de la population quant aux enjeux liés à l'innovation technologique pour assurer notre niveau de vie à long terme. Néanmoins, ce même constat pourrait être fait dans la plupart des pays industrialisés.

La concurrence internationale est vive et la course à la maîtrise du processus de création de richesse issu de l'innovation technologique s'intensifie. Plusieurs experts s'accordent pour dire que ce processus est optimal lorsqu'il prend place dans un écosystème favorable. L'écosystème est constitué de plusieurs maillons qui sont imbriqués les uns dans les autres pour former un tout. Le meilleur écosystème est celui où aucun de ces maillons n'est négligé et où certaines forces se dégagent.

Le Québec possède des forces indéniables sur le plan de la recherche, plus spécifiquement en matière de recherche universitaire. Cependant, ses maillons faibles que sont les activités de transferts technologiques et la commercialisation de sa recherche mettent en péril sa performance globale en matière d'innovation technologique. Ces maillons qui sont en aval de la chaîne de création de richesse sont justement ceux qui ont le plus d'impact sur les indicateurs économiques.

Lorsqu'on considère que la situation économique et financière se précarise d'année en année au Québec, il est inquiétant de constater notre sous-performance sur le plan de la contribution

5. <http://scienceprogress.org/2010/08/a-win-for-regional-innovation/>.

de l'innovation technologique aux indicateurs économiques et à la diversification de l'économie.

Cette faiblesse des deux maillons afférents aux retombées commerciales de la recherche peut sembler pour certains une problématique secondaire. Nous croyons cependant qu'il s'agit de la bougie d'allumage de la contribution du développement technologique à notre performance économique globale.

Il existe un leadership politique et une volonté de société de se démarquer sur le plan de l'innovation technologique. Cependant, nos leaders souffrent possiblement de myopie quant aux moyens pour y arriver. Il doit y avoir un réel équilibre entre l'effort consacré à la recherche à long terme et l'attention consacrée aux activités de commercialisation dont l'impact est mesurable à court et moyen termes.

Nous devons instaurer une meilleure harmonie entre les pôles de l'économie et de la recherche si nous souhaitons que notre société progresse en matière d'innovation technologique. Telle est la condition essentielle au succès en matière de création de richesse. L'héritage matériel que nous léguerons aux générations futures en dépend.

Ce texte a tenté de mettre en lumière un aspect négligé du processus d'innovation technologique au Québec. Nous espérons qu'il aura contribué à alimenter la réflexion sur cet enjeu de société fondamental.

Bibliographie

ASSOCIATION DES INDUSTRIES SOLAIRES DU CANADA – CANSIA (2010). *Vision du solaire 2025*, décembre, Ottawa, CanSIA.

CONSEIL SECTORIEL DE L'ÉLECTRICITÉ (2009). *Enquête sur la main-d'œuvre dans le secteur canadien de l'énergie solaire*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU LTD. (2012). *The Future of Manufacturing : Opportunities To Drive Economic Growth*, avril, Genève, World Economic Forum.

DESCHAMPS, ISABELLE, MARIA G. MACEDO et CHRISTIAN EVE-LEVESQUE (2013). « University-SME collaboration and open innovation : Intellectual-property management tools and the role of intermediaries », *Technology Innovation Management Review*, mars, p. 33.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE CANADA – DEC (2006). *Performance des entreprises innovantes au Québec : R&D et commercialisation*, novembre, Ottawa, DEC.

DIDUS, TERRY et HEENAN BLAIKIE (2013). « Vent d'optimisme dans les secteurs du capital de risque et du capital-investissement au Canada », *Focus*, avril.

GARCIA, A. (2011). *The Relevance of Marketing in the Success of Innovations*, document de travail sur le R&D en entreprise et l'innovation, nº 9, Institute for prospective technological studies, Union européenne, décembre.

GRAVEL, PAULINE (2013). « Québec entend favoriser la recherche universitaire et fondamentale », *Le Devoir*, 12 avril.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2008). *L'innovation dans les filières industrielles du secteur de la fabrication du Québec*, octobre, Québec, ISQ.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2011). *Structure des exportations et des importations manufacturières, Québec et reste du Canada*, mis à jour 10 mai 2011, Québec, ISQ.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2012). *L'innovation dans le secteur de la fabrication au Québec entre 2008 et 2010*, décembre, Québec, ISQ.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2013a). *Structure d'exécution de la DIRD, Québec, autres provinces et Canada*, janvier, Québec, ISQ.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2013b). *Part des provinces dans le total des dépenses R-D intra-muros du secteur de l'État au Canada*, janvier, Québec, ISQ.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2013c). *Dépenses intra-muros de R-D (DIRD) en pourcentage du PIB, données de 2001 à 2012*, février, Québec, ISQ.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2013d). *Dépenses intra-muros de R-D du secteur de l'enseignement supérieur (DIRDES) en pourcentage du PIB, Québec, Ontario, pays de l'OCDE, Union européenne, G8 et certains pays hors OCDE*, février, Québec, ISQ.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2013e). *Nombre d'inventions brevetées à l'USPTO par million d'habitants, Québec, Ontario, pays du G8, pays nordiques, certains pays émergents et monde*, mars, Québec, ISQ.

MERRYLL LYNCH (2008). *The Sixth Revolution : The Coming of Cleantech*, novembre, New York, Merryll Lynch.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION – MDEIE (2009). *Un portrait statistique de la recherche en environnement au Québec selon quelques indicateurs*, août, Ottawa, MDEIE.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION – MDEIE (2112). *Positionnement du Québec dans les secteurs prioritaires de recherche*, Ottawa, MDEIE.

MORRETTI, E. ET P. THULIN (2012). *Local Multipliers and Human Capital in the US and Sweden*, document de travail nº 914, Research Institute of Industrial economics, avril.

PARTNERSHIP ON EUROPEAN REGIONAL INNOVATION AGENCIES – PERIA (2011). *Good Practice Report*, juillet, Reims, PERIA.

WESSNER, CHARLES et ALAN WOLFF (2012). *Rising to the Challenge : US Innovation Policy for the Global Economy*, Washington, D.C., National Research Council of the National Academies.

Chapitre 12

La fiscalité au Québec[1]

Luc Godbout, avec la collaboration de Suzie St-Cerny

12.1. L'état de la situation

On entend souvent dire que le poids de la fiscalité est lourd au Québec. Conséquemment, le Québec disposerait de peu ou pas de marge de manœuvre pour faire face à diverses éventualités comme le difficile retour à l'équilibre budgétaire, la prise en compte des effets négatifs de l'endettement public ou encore les conséquences des changements démographiques sur les finances publiques. Les Québécois ont-ils atteint le point de non-retour en regard des taxes et impôts qu'ils peuvent accepter ?

C'est du moins l'impression qu'ils ont ! En effet, dans le sondage à l'origine de cet ouvrage, à la question « Globalement, lorsque vous considérez l'ensemble des services gouvernementaux qui vous sont offerts, diriez-vous que vous payez trop d'impôts,

1. Ce chapitre est une version adaptée d'un cahier de recherche de la Chaire de recherche en fiscalité de l'Université de Sherbrooke. Nous tenons à remercier la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de son appui financier qui a rendu possible la réalisation de ce texte.

assez d'impôts, pas assez d'impôts ou peu d'impôts ? », ils sont 97 % à répondre qu'ils trouvent qu'ils paient trop ou assez d'impôts. Le constat est relativement homogène – la réponse oscille entre 99 % et 100 % – que le répondant ait l'intention de voter pour le Parti québécois (PQ), le Parti libéral du Québec (PLQ) ou la Coalition Avenir Québec (CAQ). Même chez les sympathisants de Québec solidaire (QS), 93 % des gens disent payer trop ou assez d'impôts.

Plus spécifiquement, 55 % des Québécois répondent payer trop d'impôts en regard de l'ensemble des services gouvernementaux offerts. Cette affirmation grimpe aux deux tiers pour les sympathisants du PLQ (65 %) et de la CAQ (67 %), contre 45 % pour le PQ et 41 % pour QS.

Évidemment, le climat ambiant, avec la Commission Charbonneau, laisse peu de place au sentiment d'une bonne gestion des deniers publics ou à l'idée que les impôts payés nous en « donnent pour notre argent ».

Si le niveau des dépenses publiques actuelles au Qubec est élevé, difficilement compressible et même appelé à croître avec les changements démographiques attendus, est-il possible, à tout le moins, de songer à réformer la fiscalité, dans l'objectif d'en minimiser les impacts négatifs sur la croissance économique ? Il s'agit là d'un élément incontournable pour assurer la croissance future des recettes fiscales en vue de financer nos services publics dans une société vieillissante.

En dressant un portrait de la fiscalité au Québec, tant sur le plan de son poids que sur celui de la manière de prélever les impôts et taxes en regard de ce qui se fait dans les pays de l'OCDE, il sera possible de faire certaines observations qui devraient ouvrir la réflexion sur la fiscalité au Québec.

12.2. Le fardeau fiscal au Québec

Avant d'établir le poids de la fiscalité au Québec et de le comparer, il faut savoir circonscrire les prélèvements gouvernementaux entrant dans sa composition. Ici, l'expression déborde de la simple notion de l'impôt. Elle porte en elle la fiscalité de manière globale, sans se restreindre au cadre de l'impôt, en se situant dans son environnement économique et comparé (Beltrame, 2004, p. 157-174).

Conçues et énoncées par l'OCDE (2012, p. 350, alinéa 1) comme « l'ensemble des versements obligatoires effectués sans contrepartie [par les agents économiques] au profit des administrations publiques », la notion de prélèvements obligatoires (impôts, taxes ou cotisations) est au cœur de la mesure du poids de la fiscalité. D'après cette définition[2], les versements obligatoires incluent tous les flux monétaires effectifs versés par les agents économiques aux administrations publiques, dès lors que ces versements ne sont pas liés à une décision volontaire de leur part.

Un versement sera considéré « sans contrepartie » lorsque l'agent économique qui en fait le versement n'a aucune contrepartie immédiate ou directe « individualisable ». Bien évidemment, les versements dits « sans contrepartie » entrant dans la notion de prélèvements obligatoires servent à financer des biens et des services publics offerts par l'État. Les impôts et taxes au Québec servent clairement au financement des principales missions de l'État québécois, comme la santé et l'éducation, même si, pour le contribuable, il n'y a pas de contrepartie « individualisable ». Alors, l'accès à ces biens et services publics par les agents économiques demeure sans lien direct avec les impôts qu'ils ont payés.

La définition des administrations publiques comprend les administrations centrales, provinciales et locales ainsi que les services ou établissements publics placés sous leur contrôle. À cet égard, lorsqu'au Québec on renvoie aux prélèvements, il s'agit des impôts et taxes perçus par tous les gouvernements sur le territoire, quel qu'il soit.

Pour procéder à des comparaisons internationales, le taux de pression fiscale est mesuré, dans chaque pays, par le rapport existant entre le volume des prélèvements obligatoires et le PIB. Il est l'indicateur le plus fréquemment utilisé pour déterminer le poids de la fiscalité. Ce rapport indique la part de la richesse nationale accaparée par la fiscalité[3].

---

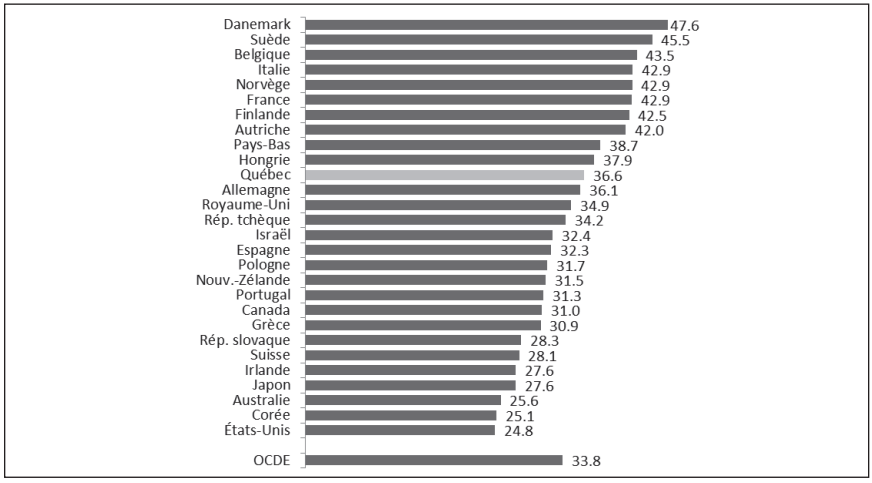
2. Pour plus de détails sur la notion de prélèvements obligatoires, voir Pierre Beltrame et Luc Godbout, *Fiscalité comparée: comparaison de l'importance des recettes fiscales par rapport au PIB – le Québec en regard du G7, de l'OCDE et de l'UE*, Cahier de recherche de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, 2006.

3. Sans vouloir amoindrir la signification réelle du taux de pression fiscale, il doit néanmoins être mis en perspective. Il peut varier selon les modes d'intervention de l'État. En tenant compte du fait que le système fiscal peut être utilisé pour atteindre des objectifs similaires à ceux des dépenses publiques, lorsque l'État décide de mettre en place une nouvelle mesure fiscale plutôt qu'une nouvelle dépense budgétaire, le taux de pression fiscale s'en trouverait diminué. Il faut savoir qu'une fois versés au coffre de l'État, les impôts, taxes et cotisations ne disparaissent

Il s'agit d'un indicateur synthétique à la fois simple et facile à calculer. À cet égard, il facilite les comparaisons internationales puisque les données de l'OCDE sur les impôts, taxes, cotisations et PIB de chaque pays sont faciles à obtenir. Pour ces raisons, le taux de pression fiscale constitue la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux.

La figure 12.1 nous permet de constater qu'inséré dans les statistiques fiscales des pays de l'OCDE[4], le Québec se retrouve, avec un taux de pression fiscale de 36,6 %, au sein des pays ayant une pression fiscale supérieure à la moyenne de l'OCDE (33,8 %) : 10 pays ont un taux plus élevé que le Québec, alors que 17 pays ont un taux plus faible. Le taux de pression fiscale apparaît également comme étant très hétérogène, pouvant varier énormément

Figure 12.1. Taux de pression fiscale – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010



Source : OCDE (2012) et ISQ (2010).

pas du circuit économique. La contrepartie en biens et en services publics offerte par l'État et financée à même les recettes fiscales n'apparaît pas dans la détermination du taux de pression fiscale. En effet, ne sont pris en compte que des prélèvements bruts qui font abstraction des sommes redistribuées aux contribuables. Précisons également que le taux de pression fiscale de chaque pays demeure silencieux sur la répartition du fardeau fiscal entre les contribuables. Il ne permet d'ailleurs aucune précision sur le poids de l'imposition individuelle, ni sur le type d'impôts entrant dans sa composition. Alors, il faut toujours garder à l'esprit qu'avec le taux de pression fiscale, on ne sait pas qui paie les impôts, quels sont les impôts utilisés, ni quels sont les services publics offerts en échange. Cela dit, une fois qu'on en connaît les limites, l'exercice reste tout à fait pertinent.

4. L'OCDE compte 34 pays membres. Dans l'analyse, les résultats des pays émergents (Chili, Mexique et Turquie) et des pays ayant moins de 2,5 millions d'habitants (Estonie, Islande, Luxembourg et Slovénie) n'ont pas été retenus dans la majorité des illustrations.

d'un pays à l'autre. Parmi notre sélection de pays de l'OCDE, la dispersion est forte ; il variait en 2010 de 24,8 % aux États-Unis à 47,6 % au Danemark[5].

Le positionnement du Québec permet également de constater que même s'il est localisé en Amérique du Nord, il prélève à l'européenne, car hormis le Québec, ce sont tous des pays européens qui ont un taux de pression fiscale supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE[6].

Qui plus est, le Québec se distingue particulièrement en regard du Canada hors Québec, où le taux de prélèvements obligatoires reste beaucoup plus faible que la moyenne de l'OCDE. Si le Canada dans sa globalité obtient un taux de pression fiscale de 31,0 %, il convient de souligner que le Québec gonfle le résultat canadien, le taux de pression fiscale du reste du Canada s'établirait à 29,7 %. La comparaison est encore plus marquée avec les États-Unis, qui arrivent au dernier rang des juridictions comparées. À ces éléments, il convient d'ajouter que ce ratio ne prend pas en compte les récentes hausses de la fiscalité québécoise visant le retour à l'équilibre budgétaire depuis 2011[7].

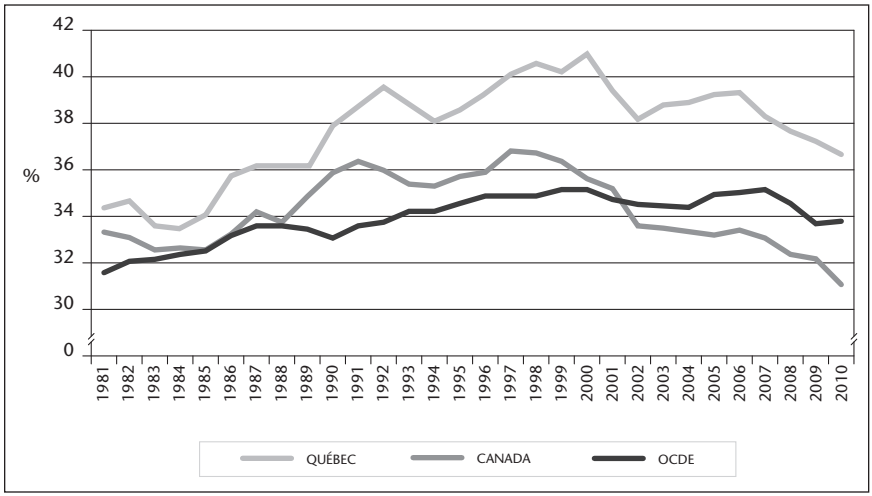
De son côté, la figure 12.2 permet d'observer la tendance au cours des 30 dernières années. Le taux de pression fiscale au Québec a diminué entre 2000 et 2010. Ces réductions proviennent essentiellement des baisses des impôts sur le revenu qui ont eu lieu tant au fédéral qu'au provincial, ainsi que de la diminution fédérale de la taxe sur les produits et services (TPS), passée successivement de 7 % à 6 % en 2006 et de 6 % à 5 % en 2008. Toutefois, la diminution du taux de pression fiscale, constatée au Québec à compter de 2000, est également observée au sein de l'OCDE. À cet égard, les dernières données de l'OCDE indiquent que dans 23 des 34 pays membres, le taux de pression fiscale a diminué lorsqu'on compare l'année 2010 à l'année 2000 (OCDE, 2012). Ce phénomène s'expliquerait par une « vague » de baisses d'impôts tant du

5. Parmi l'ensemble des pays de l'OCDE, c'est le Mexique qui avait le taux de prélèvement obligatoire le plus faible, avec 18,8 % du PIB.

6. La moyenne pour l'OCDE présentée dans les figures de ce chapitre est la moyenne des 34 pays de l'OCDE non pondérée.

7. Comme la hausse de deux points du taux de la taxe de vente du Québec (un point au 1er janvier 2011 et un autre point au 1er janvier 2012), la mise en place de la contribution santé ainsi que la hausse de l'impôt sur le revenu des particuliers annoncée pour le 1er janvier 2013 (ajout d'un nouveau taux majoré au barème d'imposition québécois, faisant passer le taux marginal supérieur combiné fédéral/Québec de 48,2 % à 49,97 %).

Figure 12.2. Évolution du taux de pression fiscale en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

côté des particuliers que des sociétés. Il convient donc d'observer les réductions fiscales du Québec et du Canada dans cette perspective mondiale.

En bout de piste, le Québec affiche, dans les années 2000, un écart supérieur du taux de pression fiscale à la moyenne des pays de l'OCDE à ce qu'il était dans les années 1980. Inversement, le Canada a vu, après 2001, son taux de pression fiscale passer sous la moyenne des pays de l'OCDE.

La comparaison spécifique du taux de pression fiscale du Québec avec celui observé au Canada pris dans son ensemble confirme d'abord une diminution tant au Québec qu'au Canada. Toutefois, il faut noter également un écart grandissant entre les taux observés : d'un point de pourcentage qu'il était en 1983, il atteignait près de 3 points en 1988, près de 4 en 1992 et plus de 5 points en moyenne depuis 2000, indiquant que le poids de la fiscalité a diminué davantage au Canada qu'au Québec.

12.3. La manière de prélever

Après avoir analysé le poids de la fiscalité par le taux de pression fiscale, il faut également comparer la structure fiscale qui sert à prélever nos recettes fiscales. Il existe différentes manières d'imposer.

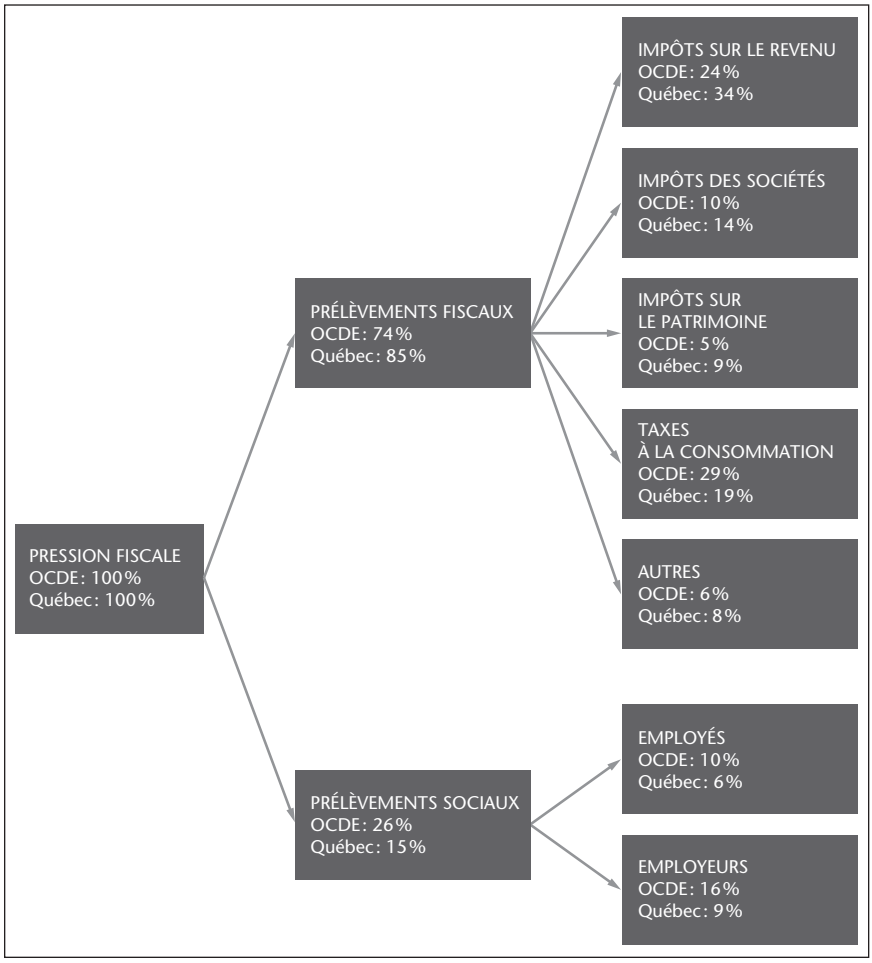
Bien sûr, un gouvernement peut imposer le revenu que ses citoyens gagnent annuellement, mais il peut aussi chercher à imposer les entreprises sur le bénéfice qu'elles réalisent, sur le capital qu'elles détiennent ou encore sur les salaires qu'elles versent. L'État peut aussi taxer la consommation, le patrimoine, ou mettre en place des cotisations de sécurité sociale. Évidemment, ces différentes formes d'imposition n'ont pas nécessairement les mêmes contribuables comme cibles, ni les mêmes conséquences sur l'économie.

Mais, avant de comparer la structure fiscale en vigueur au Québec avec celle des pays de l'OCDE, il faut signaler que la moyenne des structures fiscales des pays de l'OCDE ne possède pas de vertus spécifiques. Elle offre toutefois un étalon de comparaison. Prises individuellement, les structures fiscales des pays de l'OCDE demeurent aujourd'hui encore contrastées. Il faut donc retenir qu'il n'existe pas de manière uniforme d'imposer applicable d'un pays à un autre. On ne peut faire fi du fait que la structure fiscale d'un pays donné demeure intimement liée à sa propre évolution historique. Toutefois, même si certaines disparités semblaient jusqu'à tout récemment liées à une évolution isolée des politiques fiscales nationales, l'évolution récente de la manière d'imposer au sein des pays de l'OCDE indique une certaine convergence, qu'il faut prendre en compte.

La figure 12.3 illustre une subdivision des prélèvements en deux grandes catégories : les prélèvements fiscaux et les prélèvements sociaux.

Les prélèvements fiscaux désignent les impôts sur le revenu, les impôts des sociétés, les taxes à la consommation, les impôts sur le patrimoine, etc. Par ailleurs, les cotisations prélevées par divers régimes sociaux sont également incluses dans la notion de pression fiscale sous l'appellation de « prélèvements sociaux ». À cet égard, les cotisations sociales, comme celles du Régime de l'assurance-emploi, du Régime des rentes du Québec ou du Régime d'assurance parentale du Québec, y figurent dès lors qu'elles financent des régimes obligatoires de protection sociale. Cela est vrai, que les versements soient à la charge des employeurs, des salariés ou des deux à la fois, que les cotisations soient versées au fonds consolidé du gouvernement ou directement affectées aux administrations publiques chargées de fournir ces prestations.

Figure 12.3. Structures fiscales, en pourcentage du total des recettes – moyenne des pays de l'OCDE et Québec, 2010



Note: Dans cette analyse, les impôts sur le patrimoine excluent les taxes sur le capital, car elles ont été incluses dans la section portant sur les impôts des sociétés.

Sources: OCDE (2012) et ISQ (2011).

Comparé à la moyenne des pays de l'OCDE, le Québec recourt davantage aux prélèvements fiscaux ; parmi ceux-ci, les impôts sur le revenu, les impôts des sociétés ainsi que les impôts sur le patrimoine occupent une place plus grande au Québec que dans l'OCDE. Inversement, les taxes à la consommation se révèlent moins utilisées au Québec que dans l'OCDE. Il en va de même pour les prélèvements sociaux.

12.3.1. Les prélèvements fiscaux

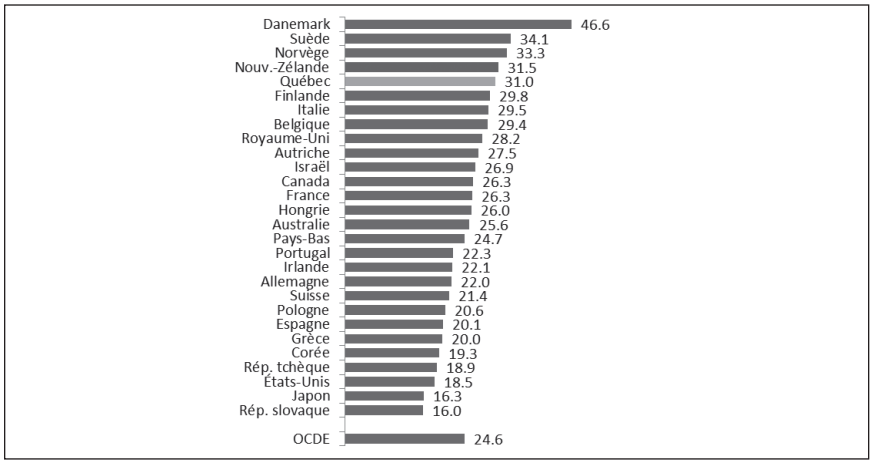
La figure 12.4 permet de constater que le Québec est un fort utilisateur des prélèvements fiscaux. Avec un taux de prélèvements (hors cotisations sociales) de 31,0 %, il dépasse significativement la moyenne des pays de l'OCDE (24,6 %). Alors que le Québec se classait en 11e position pour la mesure du taux de pression fiscale, il arrive en 5e position pour les prélèvements fiscaux, devancé seulement par la Nouvelle-Zélande et trois pays scandinaves : Danemark, Suède, Norvège.

La figure 12.5, traçant la tendance en matière de prélèvements fiscaux, montre que tant le Québec que l'OCDE se retrouvent avec un poids similaire à celui observé en 1981, laissant grosso modo l'écart entre le Québec (30,8 % et 31,0 %) et l'OCDE (24,3 % et 24,6 %) inchangé, à un peu moins de 6 points de pourcentage. Toutefois, l'évolution du poids des prélèvements fiscaux au Canada illustre une diminution, de 29,4 % en 1981 à 26,3 % en 2010. Conséquemment, la comparaison spécifique entre le Québec et le Canada montre un écart passant de 1,4 point de pourcentage en 1981 à près de 5 points en 2010.

Au sein des prélèvements fiscaux, on considère souvent l'imposition des revenus comme le meilleur outil pour répartir la charge fiscale. La figure 12.3 avait déjà révélé que plus d'un dollar sur trois des recettes fiscales au Québec provenait des impôts sur le revenu, comparativement à un dollar sur quatre en moyenne dans les pays de l'OCDE. Ce faisant, on sait déjà que le système d'imposition québécois recourt beaucoup à l'imposition des revenus.

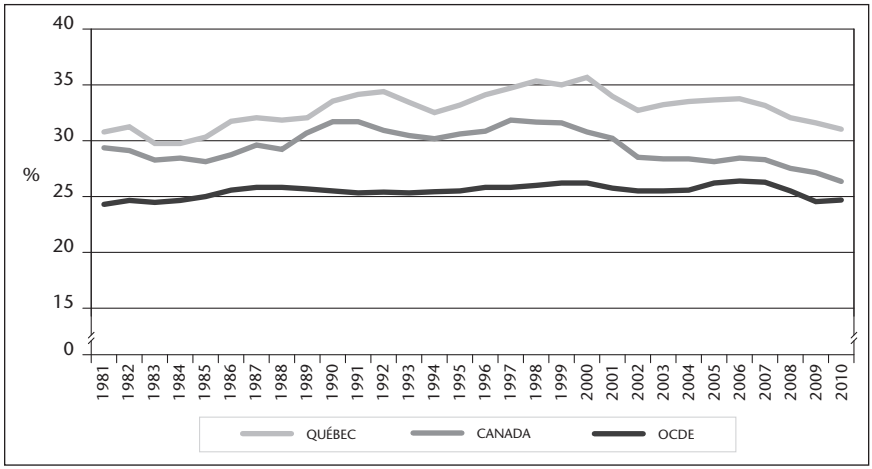
À ce sujet, la perception des Québécois est intéressante. À la question « Au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement va chercher de l'argent de plusieurs manières. Selon vous, la source de revenus (l'impôt sur le revenu des particuliers) est-elle sous-utilisée, surutilisée ou adéquatement utilisée ? », 62 % des Québécois ont répondu qu'il s'agissait d'une source surutilisée, contre un maigre 11 % indiquant qu'elle était sous-utilisée. Ce sont les gens ayant l'intention de voter pour la CAQ qui sont les plus nombreux, trois sur quatre (74 %), à indiquer une surutilisation de l'impôt sur le revenu. Soulignons que même ceux ayant l'intention de voter pour QS sont un sur deux (48 %) à répondre que l'imposition du revenu est une source de revenus surutilisée.

Figure 12.4. Prélèvements fiscaux en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

Figure 12.5. Évolution des prélèvements fiscaux en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE



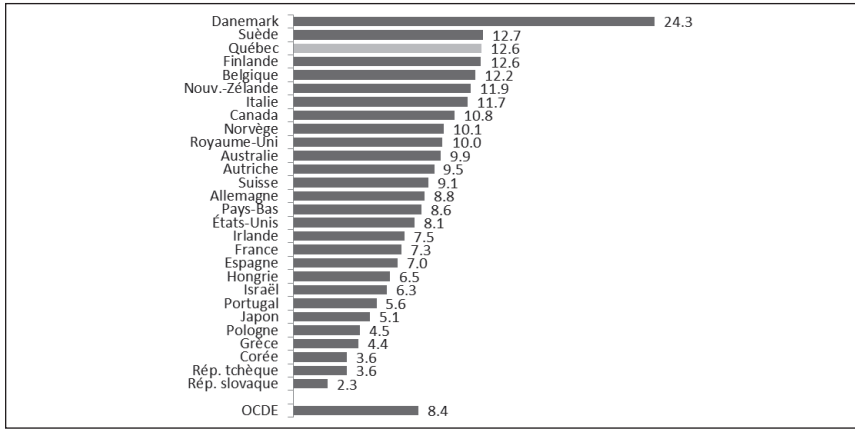
Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

La figure 12.6 révèle que le poids des impôts sur le revenu au Québec atteint 12,6 % du PIB. Malgré les réductions de l'imposition des revenus, tant par le gouvernement fédéral que par le gouvernement du Québec, le Québec reste un des plus grands utilisateurs de cette source de taxation. Au sein des pays de l'OCDE analysés, il arrive en 3e position, devancé seulement par la Suède

et le Danemark. Le poids de l'imposition du revenu au Québec demeure beaucoup plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE (8,4 %).

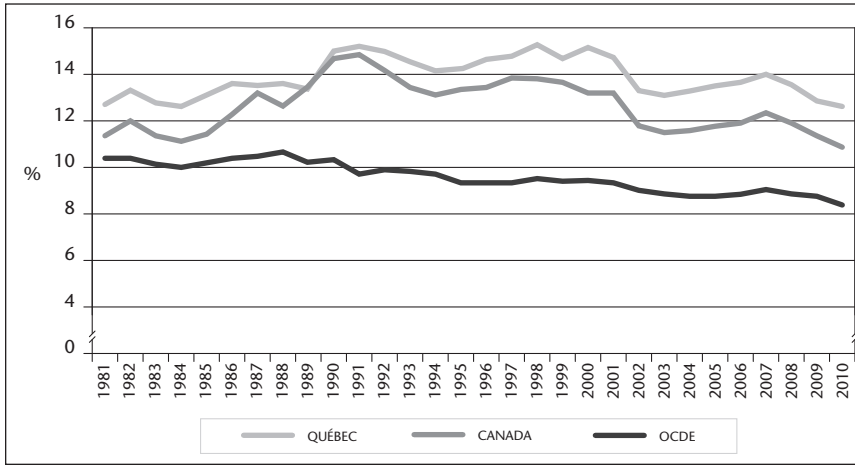
La figure 12.7 permet de constater que le Québec n'a pas suivi la tendance des pays de l'OCDE, où le poids de l'imposition du revenu a diminué à partir de la fin des années 1980. Alors que

Figure 12.6. Impôts sur le revenu en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

Figure 12.7. Évolution des impôts sur le revenu en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

le Québec a un poids de l'imposition des revenus en 2010 similaire à celui observé en 1981 (12,6 % contre 12,7 %), ce même indicateur chutait de 10,3 % à 8,4 % pour les pays de l'OCDE. Du côté canadien, le poids de l'imposition du revenu chutait également, mais il reste supérieur à la moyenne de l'OCDE.

La fiscalité au Québec utilise donc déjà beaucoup l'imposition des revenus, il faut en être conscient avant de vouloir y recourir davantage.

Au sein des prélèvements fiscaux, on ne peut faire fi de l'imposition des sociétés. Outre les cotisations sociales que les employeurs paient au bénéfice de leurs travailleurs (qui seront traitées spécifiquement à la section 3.2 sur les prélèvements sociaux), l'État peut aussi chercher à imposer les entreprises de diverses manières. Il faut donc comprendre que l'imposition des sociétés ne se limite pas à la taxation des profits. Sous cette rubrique, nous tenons compte de trois principales sources, soit le bénéfice généré par les sociétés (impôts sur le bénéfice), le capital humain utilisé par l'entreprise (taxes sur la masse salariale) ou le capital financier utilisé par l'entreprise (taxes sur le capital).

La figure 12.3 avait déjà révélé que plus d'un dollar sur sept des recettes fiscales au Québec provenait des impôts des sociétés, comparativement à un dollar sur dix en moyenne dans les pays de l'OCDE. Ainsi, l'imposition des sociétés n'est peut-être pas aussi sous-utilisée que certains le croient.

Les individus oublient souvent que l'imposition des sociétés peut constituer un frein à la création d'entreprises et à l'investissement. En effet, même si la fiscalité n'est pas le seul paramètre influençant la localisation des activités, il n'en demeure pas moins qu'elle peut influencer partiellement cette décision. En outre, il faut également tenir compte en analysant les impôts des sociétés du fait que celles-ci peuvent reporter sur d'autres agents économiques l'incidence de la taxation. Ainsi, il est bien difficile de savoir dans quelles proportions les impôts des sociétés sont payés en réalité par les actionnaires, les employés et les consommateurs. Ces différentes considérations témoignent du fait que l'imposition des sociétés reste un sujet hautement technique qui outrepasse, dans certains cas, les compétences des répondants. Malgré tout, il s'avère intéressant de savoir comment la population du Québec perçoit la contribution des sociétés aux finances publiques.

Or, à la question « Au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement va chercher de l'argent de plusieurs manières. Selon vous, la source de revenus (l'impôt des sociétés) est-elle sous-utilisée, surutilisée ou adéquatement utilisée ? », 69 % des Québécois ont répondu qu'il s'agissait d'une source sous-utilisée, contre à peine 11 % indiquant qu'elle était surutilisée. Sans surprise, ce sont les gens ayant l'intention de voter pour QS qui sont les plus nombreux (84 %) à percevoir une sous-utilisation de l'impôt des sociétés. Ils sont suivis des sympathisants du PQ (78 %). Parmi les répondants indiquant leur intention de voter pour le PLQ, un sur trois (34 %) répond que l'impôt des sociétés serait adéquatement utilisé. Avec 18 %, les sympathisants de la CAQ sont les plus nombreux à croire que l'impôt des sociétés est surutilisé.

Que dit la comparaison internationale ? La figure 12.8 révèle que le poids des impôts des sociétés au Québec atteint 5,2 % du PIB. Le Québec occupe la 5e position en regard du classement des pays de l'OCDE analysés. Le poids des impôts des sociétés au Québec se révèle beaucoup plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE (3,5 %).

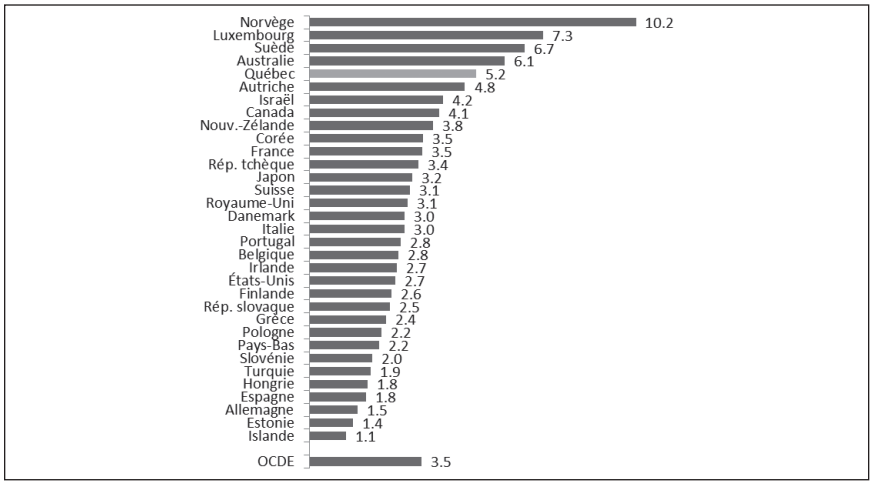
La figure 12.9 permet de constater une légère augmentation du poids des impôts de sociétés en comparant 2010 à 1981, tant pour le Québec et le Canada que pour la moyenne des pays de l'OCDE, respectivement de 0,9, 0,7 et 0,5 point de pourcentage. Le Québec a donc légèrement accru son écart à la moyenne des pays de l'OCDE (de 1,3 point de pourcentage en début de période à 1,7 point en fin de période).

Il faut donc reconnaître que les sociétés paient des impôts au Québec. Non seulement elles en paient, mais elles contribuent plus qu'avant au financement de l'État.

L'OCDE définit les impôts sur le patrimoine comme étant « les impôts périodiques et non périodiques sur l'utilisation, la propriété ou la mutation des biens ». Ils comprennent « les impôts sur la propriété immobilière et sur l'actif net, les impôts sur les mutations par décès, les successions et les donations, et les impôts sur les transactions mobilières et immobilières » (OCDE, 2012, p. 360).

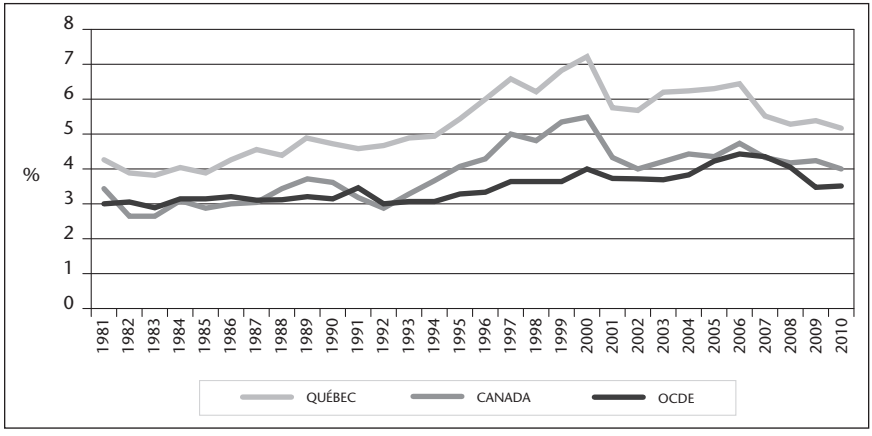
Les impôts sur le patrimoine sont généralement complémentaires aux autres assiettes d'imposition et ont, en conséquence, une importance plus marginale que les impôts sur le revenu, les impôts des sociétés ou les taxes à la consommation. Néanmoins,

Figure 12.8. Impôts des sociétés en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

Figure 12.9. Évolution des impôts des sociétés en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

la figure 12.3 avait déjà révélé que près d'un dollar sur dix de recettes fiscales au Québec provenait des impôts sur le patrimoine, comparativement à un dollar sur vingt en moyenne dans les pays de l'OCDE.

La figure 12.10 révèle que le poids des impôts sur le patrimoine au Québec atteint 3,4 % du PIB[8]. Le Québec occupe la 4e position en regard du classement des pays de l'OCDE analysés. Le poids des impôts sur le patrimoine au Québec apparaît beaucoup plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (1,6 %). Notons que les pays anglo-saxons sont de plus grands utilisateurs de l'imposition du patrimoine, cinq d'entre eux se situant au-dessus de la moyenne de l'OCDE.

La figure 12.11 permet de constater une relative stabilité du poids des impôts sur le patrimoine. En comparant 2010 à 1981, on constate néanmoins une légère tendance à la hausse tant pour le Québec et le Canada que pour la moyenne des pays de l'OCDE, respectivement de 0,3 point de pourcentage, 0,6 point de pourcentage et 0,2 point de pourcentage.

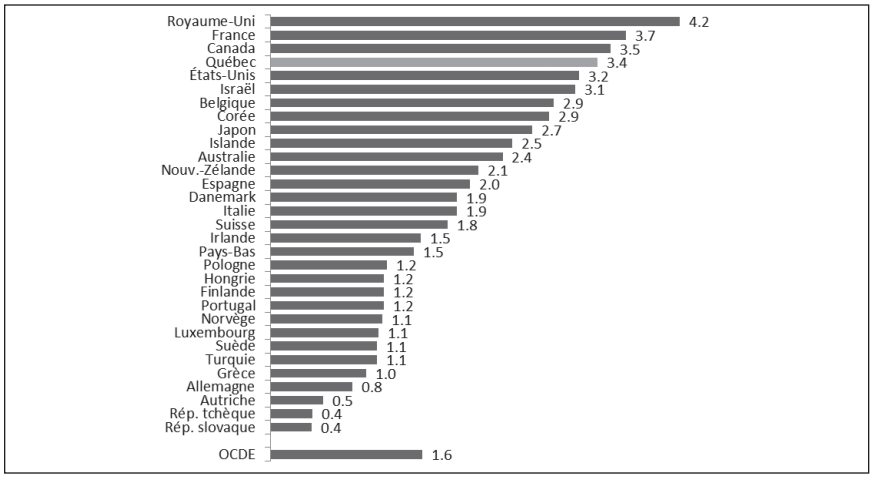
Au sein des prélèvements fiscaux, les taxes à la consommation occupent une place importante. Comme en témoigne la figure 12.3, il s'agit de la principale source de recettes fiscales des pays de l'OCDE (29 %). En cette matière, le Québec recourt nettement moins aux taxes à la consommation que la moyenne des pays de l'OCDE.

La notion de taxation sur les biens et services est très large, et elle ne se limite pas aux taxes de vente payées à la caisse. Sous cette rubrique, nous tenons compte des trois principales sources, soit les impôts généraux sur les biens et services, les taxes d'accises ainsi que les droits de douane et autres droits à l'importation de la nomenclature de l'OCDE.

Que pensent les Québécois au sujet des taxes à la consommation ? À la question « Au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement va chercher de l'argent de plusieurs manières. Selon vous, la source de revenus (la taxe de vente payée lors d'achat) est-elle sous-utilisée, surutilisée ou adéquatement utilisée ? », 55 % des Québécois ont répondu qu'il s'agissait d'une source surutilisée, contre seulement 11 % indiquant qu'elle était

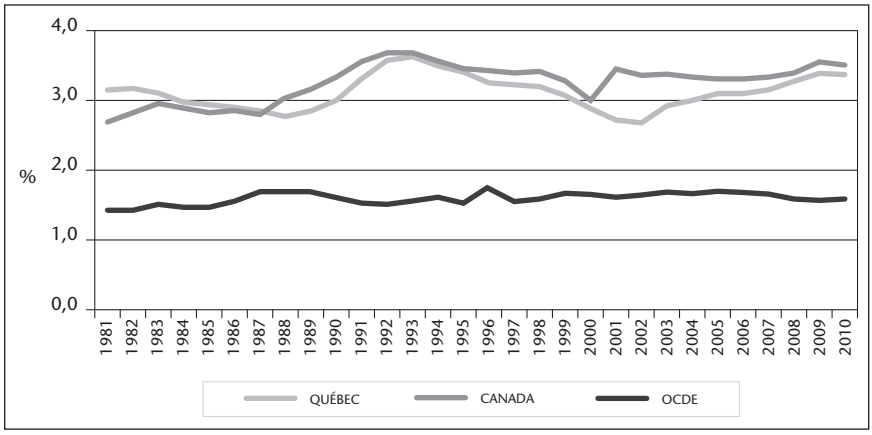
8. Les taxes sur le capital font partie des impôts sur le patrimoine, mais dans la présente analyse, elles ont plutôt été intégrées dans la section portant sur les impôts des sociétés.

Figure 12.10. Impôts sur le patrimoine en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

Figure 12.11. Évolution des impôts sur le patrimoine en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

sous-utilisée. Soulignons que ce sont les gens ayant l'intention de voter pour QS qui sont les moins nombreux (46 %) à indiquer une surutilisation des taxes de vente.

Lorsqu'on reformule la même question, mais en la faisant porter sur les taxes spécifiques sur certains produits (tabacs et alcool), la sous-utilisation de cette source de revenus grimpe

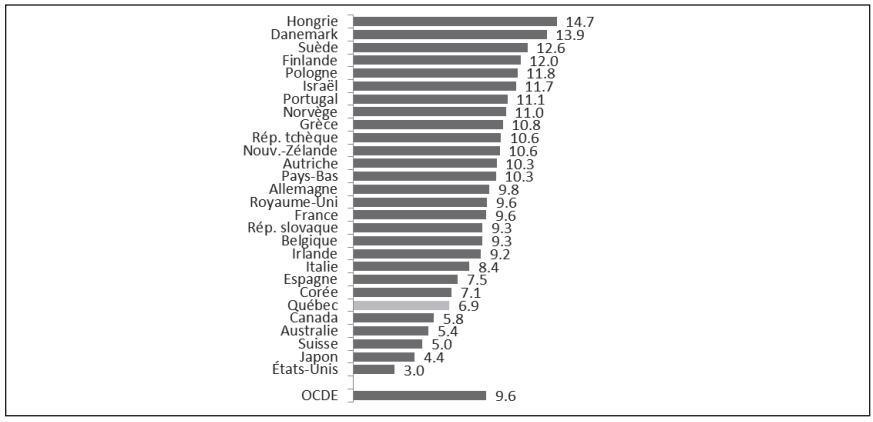
de 11 % à 33 %, les répondants ayant l'intention de voter pour la CAQ étant les plus enclins, à 42 %, à répondre que les taxes spécifiques sont sous-utilisées.

L'analyse statistique révèle à la figure 12.12 que le poids des taxes à la consommation au Québec n'est que de 6,9 % du PIB, comparativement à 9,6 % pour la moyenne des pays de l'OCDE. Le Québec, tout comme le Canada, se trouve en fin de classement des pays de l'OCDE.

La figure 12.13 permet de constater que le Québec n'a pas suivi la tendance des pays de l'OCDE, où le poids des taxes à la consommation a continuellement augmenté au cours de la période analysée, passant de 7,8 % en 1981 à 9,6 % en 2010, une hausse de près de 2 points de pourcentage. Pendant ce temps, l'augmentation au Québec n'était que de 0,7 point de pourcentage, faisant ainsi accroître l'écart entre le Québec et la moyenne des pays de l'OCDE en matière d'utilisation des taxes à la consommation. De son côté, le Canada allait carrément à contre-courant : alors que le poids des taxes à la consommation y était relativement similaire à la moyenne des pays de l'OCDE en 1981 (7,2 % contre 7,8 %), on observe une diminution des taxes à la consommation au Canada, contrairement à la moyenne des pays de l'OCDE.

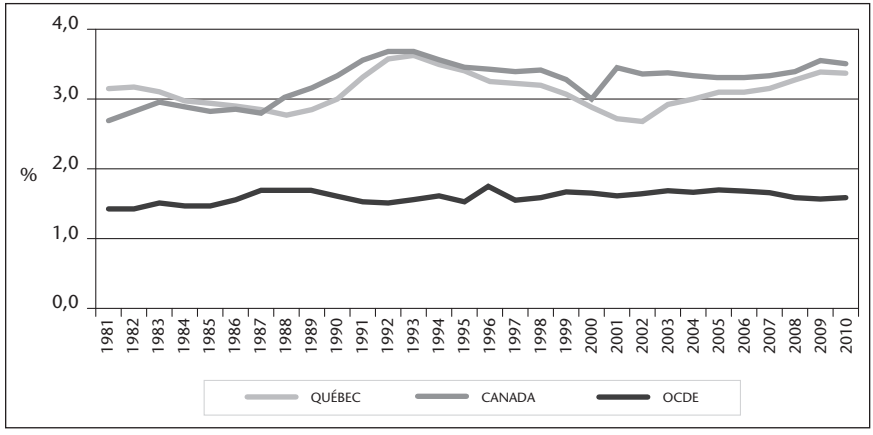
Dans le contexte économique actuel, une question se pose souvent : comment élaborer une politique fiscale permettant de hausser les revenus de l'État sans nuire, ou en nuisant le moins possible, à la croissance économique ? Sur le strict plan de la croissance économique, il est généralement admis depuis l'ouvrage de John Stuart Mill (1848) que l'imposition du revenu serait une forme d'imposition plus dommageable que la taxation de la consommation. Les arguments souvent invoqués en faveur d'une révision du dosage des impôts qui impliquerait un usage accru des taxes à la consommation au détriment des impôts sur le revenu portent sur l'incitation au travail et à l'épargne. D'une part, le caractère progressif de l'impôt sur le revenu démotiverait les travailleurs à faire des efforts pour gagner un revenu supplémentaire en raison des taux marginaux croissants. D'autre part, la taxe à la consommation aurait l'avantage d'être neutre quant aux choix des individus entre consommation immédiate et future, contrairement à l'impôt sur le revenu, qui nuit à l'épargne.

Figure 12.12. Taxes à la consommation en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

Figure 12.13. Évolution des taxes à la consommation en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

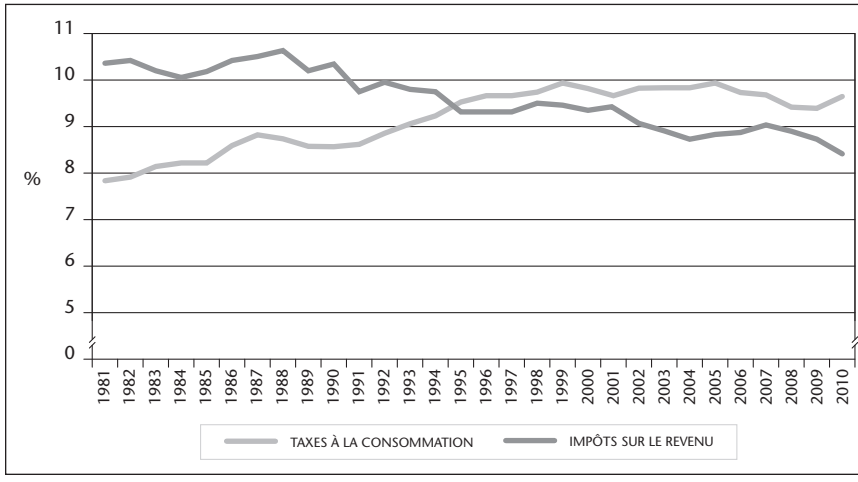
Les ministères des Finances des gouvernements du Canada et du Québec reconnaissent aussi la relation entre les modes de prélèvements fiscaux utilisés et la croissance économique (Baylor et Beauséjour, 2004 ; MFQ, 2004). En se basant sur leurs modèles d'équilibre général respectifs, une conclusion partagée indiquait que les taxes à la consommation étaient moins dommageables que les impôts sur le revenu.

À cet égard, les données de l'OCDE confirment que, depuis les années 1980, les pays ont globalement entrepris une réduction du poids de l'imposition du revenu en proportion du PIB alors qu'inversement, le poids des taxes à la consommation s'accroît (figure 12.14). Depuis le milieu des années 1990, le poids des taxes à la consommation est plus important que le poids de l'imposition des revenus.

Au Québec, où le poids de l'imposition des revenus des particuliers en proportion du PIB figure en troisième position, nettement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (figure 12.6), alors qu'à l'inverse, le poids des taxes à la consommation arrive clairement en queue de peloton et sous la moyenne des pays de l'OCDE (figure 12.12), la question de réviser le dosage des impôts pour favoriser la croissance économique est particulièrement indiquée.

Notons toutefois que certains critiquent la taxation de la consommation, car elle s'appliquerait sans égard à la capacité de payer des contribuables. Cependant, même s'il est vrai que l'imposition des revenus facilite la personnalisation de la taxation en fonction de la situation économique et sociale du contribuable, la condamnation du caractère régressif de la taxe à la consommation doit être modérée (Godbout et St-Cerny, 2011). La détaxation et l'exonération de certains produits de base et les crédits de taxe de

Figure 12.14. Évolution des impôts sur le revenu et des taxes à la consommation en proportion du PIB pour l'ensemble des pays de l'OCDE



Source : OCDE (2012).

vente réduisent le caractère régressif des taxes à la consommation. De plus, il a été démontré par plusieurs auteurs que c'est autant du côté des dépenses que de celui du système d'imposition que la redistribution de la richesse doit être faite (Dahlby, 2003 ; Joumard *et al.*, 2012 ; Martinez-Vazquez *et al*., 2012).

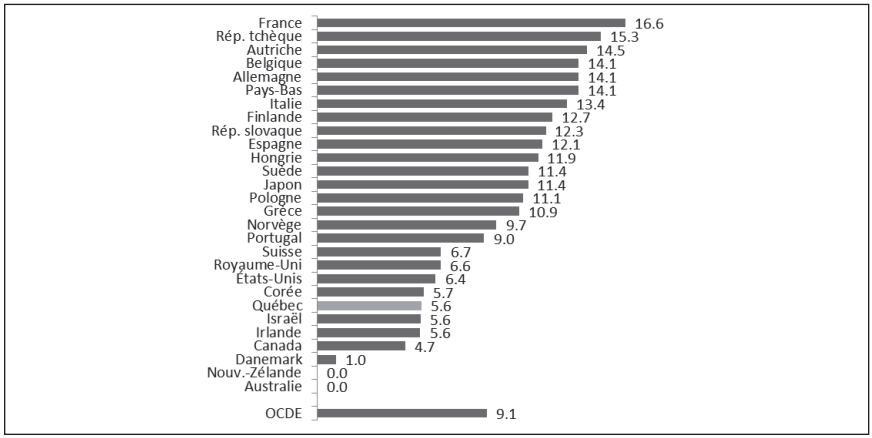
12.3.2. Les prélèvements sociaux

À la sous-section précédente sur les prélèvements fiscaux, le Québec arrivait en 5e position. À l'inverse, la figure 12.15 montre que les prélèvements sociaux au Québec jouent un rôle bien moindre. En effet, le Québec arrive en queue de peloton avec un taux de prélèvements sociaux de 5,6 %, nettement sous la moyenne des pays de l'OCDE. En regard de ses principaux partenaires économiques, son taux de prélèvements sociaux reste comparable à ceux observés au Canada et aux États-Unis, ce qui explique que la presque totalité de l'écart du taux de pression fiscale prend sa source dans des prélèvements fiscaux plus élevés au Québec.

L'évolution des prélèvements sociaux du Québec et de la moyenne des pays de l'OCDE montre, dans les deux cas, un accroissement d'environ 2 points de pourcentage entre 1981 et 2010 (figure 12.6).

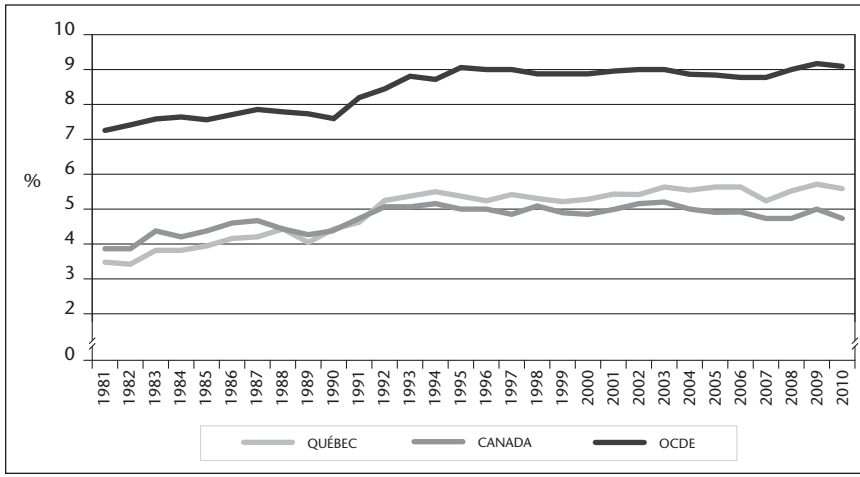
Sans suggérer que le Québec doive emprunter la voie d'une utilisation accrue des cotisations sociales, advenant la nécessité pour le gouvernement d'augmenter les recettes fiscales, il faudra

Figure 12.15. Prélèvements sociaux en proportion du PIB – comparaison pays de l'OCDE et Québec, 2010



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

Figure 12.16. Évolution des prélèvements sociaux en proportion du PIB de 1981 à 2010, Québec, Canada et OCDE



Sources : OCDE (2012) et ISQ (2011).

prendre en compte que parmi les pays de l'OCDE, le poids des cotisations sociales au Québec figure parmi les plus faibles. En regard de sa position en Amérique du Nord, le Québec se trouve avec un poids plus élevé que le Canada, mais plus faible que les États-Unis.

12.3.3. Repenser la fiscalité québécoise

Une fois présentés, mis en perspective et comparés internationalement, tant le poids de la fiscalité québécoise que la structure servant à collecter les recettes doivent permettre de s'interroger sur l'inflexion à apporter à la politique fiscale québécoise.

Si on compare la structure fiscale au Québec et l'utilisation des principales sources de recettes sur la scène internationale, le Québec se distingue incontestablement comme étant un grand utilisateur des impôts sur le revenu (3e sur 28), des impôts des sociétés (5e sur 28) et des impôts sur le patrimoine (4e sur 28). Par contre, cette analyse comparative indique une sous-utilisation des taxes à la consommation et des cotisations sociales. Bien sûr, nous pourrions, à l'aide du poids global de la fiscalité, nous complaire en signalant qu'on se compare avantageusement avec bon nombre de pays de l'OCDE. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue notre situation géographique en Amérique du Nord, où se trouvent nos

principaux partenaires économiques. C'est en se comparant à eux que le poids global de notre fiscalité apparaît élevé. En conséquence, notre marge de manœuvre, en cas de besoin, pour hausser le poids de nos impôts, taxes et cotisations est fortement réduite.

La prochaine réforme fiscale québécoise sera importante. Dans un premier temps, elle permettra de faire le point sur notre environnement fiscal, de cerner les manières dont nous recourons à la fiscalité, redistribuons la charge fiscale, tenons compte de la situation de famille et luttons contre les inégalités. Principalement, l'analyse de la prochaine réforme fiscale doit se faire en tenant compte à la fois du contexte actuel et des nombreux défis, tous interreliés, auxquels nous faisons face, du défi démographique, avec ses effets sur le marché du travail et sur le financement des services publics, au défi de la croissance économique.

En vue de repenser la fiscalité québécoise, nos justifications s'articulent autour des trois axes suivants :

- une fiscalité pour mieux inciter au travail, à l'épargne et à l'investissement,
- une fiscalité pour favoriser la croissance économique
- une fiscalité pour mieux financer nos services publics dans une société vieillissante.

Une fiscalité pour mieux inciter au travail, à l'épargne et à l'investissement

Notre système fiscal est complexe ; il est souvent mentionné qu'il décourage le travail et l'épargne. La présence de trappes à l'inactivité ou de trappes à la pauvreté découlant des interactions entre les impôts, les cotisations et les mesures sociofiscales et budgétaires doit recevoir toute notre attention. L'incitation au travail constitue évidemment un vaste chantier où la fiscalité a un rôle à jouer. Souvent, les mêmes préoccupations existent en matière d'incitation à l'épargne en général. À cet égard, il faudrait porter une attention particulière aux pays scandinaves, qui ont modifié la manière d'imposer les revenus afin de réduire les distorsions économiques en mettant notamment en place un système d'imposition dual sur le revenu.

Du côté des incitations à l'investissement, le premier exercice consiste à faire le point sur la fiscalité relative aux investissements, notamment la présence de mesures fiscales préférentielles. Par exemple, pour les sociétés, les dépenses fiscales existantes sont

évaluées à près de 4,2 milliards de dollars en 2012 (MFQ, 2013b). Devant l'importance de ces mesures, il faut s'interroger : y a-t-il eu sédimentation de mesures fiscales au fil des années ou existe-t-il toujours une pertinence réelle pour chacune d'entre elles ? Après cela, la question sous-jacente sera : pourrait-on faire mieux à moindre coût ?

Une fiscalité pour favoriser la croissance économique

L'analyse a permis de constater que le Québec se différencie d'une vaste majorité de pays de l'OCDE par une utilisation beaucoup plus prononcée des prélèvements fiscaux, particulièrement de l'imposition des revenus, et par une utilisation beaucoup plus faible des taxes à la consommation.

En vue de favoriser la croissance économique, il a été indiqué plus tôt que la taxation de la consommation serait moins dommageable que l'imposition des revenus. À ce titre, les travaux de l'OCDE (2003) militent pour une réforme de la politique fiscale déplaçant les prélèvements des impôts les plus dommageables vers ceux qui le sont moins. En s'inspirant des tendances observées dans l'OCDE, un rajustement de la structure fiscale offre au gouvernement québécois l'occasion d'accroître l'efficacité du régime fiscal.

Si certains peuvent être réticents à revisiter la structure fiscale, les statistiques de l'OCDE permettent un certain nombre de constats rassurants. Premièrement, la diminution temporelle du poids relatif des impôts sur le revenu combinée à l'augmentation des taxes à la consommation fait maintenant en sorte que le poids relatif des taxes à la consommation excède celui des impôts sur le revenu pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Cette transformation de la structure fiscale est également observable en Suède, où de 1981 à 2010 le poids des impôts sur le revenu est passé de 40,0 % à 28,0 % dans le total des recettes fiscales, pendant que le poids des taxes à la consommation augmentait de 21,2 % à 27,6 %, mettant ces deux sources de recettes fiscales nez à nez en termes d'importance (OCDE, 2012). Deuxièmement, la modification dans la manière de prélever les recettes fiscales est d'autant plus importante qu'on observe que l'utilisation des taxes à la consommation en regard des impôts sur le revenu a un impact sur la croissance du PIB par habitant (Arseneau, Dao et Godbout, 2012). Troisièmement, il existe une corrélation entre le poids de la fiscalité et l'importance des taxes à la consommation. Ainsi donc, les pays choisissant de recourir davantage à la fiscalité, comme le Québec,

font également le choix d'utiliser davantage les taxes à la consommation (Godbout, Paquin et St-Cerny, 2011). Quatrièmement, il convient de rassurer les gens : une utilisation plus importante des taxes à la consommation n'a pas pour conséquence d'accroître les inégalités. En effet, on constate une corrélation entre l'importance du poids global des recettes fiscales et de plus faibles coefficients de Gini, ce qui veut dire que la fiscalité plus élevée permet de réduire les inégalités. Cependant, aucune corrélation n'est constatée selon la structure fiscale utilisée, ce qui signifie que le volume des recettes a de l'importance, mais pas la manière de les collecter (Godbout et Dao, 2013).

Une fiscalité pour mieux financer nos services publics dans une société vieillissante

L'État québécois doit anticiper que le difficile équilibrage actuel de ses finances publiques se poursuivra au cours des prochaines décennies. La situation démographique du Québec laisse entrevoir une croissance économique plus modérée. Conséquemment, la croissance des recettes fiscales sera également plus modérée, créant du coup une pression supplémentaire sur les finances publiques. Inévitablement, cela entraînera des choix budgétaires importants : réallocation de certaines dépenses vers les missions essentielles, examen de l'éventail des services publics offerts et des modes de financement, autofinancement de nouvelles initiatives, etc. Dans un tel contexte, compte tenu du poids déjà élevé de la fiscalité au Québec, toute nouvelle hausse devra se concevoir de la manière la plus efficace possible.

Le contexte démographique doit également s'analyser à la lumière de notre structure de taxation. En 2010, le groupe des 25 à 64 ans était 3,7 fois plus nombreux que la cohorte des 65 ans et plus, mais payait toutefois 7,2 fois plus d'impôt québécois sur le revenu que celui des 65 ans et plus (Statistique Canada et MFQ, 2013a). Sachant que le groupe des 25 à 64 ans en regard du groupe des 65 ans et plus passera de 3,7 fois plus nombreux en 2010 à seulement 1,7 fois en 2056, il convient d'estimer l'effet de ce changement démographique sur la croissance des revenus attendus de l'impôt sur le revenu au cours des prochaines décennies (Statistique Canada et ISQ, 2009).

Sachant cela, le financement adéquat des services publics nécessitera une réflexion sur l'émergence des meilleurs modes pour les financer.

Conclusion

Que l'on privilégie une fiscalité pour mieux inciter au travail, à l'épargne et à l'investissement, une fiscalité pour mieux favoriser la croissance économique ou une fiscalité pour mieux financer nos services publics dans une société vieillissante, les actions à poser s'entrecroiseront. Comme le souligne la Commission européenne dans un récent livre vert, étant donné l'incidence qu'aura le vieillissement de la population dans les années à venir sur les marchés du travail, sur les modes d'épargne et de consommation ainsi que sur les finances publiques, une adaptation des systèmes fiscaux s'imposera. Il est possible que le financement de l'État-providence doive moins reposer qu'aujourd'hui sur l'imposition du travail et des revenus de l'épargne, ce qui plaide en faveur d'un basculement vers la fiscalité indirecte (Commission européenne, 2010).

Ultimement, la prochaine réforme fiscale québécoise sera l'occasion de choisir : quelle fiscalité, pour quel objectif ? La fiscalité est un outil puissant, sachons collectivement bien l'utiliser.

Bibliographie

ARSENEAU, M., H. DAO et L. GODBOUT (2012). *Le dosage des impôts et la croissance économique : des leçons pour le Québec*, Document de travail de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2012-01, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

BAYLOR, M. et L. BEAUSÉJOUR (2004). « Taxation and economic efficiency : Results from a Canadian CGE Model », *Working Paper*, nº 758, Ottawa, Ministère des Finances du Canada.

BELTRAME, P. (2004). « Finances publiques : scénarios pour demain », *Revue française de finances publiques*, nº 87, p. 157-174.

BELTRAME, P. et L. GODBOUT (2006). *Fiscalité comparée : Comparaison de l'importance des recettes fiscales par rapport au PIB – le Québec en regard du G7, de l'OCDE et de l'UE*, Cahier de recherche de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2006-04, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010). *Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace*, Doc. SEC 1455 final, décembre, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:FR:PDF>.

DAHLBY, B. (2003). « Restructuring the Canadian tax system by changing the mix of direct and indirect taxes », dans H.G. Grubel (dir.), *Tax Reform in Canada : Our Path to Greater prosperity*, Vancouver, Fraser Institute, p. 77-108.

GODBOUT, L. et H. DAO (2013). *Taxation et inégalité*, présentation au 53e Congrès de la Société canadienne de science économique, mai.

GODBOUT, L., S. PAQUIN et S. ST-CERNY (2011). *Une contribution accrue des taxes à la consommation : la voie à suivre pour le Québec ?*, Document de travail de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2011-02, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

GODBOUT, L et S. ST-CERNY (2011). *La perception du caractère régressif des taxes à la consommation au Québec est-elle fondée ?*, Cahier de recherche de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2011-01, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2009). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056*.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2010). *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, édition 2011, Québec, ISQ.

JOUMARD, I., M. PISU et D. BLOCH (2012). « Less income inequality and more growth – Are they compatible ? : Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD Countries », *OECD Economic Department Working Papers*, no 926.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J., B. MORENO-DODSON et V. VULOVIC (2012). « The impact of tax and expenditure policies on income distribution : Evidence from a large panel of countries », *Review of Public Economics*, vol. 200, no 4, p. 95-130.

MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC – MFQ (2004). *Impacts économiques des impôts et taxes évalués à l'aide du modèle économique d'équilibre général du MFQ*, Colloque du CIRANO sur le financement du budget de l'État, décembre, Québec.

MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC – MFQ (2013a). *Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 2010*.

MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC – MFQ (2013b). *Dépenses fiscales*, *Édition 2012*, Québec, Gouvernement du Québec.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2003). « The sources of economic growth in OECD countries », *Economics Department Working Papers*, no 643.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2008). « Do tax structures affect aggregate economic growth ? Empirical evidence from a panel of OECD countries », *Economics Department Working Papers*, no 643, Paris.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2012). *Statistiques des recettes publiques*, Paris.

Chapitre 13

La rentabilité du développement hydroélectrique au Québec

Jean-Thomas Bernard

Dans le dernier énoncé de politique énergétique qui fut présenté en 2006, le gouvernement du Québec a misé en premier lieu sur le développement hydroélectrique à grande échelle comme stratégie énergétique pour la décennie à venir. Hydro-Québec devait avoir complété les négociations, réalisé les études et obtenu les permis pour être à même de lancer dès 2010 les travaux menant au développement de 4500 mégawatts (MW) de nouvelles capacités hydroélectriques au coût prévu de 25 milliards de dollars. Ces nouvelles centrales devaient ajouter 10 % à la capacité de production de la société d'État pour satisfaire d'abord les besoins du Québec, incluant la demande industrielle additionnelle qui serait attirée par l'avantage tarifaire conféré par ce même développement,

et ensuite permettre une expansion des exportations dans les régions voisines[1]. C'est ainsi qu'ont débuté dès 2009 les travaux d'aménagement de la rivière La Romaine pour installer des centrales d'une capacité totale de 1550 MW devant fournir 8 térawattheures (TWh). Ces travaux s'échelonneront jusqu'en 2020 au coût estimé de 6,5 milliards de dollars en excluant les lignes de transport (1,0 milliard). L'aménagement du complexe La Romaine devrait être suivi par celui de la rivière Petit Mécatina, d'une capacité de 1500 MW, et d'autres sites non identifiés, également d'une capacité de 1500 MW.

Le Plan Nord, qui fut divulgué par le gouvernement du Québec en mai 2011, prévoit le développement de 3000 MW en hydroélectricité au coût de 25 milliards de dollars durant les vingt-cinq prochaines années sur le territoire situé au nord du 49e parallèle[2]. Ces 3000 MW s'ajouteraient aux 4500 MW compris dans la politique énergétique de 2006. L'élection d'un nouveau gouvernement du Parti québécois en septembre 2012 a entraîné un changement d'appellation pour ce vaste chantier qui se nomme maintenant le Nord pour tous ; cependant, les grandes orientations n'ont pas été fondamentalement modifiées.

Les arguments avancés par le gouvernement pour justifier un développement hydroélectrique de cette envergure sont à la fois de nature économique et environnementale. Sur le plan économique, une croissance de la demande interne d'électricité même modeste, de l'ordre de 0,6 % par an, requiert l'ajout annuel de 250 MW, soit un total de 2500 MW pour une décennie. En plus des besoins attendus du Québec, il y a l'argument traditionnel de la création d'emplois. L'ensemble du Plan Nord est censé encadrer des investissements de 80 milliards de dollars qui devraient soutenir 20 000 emplois par année jusqu'en 2035. L'électricité excédant les besoins propres au Québec pourrait être exportée dans les régions voisines où des programmes relativement agressifs à l'égard des émissions de gaz à effet de serre conduisant au réchauffement climatique devraient engendrer des hausses significatives des prix

1. Le gouvernement du Québec avait aussi comme objectif de réaliser le développement de 4000 MW d'énergie éolienne pour 2015. Des appels d'offres totalisant 3000 MW avaient déjà été lancés en 2003 et 2005.

2. Ce montant devrait aussi couvrir l'installation de 500 MW en énergies renouvelables autres que l'hydroélectricité, pour un total de 3500 MW.

de l'électricité. En 2010, 44,0 % de l'électricité générée aux États-Unis provenait de centrales alimentées au charbon, suivi du gaz naturel à 24,5 %, du nucléaire à 19,1 %, de l'hydroélectricité à 8,0 % et des autres sources à 4,4 %[3]. La teneur en CO_2 du charbon est deux fois plus élevée que celle du gaz naturel et le CO_2 est la source la plus importante des émissions de gaz à effet de serre ; l'énergie nucléaire et l'hydroélectricité sont considérées comme n'émettant pas de gaz à effet de serre lorsqu'il s'agit de production d'électricité. Cet avantage de l'hydroélectricité sur le plan environnemental devait lui permettre d'accroître sa pénétration des marchés voisins qui ne disposent plus de nouvelles ressources hydroélectriques à développer.

Il semblait donc que les dimensions économiques et environnementales allaient de pair pour soutenir la mise en valeur des nouvelles ressources hydroélectriques québécoises. Mais est-ce que la rentabilité économique d'un tel développement, sans être vraiment assurée, a une probabilité relativement élevée de se réaliser ? La rentabilité d'un projet s'analyse à partir de l'écart entre le revenu attendu, c'est-à-dire le prix, et le coût de production. Ce sont ces deux aspects du développement hydroélectrique annoncé dans le Plan Nord qui sont étudiés dans les sections suivantes. Ensuite, nous verrons la perception que les Québécois ont de la rentabilité du développement hydroélectrique, selon leurs réponses aux questions posées lors du sondage.

13.1. Le coût de la nouvelle hydroélectricité au Québec

Nous allons d'abord porter attention au projet La Romaine en cours de réalisation, puisque l'information sur son coût est publique. Après la diffusion du film documentaire *Chercher le courant*, en novembre 2010, dans lequel les réalisateurs Nicolas Boisclair et Alexis de Geldhere sont particulièrement critiques du projet La Romaine, Hydro-Québec a publié deux communiqués les 1er et 8 février 2011 pour annoncer la révision à la baisse du coût unitaire de ce projet, qu'elle a ramené à 6,4 ¢/kWh alors qu'elle l'avait évalué à 9,2 ¢/kWh dans son *Étude d'impact sur l'environnement*, qui fut déposée en décembre 2007 ; aucun changement n'a été

3. <http://www.eia.gov>, consulté le 24 juin 2013.

apporté aux dépenses d'investissement et à l'énergie attendues. Ce sont donc les éléments de coûts pris en considération par Hydro-Québec pour arriver au calcul du coût unitaire qui causent la baisse annoncée. Dans Bernard (17 mai 2011), j'ai analysé les différentes modifications apportées par la société d'État pour réduire son estimation du coût unitaire de 2,8 ¢/kWh et j'en suis arrivé à la conclusion qu'une diminution de 1,27 ¢/kWh, soit 45 % de la baisse estimée, était justifiée par la chute des taux d'intérêt et par les retraits de la redevance hydroélectrique et de la prime de risque versées par Hydro-Québec au gouvernement[4]. Le reste de la baisse, soit 55 %, résulte principalement de l'hypothèse du financement obligataire du projet à 100 %, qui n'est pas justifiée. Il en résulte que le coût estimé du projet La Romaine s'élève à 8,0 ¢/kWh sans prendre en considération les dépenses d'investissement en transmission pour relier ce complexe au réseau de transport d'Hydro-Québec. Ce coût additionnel relié au transport est de l'ordre de 1,5 ¢/kWh.

En 2005, Hydro-Québec a lancé un appel d'offres pour 2000 MW d'énergie éolienne qui s'est soldé au prix unitaire de 10,3 ¢/kWh. Si seulement le coût unitaire de production est pris en considération, le projet La Romaine s'avère un meilleur choix que le développement de l'énergie éolienne au Québec.

Hydro-Québec est en train de dépenser 7,5 milliards en équipement de production et de transport pour développer le complexe La Romaine, qui aura une capacité de 1550 MW. Le gouvernement prévoit que la société d'État dépensera 25 milliards de dollars pour développer une capacité de 3500 MW, dont 3000 MW en hydroélectricité, dans le cadre du Plan Nord. Le coût unitaire de cet ajout d'électricité renouvelable est de l'ordre de 14 ¢/kWh. Est-ce qu'il existe un marché accessible où Hydro-Québec peut espérer vendre cette électricité à un prix qui rentabiliserait ce développement ? C'est la question qui est analysée dans la section qui suit.

13.2. Le prix attendu de l'électricité

Hydro-Québec dispose actuellement de surplus d'électricité. Cette affirmation est appuyée par le fait que la société d'État a exporté 35,3 TW vers les marchés voisins en 2012, soit 16,5 % de ses

4. Ce ne sont pas des coûts, mais des transferts à l'intérieur du périmètre comptable du gouvernement du Québec.

disponibilités[5]. Ses exportations sont en nette progression par rapport à l'année 2008, alors qu'elles atteignaient 21,3 TWh, soit 10,3 % de ses disponibilités. Le ralentissement économique associé à la récession de 2008 et la faible reprise qui perdure sont en partie responsables de l'apparition de ces surplus. La chute irréversible de la demande de papier journal a entraîné une réduction significative de la capacité québécoise de production et la fermeture de plus de vingt usines de pâtes et papiers sur les quelque soixante usines qui étaient en production en 2000 ; la demande d'électricité de ce secteur industriel s'en trouve d'autant réduite[6]. Présentement, la demande québécoise d'électricité n'exerce pas de pression sur les disponibilités d'Hydro-Québec et il n'y a aucune urgence à développer de nouvelles centrales, d'autant plus que le complexe La Romaine sera mis en service d'ici 2020 et que le gouvernement favorise l'implantation d'une capacité additionnelle de 800 MW en énergie éolienne au cours des prochaines années[7].

La rentabilité de nouveaux développements hydroélectriques au Québec repose sur les prix de l'électricité qui se réaliseront sur un horizon très long, puisque ces équipements ont une durée de vie économique qui s'échelonne sur plusieurs décennies. Cependant, une attention particulière doit être accordée aux premières années de ce vaste horizon, car l'information dont nous disposons est plus précise et les prix au cours des années initiales se révèlent déterminants pour la rentabilité à cause du facteur d'escompte.

Le gouvernement peut attirer de nouvelles industries grandes consommatrices d'électricité en accordant des tarifs relativement bas. C'est d'ailleurs une politique qui a été adoptée par les différents gouvernements du Québec depuis plus de trente ans, particulièrement à l'égard du secteur de l'aluminium, qui représentait 24,3 % de la consommation totale d'électricité en 2011 (Statistique Canada, 2013).

En 2012, les alumineries, qui bénéficiaient de contrats spéciaux, ont acheté leur électricité au prix moyen de 2,93 ¢/kWh, alors que les clients réguliers alimentés au tarif L, c'est-à-dire au tarif de la grande industrie, ont payé en moyenne 4,67 ¢/kWh (Hydro-Québec Distribution, 27 mai 2013). Une fois que les

5. Hydro-Québec, *Rapport annuel 2012*.
6. Une usine de pâtes et papiers a une demande en capacité de l'ordre de 100 à 200 MW.
7. Annonce effectuée par le gouvernement à Matane le 10 mai 2013.

contrats spéciaux viendront à échéance, le gouvernement compte renouveler les contrats d'approvisionnement en électricité pour les alumineries au tarif L à partir de 2015[8]. Les alumineries contestent cette orientation en soulignant l'impact négatif de cette hausse de leur coût en électricité sur leur position concurrentielle[9]. Cependant, même au tarif L, les pertes subies par Hydro-Québec sont très considérables par rapport au coût de développement des nouveaux sites hydroélectriques, qui est de l'ordre de 10,0 ¢ et plus par kWh. Pour une nouvelle aluminerie, ces pertes ont été estimées à 248 millions de dollars par année pour la durée de l'entente, soit 729 693 $ par nouvel emploi créé en usine (Bélanger et Bernard, 2008). C'est un coût très élevé.

Regardons maintenant les perspectives d'exportation sur les marchés voisins. Un changement majeur survenu depuis la publication du dernier énoncé de politique énergétique en 2006 a été la fameuse révolution technologique mise au point aux États-Unis, qui a permis l'extraction du gaz naturel à partir des schistes, communément appelés gaz de schiste.

À l'été 2008, juste avant la grande récession économique mondiale, le prix du gaz naturel a atteint un sommet de 12 $US/1000 pi^3 et au moment où la récession s'est vraiment manifestée, ce prix a chuté à 6 $US (tableau 13.1). Au cours de la même période, le prix du baril de pétrole est passé de 147 $US en juillet 2008 à 35 $US en janvier 2009. Le prix du pétrole a augmenté rapidement par la suite pour se maintenir aux environs de 100 $US/baril. Il n'en fut pas ainsi pour le prix du gaz naturel qui, au lieu de se relever, a continué à baisser, comme on peut le constater au tableau 13.1, pour se maintenir au niveau de 3 à 4 $US. C'est une chute énorme qui est causée par la nouvelle production provenant des gaz de schiste. Le tableau 13.2 montre l'extraction de gaz naturel par source aux États-Unis de 2006 à 2011. La production conventionnelle de gaz naturel a diminué de 17,99/10^6 pi^3 en 2006 à 12,29/10^6 pi^3 en 2011, alors que les puits arrivaient à maturité. Les productions associées aux puits pétroliers et à l'extraction du méthane des dépôts de charbon se sont maintenues au cours de ces années. Par contre, la production du gaz de schiste a connu une croissance

8. Voir Gouvernement du Québec, décret 1122-2008 concernant la fixation des tarifs pour les différentes installations d'Alcoa.

9. Selon l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (2013, p. 3), plus de 50 % des alumineries dans le monde paient un tarif d'électricité moindre que le tarif L.

Tableau 13.1. Prix du gaz naturel à l'importation, 2008 à 2013 ($US/1000 pi³)

	JAN.	FÉV.	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOÛT	SEPT.	OCT.	NOV.	DÉC.
2008	7,57	8,24	8,98	9,55	10,68	11,57	11,60	8,46	7,34	6,68	6,46	6,60
2009	6,07	5,07	4,13	3,57	3,40	3,43	3,39	3,22	2,86	3,91	4,42	5,30
2010	5,98	5,63	4,91	4,13	4,10	4,21	4,33	4,04	3,65	3,72	3,85	4,51
2011	4,55	4,43	4,10	4,21	4,26	4,37	4,30	4,09	3,87	3,66	3,55	3,49
2012	3,22	2,75	2,31	2,01	2,15	2,33	2,64	2,74	2,65	3,16	3,83	3,84
2013	7,94	3,97	3,79	3,96								

Source : Energy Information Administration.

Tableau 13.2. Production de gaz naturel aux États-Unis, 2006 à 2011 (10^6 pi³)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	23,54	24,66	25,64	26,06	26,82	28,48
Gaz	17,99	14,99	15,13	14,41	13,25	12,29
Pétrole	5,54	5,68	5,61	5,67	5,83	5,91
Gaz de schiste	–	1,99	2,87	3,96	5,82	8,50
Charbon	1,30	1,99	2,02	2,01	1,92	1,78

Source : Energy Information Administration.

fulgurante pour représenter aujourd'hui plus de 30 % de la production aux États-Unis, qui sont les plus grands producteurs de gaz naturel au monde, devançant la Russie, le Canada, l'Iran et le Qatar. C'est un changement radical qui s'est effectué en quelques années. Il y a à peine six ans, nous assistions à la présentation de plusieurs projets de ports méthaniers visant à combler par l'importation la pénurie appréhendée de gaz naturel en Amérique du Nord ; les projets de Gros-Cacouna et de Rabaska à Lévis en sont des exemples. Maintenant, ce sont des projets axés sur l'exportation de gaz naturel de l'Amérique du Nord vers les autres continents qui font leur apparition.

La chute récente du prix du gaz naturel a eu un impact direct sur le prix de l'électricité exportée par les entreprises canadiennes aux États-Unis. Le tableau 13.3 montre le prix mensuel moyen reçu par Hydro-Québec pour ses exportations d'électricité interruptible vers ses voisins américains et il peut être constaté qu'une

corrélation très élevée existe entre ces prix moyens d'électricité et les prix du gaz naturel montrés au tableau 13.1. Cette corrélation découle du rôle joué par les centrales alimentées au gaz naturel dans la composition de l'offre d'électricité. Ces centrales opèrent surtout lorsque la demande est élevée, c'est-à-dire en période de pointe, pour couvrir leurs coûts de production qui sont relativement élevés par rapport aux centrales nucléaires et au charbon. C'est aussi la période où Hydro-Québec est la plus active sur les marchés de l'exportation. La baisse du prix du gaz naturel s'est donc répercutée directement sur le prix de l'électricité à l'exportation. Alors que les prix reçus par Hydro-Québec étaient de l'ordre de 8 à 10 ¢/kWh il y a à peine quatre ou cinq années, ils sont maintenant de 3 à 4 ¢.

Manifestement, il n'est pas rentable de développer de nouveaux sites de production hydroélectrique au coût de 10 ¢ et plus par kWh pour exporter à des prix avoisinant 3 ou 4 ¢. Cette chute du prix à l'exportation est-elle temporaire ou perdurera-t-elle pendant plusieurs années ? Dans son analyse annuelle de 2013, l'organisme gouvernemental américain Energy Information Administration prévoit que le prix du gaz naturel augmentera graduellement au rythme réel de 2,4 %/an pour passer de 4,0 $US/1000 pi^3 à 7,83 $US en 2040[10], soit un niveau plus faible que le sommet atteint à l'été 2008. Ainsi, le coût total unitaire d'une centrale à cycle combiné alimentée au gaz naturel passerait de 7,0 ¢/kWh en 2020 à 8,0 ¢ en 2040. Selon ces informations, il est peu probable

Tableau 13.3. Prix à l'exportation pour l'électricité interruptible, Hydro-Québec (¢/kWh)

	JAN.	FÉV.	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOÛT	SEPT.	OCT.	NOV.	DÉC.
2006	9,99	9,14	7,09	6,01	7,36	6,54	7,12	10,36	6,31	6,66	6,01	7,61
2007	6,61	9,88	7,82	7,13	6,90	8,57	8,01	8,67	6,90	5,37	6,48	8,75
2008	8,69	6,68	6,67	6,05	6,74	8,00	14,04	11,26	7,59	9,62	7,46	6,58
2009	11,95	8,59	5,98	10,40	4,48	4,46	4,88	4,33	3,41	4,21	4,71	5,01
2010	5,16	4,70	4,06	4,09	4,29	5,27	5,90	5,94	6,64	11,83	6,83	6,02
2011	5,08	4,48	3,84	3,69	3,69	3,76	4,50	4,43	3,52	4,15	3,85	3,52
2012	4,29	3,51	3,00	2,85	3,13	3,10	3,62	3,54	2,71	3,28	3,77	3,55
2013	3,47	3,52	3,19	3,60								

Source : Office national de l'énergie (s. d.).

10. En dollars de 2011.

qu'Hydro-Québec puisse trouver un marché d'exportation où elle pourrait vendre son électricité à un prix suffisamment élevé pour couvrir des coûts dépassant 10,0 ¢/kWh au cours des vingt-cinq prochaines années.

Le Québec dispose d'une capacité de production hydroélectrique qui est tout à fait exceptionnelle à l'échelle mondiale et qui a été mise en valeur à des coûts moindres que les coûts des autres filières électriques comme le charbon, le nucléaire et le gaz naturel. Cependant, les sites hydroélectriques ont été développés selon un ordre croissant des coûts qui reflètent surtout l'éloignement progressif des sites disponibles. Il est donc normal qu'à un moment de l'histoire économique du Québec, le coût de développement des nouveaux sites rejoigne et même dépasse le coût d'une autre filière de production. La chute du prix du gaz naturel qui est causée par l'extraction du gaz de schiste a amené l'industrie électrique du Québec à cette étape de l'histoire et il semble peu probable qu'un renversement de tendance se produira au cours des prochaines années.

13.3. L'analyse de la question 14 du sondage

La question 14 porte sur l'opinion plus ou moins favorable des répondants à l'égard du développement électrique annoncé dans le Plan Nord, soit quelque 3500 MW, dont 3000 en hydroélectricité, au coût estimé de 25 milliards, alors que le prix à l'exportation a chuté à cause de la baisse du prix du gaz naturel, elle-même entraînée par l'arrivée massive du gaz de schiste. L'analyse qui suit ne prend pas en compte les résidus, puisque seulement 8 % des répondants n'ont pas d'opinion et que 1 % ont refusé de répondre.

Seulement 37 % des 641 personnes qui se sont exprimées ont une opinion très ou assez favorable, alors que près du deux tiers sont peu ou pas favorables. La perception de non- rentabilité semble l'emporter sur les emplois créés sur des sites très éloignés des régions plus densément peuplées. L'âge, la scolarité et l'emploi jouent peu de rôle à l'égard des opinions émises. Par contre, les hommes sont relativement plus favorables que les femmes et les personnes à revenus élevés sont aussi relativement plus favorables. Les personnes d'expression anglaise ou autre sont relativement plus favorables, alors que nous ne retrouvons pas d'opinions

prédominantes parmi les répondants d'expression française. Les habitants de Montréal et de Québec sont relativement plus défavorables, alors que c'est le contraire pour les résidents des autres régions. Les personnes qui déclarent une intention de vote en faveur du PLQ sont relativement beaucoup plus favorables ; c'est le cas aussi, mais à un moindre titre, des répondants qui expriment avoir une affinité pour la CAQ. Les personnes de toutes les autres allégeances politiques sont nettement défavorables. Il semble donc que le Plan Nord soit vraiment associé au PLQ.

Conclusion

Le Québec a bénéficié d'une dotation en ressources hydroélectriques tout à fait unique à l'échelle mondiale. Cette disponibilité de ressources hydroélectriques à faibles coûts a laissé sa marque dans tous les secteurs d'activités et elle a influencé le développement industriel. Mentionnons que 25 % de la consommation d'électricité québécoise provient du secteur de l'aluminium, qui fournit près de 10 % de la production mondiale de ce métal et que toutes les alumineries canadiennes sont localisées au Québec, à l'exception d'une qui se trouve en Colombie-Britannique pour la même raison : le faible coût de l'électricité.

Les ressources hydroélectriques ont été mises en valeur selon un ordre croissant des coûts et la chute du prix du gaz naturel, qui est causée par la révolution technologique dans l'extraction du gaz de schiste, a rendu les centrales électriques alimentées à cette source moins coûteuses que les sites hydroélectriques encore disponibles au Québec. L'abondance des réserves de gaz de schiste aux États-Unis et au Canada rend peu probable un renversement de cette situation dans les prochaines décennies et il faudrait des politiques très restrictives à l'égard des émissions de gaz à effet de serre pour provoquer un tel renversement. L'ère du développement hydroélectrique à faibles coûts est terminée au Québec. Il n'est pas rentable de développer de nouveaux sites hydroélectriques à 10 ¢ et plus par kWh pour vendre cette électricité à la grande industrie au tarif L ou encore exporter sur les marchés où le prix de l'électricité dépend surtout du prix du gaz naturel. Près des deux tiers des personnes qui ont répondu au sondage partagent cette opinion.

Bibliographie

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ – AQCIE (2013). *L'Énergique*, vol. 7, nº 2.

BÉLANGER, G. et J.-T. BERNARD (2008). « Coût économique de l'électricité vendue aux nouvelles alumineries », *Policy Options politiques*, vol. 29, nº 4, p. 51-58.

BERNARD, J.-T. (2011). « La baisse du coût unitaire du projet de la Romaine », *Cyberpresse*, 17 mai.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2008). *Décret 1122-2008*, 5 novembre 2008.

HYDRO-QUÉBEC (2013). *Rapport annuel 2012*.

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION (2013). *Historique des ventes des produits des ventes des abonnements et de la consommation*, HQD-10, document 2, 12 p.

HYDRO-QUÉBEC PRODUCTION (2007). *Complexe de la Romaine – Étude d'impact sur l'environnement*, décembre.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (2006). *Énergie pour construire le Québec de demain, La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (2011). *Plan Nord, Faire le Nord ensemble : le chantier d'une génération*, Québec, Gouvernement du Québec.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE (s. d.). *Statistiques sur les exportations et importations d'électricité*, <http://www.one-neb.gc.ca/clf-nsi/rcmmn/hm-fra.html>.

STATISTIQUE CANADA (2013). *Disponibilité et écoulement de l'énergie*, nº 57-003-X.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, SECRÉTARIAT AMÉRICAIN DE L'ÉNERGIE, <http://www.eia.gov>.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (2013). *Annual Energy Outlook 2013 with Projection to 2040*.

SOCIÉTÉ

Chapitre 14

L'organisation de la santé au Québec

Défis et perspectives

Jean-Louis Denis et Johanne Préval

Le système de santé au Québec a fait l'objet de nombreuses réformes et de nombreux débats depuis le milieu des années 1980. Les crises financières récentes et une préoccupation grandissante des États pour une meilleure maîtrise des coûts de santé ou tout au moins de leur progression engagent les systèmes de nombreux pays dans de nouvelles vagues réformistes. À cet égard, le Québec ne fait pas exception. Bien évidemment, le type de solutions proposées pour améliorer le système de santé va dépendre d'un ensemble de facteurs, dont l'idéologie du moment (Hunter, 2011) ou la familiarité plus ou moins grande qu'ont les acteurs avec certaines solutions. La profusion des solutions avancées pour soutenir les réformes est même évoquée comme un facteur possible d'inertie de ces systèmes (Brown, 2012).

Ce texte comprend trois sections. Dans un premier temps, nous passons en revue certaines données sur la population et l'état de santé des Québécois et établissons certains parallèles avec la situation canadienne. L'objectif n'est pas de faire une description

exhaustive des structures et du fonctionnement du système de santé, mais bien de révéler à la lumière de certaines données des points critiques de son évolution. Dans un deuxième temps, nous examinerons différentes perspectives sur les réformes des systèmes de santé et tenterons d'en définir les implications pour l'évolution de notre propre système. Dans un troisième temps, nous aborderons, à la lumière de travaux récents sur la transformation des systèmes de santé, les leviers qui peuvent être activés pour favoriser une plus grande adaptation et une meilleure performance du système. Le texte se termine par une discussion des ouvertures et contraintes à la réalisation de réelles réformes dans le système de santé.

14.1. L'état de santé et le système de santé

14.1.1. L'évolution démographique au Québec

La population du Québec est estimée en 2012 à 8 012 000 personnes et a un poids démographique de 23,1 % au Canada, avec un taux d'accroissement total de 9,1 pour mille en 2011 qui est inférieur à celui du Canada (10,9 pour mille) (INSPQ, 2012a). Cependant, la croissance démographique au Québec est en progression et sa population s'accroît rapidement grâce à l'accroissement naturel et aux mouvements migratoires (MSSS/INSPQ, 2011). En 2009, 88 600 bébés sont nés au Québec, ce qui représente 20 % de plus que lors des 10 années précédentes (*ibid.* ; gouvernement du Québec, 2009), et un total de 54 175 immigrants sont recensés. Ainsi, l'accroissement de la population de 75 409 individus observé en 2009 est dû à 57,7 % aux mouvements migratoires et à 42,3 % à l'accroissement naturel (*ibid.*). Le rythme de croissance risque toutefois de ralentir à cause des changements prévus dans la structure par âge de la population. Les projections pour 2031 montrent que la population des personnes âgées de 65 ans et plus doublera. Et, pour cause, l'augmentation du nombre de décès dépassera progressivement celle des naissances (MSSS/INSPQ, 2011), et ceci même avec l'amélioration continue de l'espérance de vie (INSPQ, 2012a). Pendant longtemps, les Québécois ont eu la plus faible espérance de vie à la naissance au pays, mais celle-ci a fortement progressé et le Québec se classe en troisième position actuellement. En 2012, l'espérance de vie à la naissance était estimée à 79,8 ans chez les hommes et à 83,8 ans chez les femmes, soit une hausse de 0,1 an par rapport à l'année précédente pour les deux sexes (Payeur, 2013).

Pour ce qui est de la mortalité au Québec, les statistiques montrent en général une tendance régulière à la hausse du nombre de décès ; cependant, cette tendance a été marquée en 2012 à cause de la grippe et des pneumopathies qui ont fortement affecté les personnes âgées. Ainsi, 60 800 décès ont été enregistrés, alors qu'en 2009, le nombre était de 58 043 (*ibid.*). Cependant, les principales causes de décès demeurent les tumeurs et les maladies cardiovasculaires, représentant 57 % de la mortalité (*ibid.*). La mortalité infantile depuis quelques années est stable au Québec, le nombre de décès en 2012 est de 441 enfants âgés de moins d'un an et le taux de mortalité, de 5,0 pour mille naissances (*ibid.*).

La population québécoise est vieillissante et le nombre des personnes âgées doublera presque pour atteindre 2,3 millions en 2031 (MSSS/INSPQ, 2011). Actuellement chiffrés à un peu plus de 1,2 million, les aînés représentent 16 % de la population totale, par rapport à 14,9 % au Canada (INSPQ, 2012a) ; en 1981, ils représentaient 9 % de la population (MSSS, 2012). La structure par âge du Québec est un peu plus vieille que celle de l'ensemble du Canada, l'âge médian des Québécois étant de 41,5 ans alors qu'il est de 40 ans au Canada (INSPQ, 2012a). Par contre, même en présence d'une structure par âge vieillissante, le taux brut de mortalité (rapport décès et population totale) est demeuré à 7,5 pour mille en 2012, ce qui traduit sa stabilité relative autour de 7,4 pour mille pour les dix dernières années (Payeur, 2013).

Comme nous le verrons, cette évolution démographique du Québec impose un défi important d'adaptation pour le système de santé.

14.1.2. L'état de santé au Québec

Comme le signale le Commissaire à la santé et aux services sociaux, le système de soins fait face à une demande importante.

> Chaque année, on dénombre près de six millions de personnes qui reçoivent des services médicaux, plus de 600 000 hospitalisations de courte durée, environ 450 000 chirurgies et plus de 300 000 personnes qui reçoivent des services de soutien à domicile (CSBE, 2009, p. 19).

Au Canada, et également au Québec, les maladies chroniques représentent une proportion importante des causes de morbidité et de mortalité (CSBE, 2010). Les principales maladies chroniques au Québec et au Canada sont les suivantes : maladies cardiovasculaires (maladie cardiaque ischémique, insuffisance cardiaque, accident vasculaire cérébral, hypertension artérielle) ; maladies respiratoires (asthme et maladies pulmonaires obstructives chroniques) ; diabète ; cancers (prostate chez l'homme et col de l'utérus chez la femme) ; maladies de l'appareil musculo-squelettique (arthrite, arthrose, maux de dos, ostéoporose) ; maladies mentales (dépression, maladie bipolaire) ; et maladies neurodégénératives (Levesque *et al.*, 2007).

En 2009-2010 au Québec, la prévalence de l'arthrite était de 11,1 % chez les personnes âgées de 15 ans et plus, augmentant avec l'âge pour atteindre 41 % au niveau du groupe des 65 ans et plus. Par contre, l'asthme était plus important au niveau du groupe d'âge de 12 à 24 ans, soit 10,5 % contre 8 % pour les personnes âgées de 12 ans et plus. Le pourcentage pour l'hypertension artérielle chez les personnes âgées de 12 ans et plus était de 17,1 %, et près de la moitié des personnes âgées de 65 ans et plus (47,2 %) souffraient d'hypertension. La prévalence du diabète, de 5,6 % chez les personnes de 12 ans et plus, augmentait avec l'âge chez les 65 ans et plus à 17,3 % (INSPQ, 2012b).

Au Québec, le pourcentage des personnes âgées de 12 ans et plus ne se percevant pas comme étant en bonne santé mentale est resté stable entre 2003 et 2007-2008. Ce pourcentage était de 3,4 en 2007-2008 (INSPQ, 2009), mais est considéré comme étant sous-estimé. Dans ce groupe d'âge, 8,1 % des Québécois ont eu à consulter un professionnel au sujet de leur santé mentale en 2003 (INSPQ, 2005). Et, d'après l'Institut de la statistique du Québec, en 2001-2003 le pourcentage des personnes âgées de 12 ans et plus ayant vécu un épisode de dépression majeure était de 7,9 % (INSPQ, 2006). La proportion de la population de 18 ans et plus éprouvant un stress quotidien élevé était de 30,1 % en 2000-2001 et de 26,7 % en 2007-2008 (INSPQ, 2010a). Le taux de suicide, de 17 pour 100 000 habitants en 2003 et de 14 pour 100 000 habitants en 2007, est un des taux les plus faibles depuis 1981 (INSPQ, 2010b). Cependant, le suicide est plus répandu au Québec que dans le reste du Canada, son taux étant estimé en 2001 à 16,5, comparativement à 11,3 pour

100 000 habitants au Canada (AMHB/IHE, 2007). En 2010, le taux était de 13,8 par 100 000 au Québec, ce qui démontrait une tendance à la baisse (Légaré *et al*., 2013).

Dans l'ensemble, la prévalence des maladies chroniques est plus importante chez les personnes âgées de 65 ans et plus. En 2008, 76 % des personnes âgées ont déclaré être atteintes d'au moins une affection chronique au Canada et 74 % au Québec (ICIS, 2011). Plusieurs facteurs contribuent à une plus grande importance des maladies chroniques : l'augmentation de l'espérance de vie, le fait que les personnes atteintes vivent plus longtemps sous traitement, et le fait que de plus en plus de personnes âgées sont atteintes de plusieurs maladies chroniques (CSBE, 2010 ; Cazale, Laprise et Nanhou, 2009). Même lorsque les données sont ajustées en tenant compte de l'âge, on observe une tendance à la hausse de la prévalence des maladies chroniques (MSSS, 2012), et la proportion de personnes atteintes de trois maladies chroniques et plus est en progression à la fois au Québec et au Canada (CSBE, 2010).

Les conséquences pour le système de santé sont importantes, comme le souligne un rapport récent du Commissaire à la santé et au bien-être :

> Les maladies chroniques requièrent un ensemble divers de services de santé et de services sociaux à cause de la nature complexe des besoins de santé des personnes qui en sont atteintes. Ces services comprennent le dépistage, le diagnostic, le traitement, le soutien, la réadaptation et, à l'occasion, les soins palliatifs (CSBE, 2010, p. 38).

À titre indicatif, pour répondre aux besoins en matière de soins et de services, le Québec dispose des effectifs professionnels suivants[1] :

- ***Médecins*** : Sur le plan des effectifs médicaux du réseau de santé, le nombre total des médecins au Québec s'élevait, en 2011, à 18 496, dont 9 098 médecins de famille et 9 398 spécialistes. En 2009, il était de 17 430, avec 8 635 médecins de famille et 8 795 médecins spécialistes (ICIS, 2012a). Le Québec affichait pour cette même année un des ratios les plus élevés du pays, soit 231 médecins par

1. Ces données ont été utilisées pour la préparation d'un chapitre dans l'ouvrage intitulé *L'État du Québec – 2013*, Institut du Nouveau Monde (INM).

100 000 habitants contre 209 pour le Canada, cependant avec des proportions avoisinantes de médecins de famille (114 pour 100 000 habitants) et de spécialistes (117 pour 100 000 habitants) (*ibid.*).

- ***Infirmières***[2] : De 2007 à 2011, la main-d'œuvre infirmière au Québec a connu une croissance de 7,3 %, contre 10 % au Canada. Pour cette période, le Québec disposait d'un plus grand nombre d'infirmières réglementées par 100 000 habitants que le Canada, avec une augmentation de 1 072 à 1 109 pour le Québec et de 1 011 à 1 046 pour le Canada (ICIS, 2012b).
- ***Travailleurs sociaux*** : En 2011, le Québec comptait 8 582 travailleurs sociaux, une augmentation de 1 571 par rapport à 2007 (ICIS, 2013a). Cependant, malgré cette hausse de 22,4 %, le nombre de travailleurs sociaux pour 100 000 habitants en 2011 se situait parmi les plus faibles au pays, à 107 pour 100 000 habitants, comparativement à 111 pour l'ensemble du Canada (ICIS, 2013b).
- ***Ergothérapeutes*** : Le nombre d'ergothérapeutes au Québec est passé de 3 126 à 3 895 de 2004 à 2011 (*ibid.*). Si l'effectif de cette profession a connu une hausse marquée de 2004 à 2006 (16,9 %), la croissance est plus lente de 2006 à 2011, le nombre d'ergothérapeutes n'ayant augmenté que de 6,6 %, soit le taux de croissance le plus faible au pays pour la même période (14,6 % au Canada) (ICIS, 2012c).
- ***Physiothérapeutes*** : Le nombre de physiothérapeutes est passé de 3 653 à 3 828 de 2007 à 2011 (ICIS, 2013b). Le nombre de physiothérapeutes pour 100 000 habitants était de 48 au Québec et de 51 au Canada en 2011 (*ibid.*).
- ***Pharmaciens*** : En 2011, le nombre de pharmaciens au Québec était de 99 pour 100 000 habitants. On comptait 6 937 pharmaciens en 2007 (*ibid.*).

Les ressources financières consacrées au système de santé au Québec sont importantes :

- ***Dépenses totales de santé*** : Les dépenses totales de santé au Québec ne cessent d'augmenter depuis des années. En 2010, les dépenses totales de santé en dollars courants au

2. Cette désignation englobe également les infirmiers.

Canada s'élevaient à 193 milliards de dollars (G$) et la part du Québec était de 40,5 G$. Ces dépenses atteindront 207,4 G$ en 2012 au Canada et 44 G$ au Québec, avec un taux de croissance annuel moyen entre 2002 et 2012 autour de 6,1 % au Canada et de 5,8 % au Québec (MSSS, 2012). Le taux de croissance annuel des dépenses de santé au Québec pour la période 2003-2004 à 2010-2011 est beaucoup plus important que celui des autres dépenses du gouvernement, qui se situe à 3,6 % (gouvernement du Québec, 2010). La proportion des dépenses publiques pour les dépenses totales de santé représentait 70,5 % au Canada et 70,6 % au Québec en 2010 (MSSS, 2012). Les dépenses de santé au Québec représentent le poste le plus important de dépenses du gouvernement (gouvernement du Québec, 2010).

- ***Dépenses totales de santé par habitant*** : Les dépenses totales de santé par habitant sont évaluées à 5 659 $ pour le Canada en 2010, le montant du Québec s'élevant à 5 126 $. Pour la décennie 2001-2011, le taux annuel moyen est de 5,3 % pour le Canada et de 5,1 % pour le Québec (MSSS, 2011). En 2012, les dépenses totales de santé par habitant devraient atteindre 5 469 $ (ICIS, 2012d). La part des dépenses publiques par habitant représente 3 990 $ pour le Canada et 3 617 $ pour le Québec en 2010 (*ibid.*).
- ***Dépenses totales de santé en proportion du PIB*** : La part des dépenses totales de santé par rapport au PIB a également tendance à augmenter. En l'année 2010, le Canada avait un ratio des dépenses totales de santé par rapport au PIB qui se chiffrait à 11,9 %, contre 12,7 % pour le Québec. Entre les années 2002 et 2012, au Canada, le taux de croissance annuel moyen de ce ratio est de 1,5 %, et au Québec, il est de 2 % (*ibid.*). En 2009, le secteur de la santé était le plus important de l'économie québécoise, avec un pourcentage de 12 % (gouvernement du Québec, 2010).
- ***Dépenses totales de santé par catégorie de services*** : Au Canada, les hôpitaux monopolisent une grande proportion des dépenses ; il en est de même pour le Québec. En 2010, ils représentaient la plus grande part des dépenses totales de santé, soit 29,1 % pour le Canada et 27,4 % pour le Québec. Au Canada, les dépenses par habitant consacrées aux hôpitaux, aux médicaments et aux médecins en 2010

étaient de 1 649 $ pour les hôpitaux, 901 $ pour les médicaments et 803 $ pour les médecins. Les prévisions pour 2012 s'élèvent à 1 736 $, 947 $ et 859 $ par personne pour les hôpitaux, les médicaments et les médecins. Au Québec, elles sont de 1 440 $, 1 063 $ et 726 $ (ICIS, 2012a).

Les dépenses pour les médicaments occupaient le deuxième rang en importance des dépenses de santé au Canada soit 15,9 % et pour le Québec 19,5 % en 2010. Au Canada, pour la même année, elles étaient de 30,7 milliards de dollars, et elles devraient augmenter de 4,0 % en 2011 et de 3,3 % en 2012 pour atteindre 32,0 et 33,0 milliards de dollars, respectivement (*ibid.*).

Les dépenses des médecins, en troisième position, représentent 14,2 % des dépenses totales de santé au Canada et 12,5 % pour le Québec en 2010. Pour le Canada, en 2012, on prévoit que cette catégorie de dépenses augmentera de 3,6 % par rapport à 2011 pour atteindre 30,0 milliards de dollars, ce qui représentera 14,4 % des dépenses totales de santé (*ibid.*).

Pour répondre aux besoins de santé de la population québécoise, il importe d'accélérer la transformation et d'accroître l'adaptation du système. La prochaine section vise à présenter certaines hypothèses quant à l'évolution des systèmes de santé.

14.2. La compréhension des réformes des systèmes de santé

Comme nous l'avons souligné précédemment, les systèmes de santé des différents pays de l'OCDE ont fait l'objet de nombreuses réformes depuis plus de deux décennies. Une analyse comparée de la performance des systèmes de santé menée par l'OCDE (Thorlby et Maybin, 2010) en vient à la conclusion qu'il n'y a pas une voie unique pour développer des systèmes de santé performants. Dit autrement, les différents systèmes présentent des avantages et des désavantages et les pressions visant à les transformer proviennent souvent d'une recherche de minimisation de leurs dysfonctionnements. Si les systèmes de santé affichent des modes d'organisation différents (voir entre autres les récentes typologies des systèmes de santé : Wendt, 2009), ils semblent tous faire face à des défis similaires. Mechanic et Rochefort (1996), dans un texte

désormais classique sur l'analyse des systèmes de santé, ont formulé l'hypothèse suivante : les systèmes de santé, malgré leurs différences sur le plan de l'organisation et du financement et malgré le fait qu'ils évoluent dans des contextes très différents, vont avoir tendance à s'intéresser à un nombre limité, mais convergent d'options pour améliorer leur fonctionnement, ou vont devoir le faire. Cette hypothèse dite de la convergence suggère que les systèmes de santé sont soumis à un ensemble de pressions et de facteurs externes, hors de leur contrôle, qui les poussent à devoir intervenir auprès de certains problèmes pour mieux s'adapter et performer. Concrètement, la question de l'adaptation du système de santé à une population vieillissante, le besoin d'une régulation plus active et délibérée des technologies médicales et du médicament, l'importance de développer des interventions susceptibles d'améliorer l'état de santé de la population et la maîtrise des coûts de santé sont au cœur des initiatives ou politiques d'amélioration des systèmes de santé. Outre ces préoccupations, certains auteurs (Kuhlmann et Annandale, 2012 ; Pavolini et Vicarelli, 2008) soulignent le risque de porter atteinte à l'équité dans l'accès aux soins de santé lorsque les réformes visent plus des réorganisations et un réaménagement de la gouvernance du système sans inscrire ces dernières dans un agenda suffisamment fort sur le plan des politiques sociales. Ce risque a été souligné de longue date par les analystes de la managérialisation des services publics (Ferlie *et al.*, 1996).

Si les systèmes de santé ont tendance à faire face aux mêmes défis et conséquemment à évoquer des options similaires en matière de réforme, ils évoluent aussi dans des environnements sociaux, historiques, politiques et économiques différents qui vont conditionner les réponses qu'ils apporteront aux problèmes rencontrés. Dit autrement, il y a une situation de dépendance de sentier (*path dependency*) dans les systèmes qui peut contraindre ou moduler la manière dont ils vont répondre à des défis communs. Par exemple, selon Tuohy (1999), le fait que le système de santé au Canada (c'est-à-dire le système de santé des différentes provinces canadiennes) se fonde sur la reconnaissance d'un monopole bilatéral entre l'État et la profession médicale limiterait grandement les possibilités de réforme. Plus largement, le statut, l'autonomie et les rôles particuliers qu'exerce la profession médicale dans les systèmes de santé font qu'aucun projet réformiste ne peut faire

l'économie d'interventions spécifiques auprès de ce groupe professionnel (Forest et Denis, 2012). Cette seconde hypothèse sur les réformes irait dans le sens d'une certaine inertie des systèmes de santé (Coeira, 2011), c'est-à-dire d'une propension forte à reproduire les modes d'organisation et les pratiques plutôt qu'à les transformer pour mieux adapter le système.

Une troisième hypothèse, celle de l'hybridation, avancée récemment par Tuohy (2012), et dans d'autres domaines par plusieurs analystes de l'administration publique (Denis, Ferlie et van Gestel, 2013), suggère qu'à la suite de vagues successives de réformes, les systèmes de santé sont dans une phase d'hybridation. Contrairement aux réformes précédentes orientées principalement autour de restructurations et de compressions budgétaires, les réformes à venir pourraient adopter un mode différent centré sur des efforts de redesign et d'optimisation. Ce mode réformiste privilégie la réorganisation du travail, la création d'organisations plus performantes, et porte une attention particulière à l'amélioration des pratiques et à l'engagement des ressources humaines (Denis et Forest, 2012). Il serait rendu possible dans des systèmes de santé qui, au fil de leur évolution, ont laissé plus de place à des entrepreneurs institutionnels qui sont en mesure non seulement d'exploiter à leur avantage les marges de manœuvre dans le système, mais de développer des initiatives porteuses d'améliorations pour le système de santé.

Ces différentes hypothèses sur l'évolution des systèmes de santé suggèrent que celui du Québec fait face, comme l'ensemble des autres systèmes, à des défis déterminants pour son évolution actuelle et future. Ces défis d'adaptation, de régulation et de performance sont principalement associés au besoin de transformation du système de santé en faveur d'une meilleure prise en charge des maladies chroniques et des conditions de fragilité (CSBE, 2010) et à un renforcement de sa performance en matière d'utilisation des ressources et d'adoption des meilleures pratiques que certains ont désigné sous le vocable de « gouvernance clinique ». Il s'agit en fait de renforcer la gouvernance de la production clinique sur le plan des organisations de santé (Denis et Forest, 2012) et aussi d'accroître les investissements dans des initiatives susceptibles d'améliorer la santé.

La prochaine section va s'intéresser aux différents leviers propices à une orientation du système de santé en faveur d'une gouvernance clinique forte et d'une mise en place de politiques et

d'interventions favorables à la santé. Par gouvernance clinique, nous entendons un ensemble d'approches visant à produire de façon efficace des soins de santé appropriés au moyen d'outils (guide de pratique, système d'information) et le développement d'un leadership clinique fort pour appuyer les initiatives d'amélioration (adapté de Baker *et al.*, 2012).

14.3. Les leviers pour la transformation et l'amélioration des systèmes de santé[3]

Nous discuterons dans cette section de cinq leviers qui nous semblent devoir être activés avec plus de détermination pour opérer une transformation durable du système de santé au Québec. Ces leviers ont été identifiés lors d'une synthèse de la littérature sur les stratégies de transformation et d'amélioration des systèmes de santé et visent à permettre un meilleur alignement de l'allocation et de l'utilisation des ressources avec les besoins de santé de la population. Les cinq leviers suivants définissent le parcours qu'il convient d'emprunter pour mener à bien une telle réorientation du système.

14.3.1. Le renouvellement des organisations

Les organisations ont un rôle déterminant dans l'adaptation et la performance du système de santé par le biais du développement de différentes capacités organisationnelles (Corrigan et McNeill, 2009 ; Baker *et al.*, 2010). Dans le domaine de la santé, deux modes d'organisation semblent particulièrement porteurs de résultats et d'adaptation : une organisation du travail fondée sur des équipes interprofessionnelles et la mise en place de réseaux de soins. L'intérêt croissant que suscite le renouvellement des modes d'organisation dans les systèmes de santé se différencie des périodes de restructuration à grande échelle qu'ont connues la plupart des systèmes des pays membres de l'OCDE par le passé. L'attention est portée ici en priorité sur le développement de capacités organisationnelles, et non sur des changements structurels ou sur la fusion d'organisations (Denis *et al.*, 1999).

3. Cette section s'inspire largement et est adaptée d'un rapport publié en 2011 sur la transformation du système de santé canadien (Denis, Davies, Ferlie et Fitzgerald, 2011).

Nous nous servirons de ces deux exemples (réseaux, équipes) pour illustrer le potentiel que recèle le fait d'investir dans une nouvelle capacité organisationnelle pour améliorer la prestation de services.

Les réseaux ont fait l'objet d'une promotion accrue et d'une mise en œuvre dans de nombreux systèmes de santé afin de réduire la fragmentation à l'échelle des organisations et des prestataires et de mieux répondre aux défis que soulève la prise en charge des affections complexes et des soins de longue durée (Ferlie *et al.*, 2010). À l'inverse de la logique bureaucratique verticale, les réseaux affichent une plus grande portée latérale ou horizontale en matière d'échange et de collaboration, de flux de ressources et d'activités interdépendantes, de voies de communication réciproques et de circulation fluide des connaissances (Powell, 1990 ; Ferlie *et al.*, 2010). Dans le secteur de la santé, les avantages et les contraintes associés aux types de réseaux plus établis (c'est-à-dire hiérarchiques ou « gérés ») par rapport aux types de réseaux virtuels ont fait l'objet de nombreux débats (Kaluzny *et al.*, 1995 ; Ferlie *et al.*, 2010) d'autant plus difficiles à trancher que dans la pratique, les réseaux s'appuient à la fois sur des éléments structurés et non structurés. À cet égard, les réseaux locaux de services de santé qui se développent au Québec offrent un exemple de « réseaux gérés ». Les réseaux sont vus comme des moyens privilégiés d'obtenir des résultats transversaux. Cet aspect s'avère particulièrement important lorsque les efforts déployés pour améliorer l'état du patient doivent s'étendre au-delà des frontières organisationnelles habituelles, comme c'est le cas pour les personnes âgées en perte d'autonomie ou les patients atteints de cancer (Lemieux-Charles *et al.*, 2005 ; Addicott, McGivern et Ferlie, 2006).

Bien que la notion de réseau renvoie principalement à la coordination, à la collaboration et à l'amélioration du processus de soins à l'échelle des organisations, celle-ci va dépendre en partie d'un renouvellement de l'organisation du travail, entre autres par le développement d'équipes interprofessionnelles. Par équipe, on entend :

> un groupe de personnes, interdépendantes dans leurs tâches, partageant la responsabilité des résultats, qui se perçoivent et qui sont perçus comme une seule entité, imbriquée dans un plus grand système social et dont les relations s'articulent autour de frontières organisationnelles (Oandasan *et al.*, 2006).

La recherche a principalement démontré que les équipes efficaces comptent sur des processus de travail appropriés, des compétences solides en matière de leadership et un investissement dans le perfectionnement des ressources humaines, ainsi que sur la clarté de la vision et de l'objectif, un énoncé clair des responsabilités et des mécanismes appropriés de partage de l'information (*ibid.* ; West, 2003). Si le développement d'équipes interprofessionnelles performantes s'avère une orientation prometteuse pour mieux adapter l'offre de soins aux besoins des patients, il importe qu'il soit appuyé par des politiques de ressources humaines qui favorisent le dépassement des frontières professionnelles (Ovretweit *et al.*, 2002) et organisationnelles (West, 2006).

Afin de renouveler les organisations de santé, des recherches révèlent que les organisations qui réalisent une transformation appréciable mettent en œuvre des changements complémentaires et des innovations synchrones (Pettigrew et Fenton, 2000 ; Pettigrew et Whittington, 2003). Certains systèmes de prestation de services de santé intégrés, par exemple celui de Kaiser Permanente (Crosson, 2003b ; Light et Dixon, 2004) et celui de la Veterans Health Administration (Lomas, 2003 ; Perlin *et al.*, 2005), semblent avoir réussi la mise en place de changements organisationnels complémentaires. Une approche intégrée des transformations à apporter aux organisations de santé devrait donc être en mesure de favoriser une plus grande adaptation de l'offre de soins aux besoins de santé de la population.

14.3.2. Le façonnement des cultures professionnelles

L'élaboration de nouveaux rôles professionnels et l'engagement des professionnels dans l'amélioration des soins et services sont au centre de tous les débats sur la transformation du système de santé. Les organisations de santé sont fondées sur les connaissances et caractérisées par une forte dispersion de l'expertise et des pouvoirs (Denis, Langley et Rouleau, 2007). La capacité à instaurer une transformation appréciable au sein des systèmes de santé exige nécessairement l'harmonisation de divers points de vue (Glouberman et Mintzberg, 2001) parmi les professionnels et entre les professionnels de l'organisation et la gouvernance du système de santé. Les organisations de santé sont considérées comme étant à la fois très innovatrices et très réfractaires au regard de la mise en œuvre de changements imposés par des sources et des pressions externes.

Le défi consiste à trouver un moyen de préserver l'autonomie professionnelle, tout en poussant les professions à augmenter leur performance et leur engagement à l'égard de la transformation (Dixon et Alakeson, 2010) du système.

Diverses options ont été examinées en vue de stimuler les changements au sein des cultures professionnelles, particulièrement à l'égard de la profession médicale. Certains auteurs (Levenson *et al.*, 2008) parlent de l'émergence d'un nouveau professionnalisme caractérisé par une plus grande interaction des médecins, l'élaboration de politiques et la création d'un sous-groupe de professionnels intégrant des fonctions cliniques et de gestion, de façon à établir des passerelles entre ces deux milieux (McGivern *et al.*, 2009). Des recherches récentes sur l'intégration des soins et des services (Shortell *et al.*, 2000) ont souligné l'importance de l'adhésion des médecins (Robinson, 1997) et de leur participation à la réalisation des objectifs du système. L'idée de développer dans les milieux de pratique des modèles cohérents de gestion pour appuyer et accroître la performance clinique (Bohmer, 2011 ; Mechanic, 2008) suscite de plus en plus d'intérêt. Il ressort de ces travaux que l'incitation économique peut faire partie d'une stratégie d'ensemble de mobilisation des professionnels, dont les médecins (Burns et Muller, 2008), mais ne produit pas en soi l'engagement des professionnels en faveur d'une amélioration des soins et des services (Denis *et al.*, 2013).

L'accent mis sur l'importance des professionnels pour favoriser la transformation du système de santé a porté principalement sur le leadership des médecins, ainsi que sur leur mobilisation, mais la question du rôle des autres professionnels et de la création de nouveaux rôles professionnels est aussi essentielle.

L'importance d'augmenter le nombre d'infirmières et d'infirmiers praticiens et de recourir plus efficacement à leurs services (Geesta *et al.*, 2008 ; Delamaire et Lafortune, 2010), de même que l'importance d'établir de nouveaux rôles, comme ceux d'auxiliaires sanitaires et de sages-femmes, pour appuyer la prestation de services est maintenant bien reconnue. Le processus de création de nouveaux rôles professionnels avance lentement dans le système de santé au Québec et il convient d'adopter rapidement des approches novatrices pour renouveler les effectifs en santé (Reay et Golden-Biddle, 2008).

14.3.3. La gouvernance et la création d'un milieu favorable aux améliorations

Comme dans tout autre secteur d'activités, le milieu externe et réglementaire influe considérablement sur la performance des organisations de santé. Un environnement favorable à l'amélioration du système s'articule tout vraisemblablement autour de règles et de processus de gouvernance efficaces, d'objectifs et de cibles légitimes et bien définis, de mécanismes clairs de reddition de comptes et d'incitatifs financiers et non financiers (voir notamment, pour ce qui est de la qualité et la sécurité, le rapport de Baker *et al*., 2010).

La notion de gouvernance renvoie donc aux méthodes de direction, de contrôle et de coordination exercées sur des personnes ou des unités fonctionnelles entièrement ou partiellement autonomes, en faveur d'intérêts qu'elles poursuivent conjointement (Baker *et al.*, à paraître). De récents travaux sur la gouvernance révèlent que les conseils d'administration d'établissements de santé peuvent développer des compétences et entreprendre diverses initiatives pour influer favorablement sur la qualité et la sécurité des services. Bien que les conseils jouent un rôle primordial dans l'amélioration des soins et des services, une approche de gouvernance plus vaste qui tient compte du milieu réglementaire dans lequel les organisations de santé évoluent (Denis *et al.*, 2005 ; Ramsay, Magnusson et Fulop, 2010) paraît importante. Une distinction a en effet été récemment établie entre la gouvernance externe des organisations de santé (milieu réglementaire) et la gouvernance interne (mesures adoptées par les conseils et au sein des organisations). En guise d'exemple, les systèmes de santé ont de la difficulté à se fixer des objectifs d'amélioration en fonction de domaines prioritaires, et ont tendance à définir leurs objectifs en fonction de la disponibilité des données ou des pressions immédiates (Wait, 2004 ; Thorlby et Maybin, 2010). Par exemple, plusieurs provinces au Canada ont établi des objectifs en matière de réduction des temps d'attente, tout en favorisant l'investissement de sommes supplémentaires dans les soins de courte durée, mais en accordant moins d'attention aux besoins croissants liés aux maladies chroniques (Thorlby et Maybin, 2010 ; Ham, 2009). La réduction des temps d'attente est un objectif louable, toutefois un équilibre doit être établi sur le plan des investissements avec d'autres priorités de soins.

Le financement des organisations de santé, dont celui des hôpitaux, a fait aussi l'objet de nombreux travaux (Sutherland, 2010 ; Cylus et Irwin, 2010) afin de définir des modes alternatifs porteurs d'améliorations sur le plan de l'utilisation des ressources. Il est estimé que les hôpitaux comptent pour une moyenne de 28 % des dépenses de santé dans les pays de l'OCDE. Le passage d'un mode de budgétisation globale à un mode qui tient compte des activités (financement fondé sur les activités, FFA) a été analysé pour la situation canadienne (Sutherland, 2010 ; Cylus et Irwin, 2011 ; Rechel *et al.*, 2009). Même si le FFA peut accroître l'efficience, il ne fournit aucun incitatif pour améliorer la coordination et la continuité des soins à l'échelle des organisations. Sutherland (2010) a proposé un ensemble de stratégies de financement des hôpitaux, notamment en combinant le FFA et les budgets globaux afin d'offrir à l'organisation une marge de manœuvre pour absorber une partie des coûts de transaction associés à la nécessité d'une meilleure coordination des soins et des services, et pour gérer des cas complexes. On doit aussi se demander avec plus de détermination si l'hôpital représente l'endroit idéal pour recevoir une gamme étendue de soins, et donc veiller à déployer des incitatifs économiques favorables à des modes alternatifs de prise en charge.

En complément, de nombreux travaux sur les mécanismes de remboursement des prestataires de soins ont été réalisés et tous parviennent à la même conclusion : aucun mécanisme de remboursement unique ne permet d'offrir tous les incitatifs nécessaires à la réalisation de l'éventail d'objectifs stratégiques poursuivis par les services de santé (Grignon, Paris et Dolton, 2003 ; Léger, à paraître). Une solution raisonnable consisterait à s'appuyer sur un ensemble de méthodes de remboursement soigneusement élaborées. Dans le contexte du présent chapitre et d'un point de vue stratégique, il faut, tout en portant attention au potentiel de l'incitation économique, s'éloigner d'une logique où l'on achète à la pièce le changement et l'engagement et mobiliser avec plus de détermination d'autres leviers de transformation et d'amélioration des soins et services.

14.3.4. La participation du patient aux efforts d'amélioration : la création d'un contre-pouvoir

La participation du patient dans la réorganisation des soins et services est de plus en plus perçue comme un moteur important de changement dans le système de santé. Cet intérêt pour le

renforcement de la participation du patient repose notamment sur l'hypothèse selon laquelle l'expérience de soins par les patients est aussi fonction du contexte organisationnel et des politiques du système, et non uniquement de la rencontre entre un professionnel de la santé et un patient (Cornwell, 2009). Il repose aussi sur l'hypothèse que les patients souhaitent participer activement à la conception des services qu'ils reçoivent (Búrca *et al.*, 2010). Dans une étude réalisée au Royaume-Uni par Richards et Coulter (Richards et Coulter, 2007), 32 % des patients recevant des soins de santé primaires et 48 % des patients hospitalisés ont jugé leur participation au processus et à l'organisation des soins insuffisante. De plus en plus d'études ou d'expériences en matière de participation des patients indiquent qu'il est possible de développer leur implication à l'échelle du système ou de l'organisation (Bate et Robert, 2006 ; Coulter, 2006). La question de la participation du patient ne se limite pas à la simple injection d'une dose de consommateurisme et de concurrence dans les services de santé. Elle suppose de considérer les patients comme des concepteurs et coproducteurs des soins et des stratégies d'amélioration du système. De récents travaux sur la prise de décisions partagée en santé révèlent une plus grande ouverture qu'auparavant à la participation du patient chez les professionnels de la santé (Légaré *et al.*, 2010). On peut supposer que plus un grand nombre de patients participeront à la prise de décisions concernant leurs soins, plus ils deviendront enclins à participer à la conception des services – et possiblement compétents en la matière. Pour des raisons d'espace, nous n'aborderons pas ici, malgré leur importance, les travaux sur la participation des citoyens au développement des politiques de santé et sur l'impact éventuel de cette participation sur l'adaptation et l'amélioration du système de santé (Abelson et Gauvin, 2006).

Dans l'ensemble, il appert que la mobilisation des patients en vue d'améliorer l'organisation des services et l'expérience de soins est une voie que peuvent emprunter le système et les organisations de santé. Une telle stratégie aurait pour effet de minimiser la propension à tenir compte en priorité des intérêts des professionnels et des organisations par rapport à ceux des patients. En ce sens, une participation accrue des patients peut être vue comme l'introduction d'un contre-pouvoir dans le système de santé.

14.3.5. Le mouvement fondé sur des données probantes : la création d'un contre-pouvoir

Le courant de la prise de décisions informées par des données probantes a connu un essor important depuis une quinzaine d'années dans le domaine des politiques et de la gestion des soins de santé (Lemieux-Charles et Champagne, 2004 ; Straus, Tetroe et Graham, 2009 ; Nutley, Walter et Davies, 2006).

Les enjeux relatifs à la mise en œuvre d'interventions susceptibles d'améliorer le système de santé et les incertitudes quant à leur efficacité témoignent de l'importance de mobiliser les connaissances issues de la recherche (Lemieux-Charles et Champagne, 2004). Une plus grande utilisation des connaissances est tributaire entre autres d'un ensemble de processus organisationnels (Lavis *et al.*, 2009 ; Currie *et al.*, 2007 ; Seufert *et al.*, 1999).

Afin de favoriser une intégration accrue des connaissances issues de la recherche dans la pratique (Denis et Lehoux, 2009), trois éléments peuvent être pris en considération. D'abord, les organisations de santé peuvent renforcer leur capacité sur le plan de l'infrastructure pour rendre les données probantes accessibles aux praticiens dans leurs activités quotidiennes, par exemple au moyen de plateformes électroniques. Ensuite, il importe que les praticiens aient l'occasion d'expérimenter dans leur contexte les changements de pratique et de travailler à leur adaptation – une approche qui s'éloigne d'une perspective normative en matière d'utilisation des connaissances. Enfin, les organisations peuvent maximiser l'utilisation des connaissances en misant sur la coproduction avec des chercheurs de connaissances ou d'instruments de gestion (les indicateurs de performance et de qualité par exemple). L'enrichissement du contexte organisationnel et de pratique représente donc un élément clé de la promotion de l'utilisation de la connaissance et nécessite des investissements spécifiques. Le développement d'un leadership clinique fort en faveur de l'utilisation des données probantes constitue également une pièce maîtresse pour renforcer la prise de décisions informées par les évidences (Dopson *et al.*, 2005 ; Ferlie *et al.*, 2005).

Dans l'ensemble, et de façon similaire à la question de la participation des patients, une mobilisation accrue des connaissances dans les organisations et le système de santé pourrait contribuer à transformer les débats sur les besoins en ressources et sur ce qu'il paraît approprié de faire dans le domaine de la santé.

Conclusion

Le présent chapitre a débuté par un bref état de la situation du système de santé au Québec et quelques comparaisons avec la réalité canadienne. Pour faire face aux transitions démographiques (vieillissement de la population par exemple) et épidémiologiques (prévalence accrue des maladies chroniques, de la multimorbidité chronique et des conditions de fragilité), le système de santé doit opérer un ensemble de transformations en vue de mieux répondre aux besoins de la population.

Nous avons ensuite discuté de différentes hypothèses quant à l'évolution contemporaine des systèmes de santé évoluant dans des environnements similaires aux nôtres. Ces hypothèses suggèrent que les systèmes de santé vont devoir réaliser des changements importants et que la maîtrise de ces changements est difficile entre autres pour des facteurs structurels et politiques qui peuvent bloquer ou limiter les transformations.

En examinant l'expérience de différents systèmes de santé, nous avons identifié un ensemble de leviers propices à une adaptation et à une amélioration des systèmes de santé. Si l'ajout de nouvelles ressources ne peut pas à lui seul matérialiser les changements souhaitables, il faut se tourner vers une gamme d'options plus diversifiée. Chacun des leviers que nous avons identifiés représente en fait un domaine stratégique à investir pour accroître les capacités de transformation des organisations et systèmes de santé. Il est raisonnable de penser que ces différents leviers agissent en synergie pour façonner une stratégie solide et à fort impact potentiel en matière d'adaptation et d'amélioration du système. Ils ne fournissent pas une recette magique pour améliorer le système de santé au Québec, mais offrent en revanche une base pour explorer et élaborer des stratégies innovatrices et stimulantes visant à contrer la tendance naturelle de tels systèmes à reproduire leur propre logique en matière d'attribution et d'utilisation des ressources.

Les leviers que nous avons proposés pour transformer et améliorer le système de santé s'appuient sur le constat suivant : les systèmes de santé des pays dits développés ont connu par le passé des réorganisations et des restructurations importantes sans qu'une attention suffisante ait été portée à la réorganisation du travail, aux changements de pratiques informés par les évidences scientifiques et aux incitatifs et stratégies d'engagement des professionnels, des personnels et des patients. De plus, les promoteurs des réformes

doivent reconnaître l'importance d'assurer une participation accrue des professionnels dans les stratégies d'amélioration du système de santé. Toutefois, une telle participation peut remettre en cause directement certains privilèges et monopoles professionnels et la manière dont ces derniers exercent leur influence dans le système de santé. Il semble donc y avoir une situation d'interdépendance entre les changements qui peuvent et doivent prendre forme au niveau clinique et organisationnel et ceux qui doivent aussi se matérialiser dans l'économie politique du système de santé. À cet égard, nous avons identifié des éléments sur le plan de la gouvernance (financement des établissements de santé, détermination des objectifs d'amélioration) qui peuvent appuyer les transformations dans les organisations et sur le plan de la pratique clinique. Un message important de ce chapitre est qu'il reste tout vraisemblablement des marges d'amélioration dans le système de santé au Québec si une plus grande attention est portée aux différents leviers discutés précédemment.

Bibliographie

ABELSON, J. et F.-P. GAUVIN (2006). *Assessing the Impacts of Public Participation : Concepts, Evidence and Policy Implications*, Hamilton, Réseau de la participation publique, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, McMaster University.

ADDICOTT, R., G. MCGIVERN et E. FERLIE (2006). « Networks, organisational learning and knowledge management », *Public Money and Management*, vol. 26, nº 2, p. 87-94.

ALBERTA MENTAL HEALTH BOARD – AMHB/INSTITUTE OF HEALTH ECONOMICS – IHE (2007). *Les statistiques économiques de la santé mentale*, Blairmore/Edmonton, AMHB/IHE.

BAKER, G.R., J.-L. DENIS, A. GRUDNIEWICZ et C. BLACK (2012). *Fraser Health : Exploring a Model of Clinical Care Management Systems*, Ottawa, Canadian Foundation for Healthcare Improvement.

BAKER, G.R., J.-L. DENIS, M.-P. POMEY *et al.* (à paraître). *The Relationship between External and Local Governance of Quality and Safety in Canadian Health Care*, Toronto, Université de Toronto.

BAKER, G.R., J.-L. DENIS, M.-P. POMEY et A. MACINTOSH-MURAY (2010). *Effective Governance for Quality and Patient Safety in Canadian Health Care Organizations*, A Report to the Canadian Health Services Research Foundation and the Canadian Patient Safety Institute, Ottawa, CHSRF et CPSI.

BATE, P. et G. ROBERT (2006). « Experience-based design : From redesigning the system around the patient to co-designing services with the patient », *Quality and Safety in Health Care*, vol. 15, nº 5, p. 307-310.

BOHMER, R.M. (2011). « The four habits of high-value health care organizations », *New England Journal of Medicine*, vol. 365, nº 22, p. 2045-2047.

BROWN, LAWRENCE D. (2012). « The fox and the grapes : Is real reform beyond reach in the United States ? », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 37, nº 4, août, p. 587-609.

BÚRCA, S. *et al.* (2010). « Community mental health teams : Determinants of effectiveness », *Working Paper WP2007-01*, Castletroy, Université de Limerick, <http://www.ul.ie/sociology/pubs/wp200701.pdf>.

BURNS, L.R. et R.W. MULLER (septembre 2008). « Hospital-physician Collaboration : Landscape of economic integration and impact on clinical integration », *The Milbank Quarterly*, vol. 86, nº 3, p. 375-434.

CAZALE, LINDA, PATRICK LAPRISE et VIRGINIE NANHOU (2009). *Maladies chroniques au Québec et au Canada : évolution récente et comparaisons régionales*, Série Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, nº 17, Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ).

COEIRA, E., (2011). « Why system inertia makes health reform so difficult », *BMJ*, vol. 342, juillet, p. 27-29.

COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE – CSBE (2009). *État de situation portant sur le système de santé et de services sociaux et sur sa première ligne de soins*, Volume 1, Québec, CSBE.

COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE – CSBE (2010). État de situation portant sur les maladies chroniques du système de santé et de services sociaux, Volume 2, Québec, CSBE.

CORNWELL, J. (2009). « Exploring how to improve patients' experience in hospital at both national and local levels », *Nursing Times*, vol. 105, nº 6, p. 12-15.

CORRIGAN, J. et D. MCNEILL (2009). « Building organizational capacity : A cornerstone of health system reform », *Health Affairs*, vol. 28, p. 205-215.

COULTER, A. (2006). *Engaging Patients in their Healthcare : How is the UK Doing Relative to Other Countries ?*, Oxford, Picker Institute.

CROSSON, F.J. (2003a). « Improving the doctor-manager relationship », *BMJ*, vol. 326, nº 7390, p. 652-653.

CROSSON, F.J. (2003b). « Kaiser Permanente : A propensity for partnership », *BMJ*, vol. 326, nº 7390, p. 654.

CURRIE, G., R. FINN *et al.* (2007). « Spanning boundaries in pursuit of effective knowledge sharing within networks in the NHS », *Journal of Health Organization and Management*, vol. 21, nºs 4/5, p. 406-417.

CYLUS, J. et R. IRWIN (2010). « The challenges of hospital payment systems », *Euro Observer*, vol. 12, nº 3, p. 1-3.

DELAMAIRE, M.-L. et G. LAFORTUNE (2010). *Nurses in Advanced Roles : A Description and Evaluation of Experiences in 12 Developed Countries*, Document de travail sur la santé nº 54, Genève, OCDE.

DENIS, J.-L. *et al.* (2005). *Vers un cadre conceptuel pour l'analyse de la gouvernance dans les organismes et systèmes de santé*, Ottawa, Conseil canadien d'agrément des services de santé, 39 p.

DENIS, J.-L. *et al.* (2013). *Exploring the Dynamics of Physician Engagement and Leadership for Health System Improvement. Prospects for Canadian Healthcare Systems*, Rapport final, Regina, Saskatchewan Ministry of Health, 4 avril.

DENIS, J.-L., E. FERLIE et N. VAN GESTEL (2013). « Public management reforms and the growth of hybridity », communication présentée au 29th EGOS Colloquium, Montreal (Canada), 4-6 juillet.

DENIS, J.-L. et P.-G. FOREST (2012). « Real reform begins within : An organizational approach to health care reform », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 37, nº 37, p. 633-645.

DENIS, J.-L., L. LAMOTHE, A. LANGLEY et A. VALETTE (1999). « The struggle to redefine boundaries in health care systems », dans D. Brock, M. Powell et C.R. Hinings (dir.), *Restructuring the Professional Organization*s, Londres, Routledge, p. 105-130.

DENIS, J.-L., A. LANGLEY et L. ROULEAU (2007). « Strategizing in pluralistic contexts : Rethinking theoretical frames in strategizing », *Human Relations*, vol. 60, p. 179-215.

DENIS, J.-L. et P. LEHOUX (2009). « Theories of knowledge to action : Organizational », dans S. Straus, T. Tetroe et I. Graham (dir.), *Knowledge Translation in Healthcare : Moving from Evidence to Practice*, Oxford, Wiley-Blackwell Publishing.

DIXON, J. et V. ALAKESON (2010). *Reforming Health Care : Why We Need To Learn from International Experience*, Londres, The Nuffield Trust.

DOPSON, S., L. LOCOCK, J. GABBAY, E. FERLIE et L. FITZGERALD (2005). « Evidence-based health care and the implementation gap », dans S. Dopson et L. Fitzgerald (dir.), *Knowledge to Action ? The Diffusion of Innovations in Health Care*, Oxford, Oxford University Press.

FERLIE, E. *et al.* (1996). *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.

FERLIE, E. *et al.* (2005). « The (non) diffusion of innovations : The mediating role of professional groups », *Academy of Management Journal*, vol. 48, nº 1, p. 117-134.

FERLIE, E. *et al.* (2010). *Networks in Health Care : A Comparative Study of Their Management, Impact and Performance*, Londres, Queen's Printer and Controller of HMSO.

FOREST, PIERRE-GERLIER et JEAN-LOUIS DENIS (2012). « Real reform in health systems : An introduction », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 37, nº 4, p. 575-586.

GEESTA, S.D. *et al.* (2008). « Introducing advanced practice nurses/nurse practitioners in health care systems : a framework for reflection and analysis », *Swiss Medical Weekly*, vol. 138, nos 43-44, p. 621-628.

GLOUBERMAN, S. et H. MINTZBERG (hiver 2001). « Managing the care of health and the cure of diseases – Part I », *Health Care Management Review*, vol. 26, nº 1, p. 56-71.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2009). *Le contexte démographique du Québec : Horizon 2025*, Consultations prébudgétaires, Budget 2010-2011, Québec, Ministère des Finances, Gouvernement du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2010). *Budget 2010-2011. Vers un système de santé plus performant et mieux financé*, Québec, Gouvernement du Québec.

GRIGNON, M., V. PARIS et D. DOLTON (2003). « L'influence des modes de rémunération des médecins sur l'efficience du système de soins », dans A. Couffinhal et B. Pierrard (dir.), *Les forces de changement dans le système de santé canadien : les études de la Commission Romanow*, vol. 2, p. 207-239.

HAM, C. (2009). « Chronic care in the English national health services : Progress and challenges », *Health Affairs*, vol. 28, nº 1, p. 190-201.

HUNTER, DAVID (2011). « Change of government : One more big bang health care reform in England's national health service », *International Journal of Health Services*, vol. 41, nº 1, p. 159-174.

INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION DE LA SANTÉ – ICIS (2011). *Les personnes âgées et le système de santé : quelles sont les répercussions des multiples affections chroniques ?*, Analyse en bref, Ottawa, ICIS.

INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION DE LA SANTÉ – ICIS (2012a). *Nombre, répartition et migration des médecins canadiens 2011*, Ottawa, ICIS.

INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION DE LA SANTÉ – ICIS (2012b). *Infirmières réglementées : tendances canadiennes, 2007 à 2011*, Ottawa, ICIS.

INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION DE LA SANTÉ – ICIS (2012c). *Les ergothérapeutes au Canada, 2011 – faits saillants nationaux, provinciaux et territoriaux*, Ottawa, ICIS.

INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION DE LA SANTÉ – ICIS (2012d). *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2012, Institut canadien d'information sur la santé*, Ottawa, ICIS.

INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION DE LA SANTÉ – ICIS (2013a). *Les dispensateurs de soins de santé au Canada, de 1997 à 2011—guide de référence, Version 2*, Ottawa, ICIS.

INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION DE LA SANTÉ – ICIS (2013b). *Les dispensateurs de soins de santé au Canada — profils provinciaux de 2011 : un regard sur 27 professions de la santé*, Ottawa, ICIS.

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC – INSPQ (2005). *Santéscope*, <http://www.inspq.qc.ca/Santescope/element.asp?NoEle=100>, consulté le 28 juillet 2013.

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC – INSPQ (2006). *Santéscope*, <http://www.inspq.qc.ca/Santescope/element.asp?NoEle=196>, consulté le 28 juillet 2013.

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC – INSPQ (2009). *Santéscope*, <http://www.inspq.qc.ca/Santescope/element.asp?NoEle=103>, consulté le 28 juillet 2013.

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC – INSPQ (2010a). *Santéscope*, <http://www.inspq.qc.ca/Santescope/element.asp?NoEle=104>, consulté le 28 juillet 2013.

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC – INSPQ (2010b). *Santéscope*, <http://www.inspq.qc.ca/Santescope/element.asp?NoEle=145>, consulté le 28 juillet 2013.

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC – INSPQ (2012a). « Évolution, mouvement et structure par âge de la population », (chap. 1), *Le bilan démographique du Québec*, Québec, INSPQ, p. 25-33.

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC – INSPQ (2012b). *Santéscope*, <http://www.msss.gouv.qc.ca/statistiques/sante-bien-etre/index.php?Taux-de-prevalence-du-diabete-selon-lage-et-selon-le-sexe>, consulté le 28 juillet 2013.

KALUZNY, A.D., H.S. ZUCKERMAN *et al.* (1995). *Partners for the Dance : Forming Strategic Alliances in Health Care*, Ann Arbor, Health Administration Press.

KUHLMANN, ELLEN et ELLEN ANNANDALE (2012). « Researching transformations in healthcare services and policy in international perspectives : An introduction », *Current Sociology*, vol. 60, nº 4, p. 401-414.

LAVIS, J.N., A.D. OXMAN, S. LEWIN et A. FRETHEIM (2009). « Introduction – Support Tools for evidence-informed health policymaking (STP) », *Health Research Policy and Systems*, vol. 7 (suppl. 1).

LÉGARÉ, F., S. RATTÉ, D. STACEY, J. KRYWORUCHKO, K. GRAVEL, I.D. GRAHAM *et al.* (2010). « Interventions for improving the adoption of shared decision making by healthcare professionals », *Cochrane Database of Systematic Reviews*, nº 5, Art. No. : CD006732.

LÉGARÉ, G., M. GAGNÉ, D. ST-LAURENT, P.-A. PERRON (2013). *La mortalité par suicide au Québec : 1981 à 2010*, Québec, INSPQ.

LÉGER, P.-T. (non publié). *Modes de rémunération des médecins : un aperçu des possibilités d'action au Canada*.

LEMIEUX-CHARLES, L., L.W. CHAMBERS, R. COCKERILL, S. JAGLAL *et al.* (2005). « Evaluating the effectiveness of community-based dementia networks : The Dementia Care Networks Study », *The Gerontologist*, vol. 45, nº 4, p. 456-464.

LEMIEUX-CHARLES, L. et F. CHAMPAGNE (dir.) (2004). *Multiple Perspectives on Evidence-Based Decision-Making in Health Care*, Toronto, University of Toronto Press.

LEVENSON, R., S. DEWAR *et al.* (2008). *Understanding Doctors : Harnessing Professionalism*, Londres, The Nuffield Trust.

LEVESQUE, J.F. *et al.* (2007). *L'implantation d'un modèle intégré de prévention et de gestion des maladies chroniques au Québec. Barrières et éléments facilitants*, Équipe santé des populations et Services de santé, Secteur Services préventifs en milieu clinique, Direction de santé publique, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et Direction des systèmes de soins et services, Institut national de santé publique du Québec.

LIGHT, D. et M. DIXON (2004). « Making the NHS more like Kaiser Permanente », *BMJ*, vol. 328, nº 7442, p. 763-765.

LOMAS, J. (2003). « Health services research », *BMJ*, vol. 327, nº 7427, p. 1301-1302.

MCGIVERN, G., E. FERLIE, L. FITZGERALD et R. ADDICOTT (2009). *Becoming a Doctor in Management : Strategic and Incidental Hybrid Identities* (document de travail), Londres, Département de gestion, King's College London.

MECHANIC, D. (juin 2008). « Rethinking medical professionalism : The role of information technology and practice innovations », *The Milbank Quarterly*, vol. 86, nº 2, p. 327-358.

MECHANIC, D. et D.A. ROCHEFORT (1996). « Comparative medical systems », *Annual Review of Sociology*, vol. 22, nº 1, p. 239-270.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX – MSSS (2011). *INFO-POP. Bulletin d'information sur les données de population du MSSS*, Québec, Direction générale adjointe aux ententes de gestion, Service du développement de l'information, Bulletin nº 22, mai.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX – MSSS (2012). *Bulletin d'information sur les dépenses de santé comparatives tant à l'échelle canadienne que sur le plan international*, Québec, Direction générale de la coordination, du financement, des immobilisations et du budget, Direction de la gestion intégrée de l'information, Service du développement de l'information (SDI), Bulletin d'information Info-dépenses, nº 5, novembre.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX – MSSS / INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC – INSPQ (2011). *Pour guider l'action – Portrait de santé du Québec et de ses régions*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec et l'Institut de la statistique du Québec.

NUTLEY, S.M., I. WALTER et H.T.O. DAVIES (2006). *Evidence Use : How Research Can Inform Public Services*, Bristol, The Policy Press.

OANDASAN, I. *et al.* (2006). *Le travail en équipe dans les services de santé : promouvoir un travail en équipe efficace dans les services de santé au Canada*, Ottawa, Fondation canadienne pour l'amélioration des services de santé.

OVRETWEIT, J., P. BATE, P. CLEARY, S. CRETIN, D. GUSTAFON, K. MCINNES *et al.* (2002). « Quality collaboratives : Lessons from research (Organizational Matters) », *Quality and Safety in Health Care*, vol. 11, nº 4, p. 345-351.

PAVOLINI, E. et C. VICARELLI (2008). « Restructuring the welfare state : Reforms in long-term care in Western Union European countries », *Journal of European Social Policy*, vol. 18, p. 246-259.

PAYEUR, F.F. (2013). « La mortalité et l'espérance de vie au Québec en 2012. Démographie », *Coup d'œil sociodémographique*, nº 26, mai, Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ).

PERLIN, J.B., R.M. KOLODNER *et al.* (2005). « The veterans health administration : Quality, value, accountability, and information as transforming strategies for patient-centered care », *HealthcarePapers*, vol. 5, nº 4, p. 10-24.

PETTIGREW, A.M. et E.M. FENTON (2000). *The Innovating Organization*, Thousand Oaks, Sage Publications.

PETTIGREW, A.M. et R. WHITTINGTON (2003). *Innovative Forms of Organizing : International Perspectives*, Thousand Oaks, Sage Publications.

POWELL, W.W. (1990). « Neither market nor hierarchy : Network forms of organizations », dans L.L. Cummings et B. Staw (dir.), *Research in Organizational Behaviour*, Greenwich, JAI Press, p. 295-336.

RAMSAY, A., C. MAGNUSSON et N. FULOP (2010). « The relationship between external and local governance systems : The case for health care associated infections and medication errors in one NHS Trust », *Quality and Safety in Health Care*, vol. 19, nº 6, e45.

REAY, T. et K. GOLDEN-BIDDLE (2008). « Strategies of persuasion : The efforts of nurse practitioners in institutionalizing a new role », dans E. Ferlie, P. Hyde et L. McKee (dir.), *Organising and Reorganising – Power and Change in Health Care Organisations*, Londres, Palgrave MacMillan, p. 167-169.

RECHEL, B., S. WRIGHT *et al.* (2009). *Investing in Hospitals of the Future*, Genève, Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.

RICHARDS, N. et A. COULTER (2007). *Is the NHS Becoming More Patient-Centred ? Trends from the national surveys of NHS patients in England 2002-2007*, Oxford, Picker Institute Europe.

ROBINSON, J.C. (1997). « Physician-hospital integration and the economic theory of the firm », *Medical Care Research and Review*, vol. 54, nº 1, p. 3-24.

SEUFERT, A., G. VON KROGH *et al.* (1999). « Towards knowledge networking », *Journal of Knowledge Management*, vol. 3, nº 3, p. 180-190.

SHORTELL, S.M., R.G. GILLIES *et al.* (2000). *Remaking Health Care in America : The Evolution of Organized Delivery Systems*, San Francisco, Jossey-Bass.

STRAUS, S., J. TETROE et I. GRAHAM (dir.) (2009). *Knowledge Translation in Healthcare : Moving from Evidence to Practice*, Londres, Wiley-Blackwell Publishing.

SUTHERLAND, J. (2010). *Hospital Payment Policy in Canada : Options for the Future*, Ottawa, Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé.

THORLBY, R. et J. MAYBIN (2010). *A High-Performing NHS ? A Review of Progress 1997-2010*, Londres, The King's fund.

TUOHY, C.H. (1999). *Accidental Logics : The Dynamic of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain and Canada*, New York, Oxford University Press.

TUOHY, C.H. (2012). « Reform and the politics of hybridization in mature health care states », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 37, nº 4, p. 611-632.

WAIT, S. (2004). *Benchmarking : A Policy Analysis*, Londres, The Nuffield Trust.

WENDT, C. (2009). « Mapping European healthcare systems : a comparative analysis of financing, service provision and access to healthcare », *Journal of European Social Policy*, vol. 19, nº 5, p. 432-445.

WEST, M.A. (2003). « Leadership clarity and team innovation in health care », *The Leadership Quarterly*, p. 393-410.

WEST, M.A. (2006). « Reducing patient mortality in hospitals : The role of human resource management », *Journal of Organizational Behaviour*, vol. 27, p. 983-1002.

Chapitre 15

Une société en mouvance

Le clivage gauche-droite

Danic Parenteau et Ian Parenteau

Au moment de la Révolution tranquille vont émerger au Québec deux types de clivages idéologiques. D'une part, les questions sociales vont alimenter la pensée du camp « progressiste », dont l'action s'inscrit essentiellement dans la logique d'une lutte contre les inégalités économiques. À l'inverse, ses adversaires expriment une pensée plus « conservatrice » en ce qu'ils jugent de manière plutôt satisfaisante les institutions qu'ils veulent préserver. Pour une première fois dans son histoire, le jeu politique québécois est traversé par le clivage gauche-droite. D'autre part, à ce premier système de division des forces politiques vient se greffer un second clivage qui renvoie cette fois à la question nationale. Apparaissent en effet alors des mouvements, et un peu plus tard des partis politiques, prônant l'indépendance du Québec : les « souverainistes ». Face à eux, s'organisent en force politique des mouvements attachés au Canada et prônant le maintien du lien fédéral : les « fédéralistes ».

Il existait bien entendu, avant la Révolution tranquille, des éléments plus progressistes ou plus conservateurs sur la scène politique québécoise, mais aucune référence explicite de la part de ces mouvements à ces repères idéologiques que sont la « gauche » ou la « droite » ou à l'inscription de leur action politique dans cette logique binaire d'opposition. De même trouvait-on avant les années 1960 au Québec des forces politiques nationalistes appelant à la défense des pouvoirs du Québec ou du Canada français, de même que des forces politiques plus attachées à l'ordre politique britannique, mais là encore, « souverainistes » et « fédéralistes » n'existaient pas comme repères politiques. Il a fallu attendre les années 1960 pour qu'apparaissent ces deux clivages politiques.

Cela dit, alors que la question nationale et la question sociale apparaissent au même moment, la première a réussi à s'imposer comme principal enjeu structurant du jeu politique, au détriment de la seconde. Si bien que depuis la création du Parti québécois en 1968, la majorité des partis ou des mouvements politiques au Québec se définissent autour des pôles « souverainiste » et « fédéraliste ». La plupart des forces politiques se réclamant de la gauche ou de la droite sont depuis lors généralement ramenées à de simples tendances à l'intérieur de ces deux pôles politiques. La question sociale continue d'agir comme un élément important du jeu politique, mais elle n'apparaît en général que comme une dimension de la question nationale et non comme un repère d'identification politique autonome. En raison de la prédominance de la question nationale dans le jeu politique, la scène politique québécoise est ainsi empreinte, depuis la Révolution tranquille, d'un certain caractère d'exception, alors que partout ailleurs en Occident, c'est la question sociale qui constitue l'enjeu le plus structurant de la politique[1].

Or, sous l'effet de la nouvelle conjoncture politique globale ouverte par la mondialisation, des bouleversements importants sont venus affecter le jeu politique au Québec depuis le milieu des années 1990. Cette conjoncture a contribué à l'émergence de deux nouvelles forces politiques, dont l'inscription dans le jeu politique est solidement ancrée dans les repères symboliques de la gauche

1. Exceptionnelles sont également en ce sens les communautés politiques catalane, écossaise et flamande, dans la mesure où la question nationale occupe également chez elles une place prépondérante.

et de la droite, à savoir le « néolibéralisme » à droite, et l'« altermondialisme » à gauche. L'émergence de ces deux forces politiques s'est-elle traduite par une remise en cause de la prédominance dont a pu jouir jusqu'ici la question nationale sur la question sociale dans le jeu politique au Québec ? Sous la pression de ces deux forces politiques, le clivage fondé sur la question nationale est-il graduellement en train de céder le pas à celui fondé sur la question sociale ?

Les résultats du sondage effectué pour le compte du présent ouvrage indiquent que 44 % des répondants estiment en effet que la question sociale a désormais supplanté la question nationale au Québec. Au contraire, 29 % considèrent plutôt que la question nationale demeure la plus importante. On remarquera ici toutefois que 27 % des répondants n'ont pas d'opinion sur cette question.

Le présent chapitre propose une analyse de l'évolution récente du clivage gauche-droite au Québec. Nous souhaitons montrer qu'en dépit de l'influence certaine dont jouissent depuis la fin du siècle dernier le néolibéralisme et l'altermondialisme, ces deux forces politiques n'ont pas entraîné une transformation en profondeur du jeu politique québécois. Si elles ont pu donner un nouveau souffle à la question sociale, tant à gauche qu'à droite, leur influence s'est néanmoins surtout fait sentir *à l'intérieur même des deux grands camps politiques que forment les souverainistes et les fédéralistes*. En ce sens, elles n'ont pas conduit à l'éclatement de cette division fondamentale du jeu politique québécois ; le clivage national demeure à notre époque l'antagonisme idéologique le plus structurant de la scène politique du Québec.

15.1. La prédominance de la question nationale sur la question sociale

La prédominance de la question nationale sur la question sociale comme principal enjeu structurant de la scène politique québécoise depuis la fin des années 1960 s'explique en grande partie par l'existence d'un double alignement entre ces deux clivages idéologiques, lequel tend à renforcer le premier au détriment du second. D'un côté, se range dans le camp fédéraliste une bonne partie des forces politiques de droite. De l'autre côté, on remarque une adhésion

plus nette de la gauche, surtout modérée ou sociale-démocrate, à l'option souverainiste au Québec. Voyons comment s'articule ce double alignement politique.

D'abord, les milieux syndicalistes, communautaires, populaires francophones, notamment urbains, de même que certains cercles intellectuels progressistes ont toujours représenté des forces de mobilisation importantes pour la cause souverainiste au Québec. L'appui de ces milieux à cette cause demeure élevé depuis le début. On trouve certes au sein du mouvement souverainiste des militants nationalistes « conservateurs » (pensons par exemple aux militants du Ralliement national [RN] qui ont rejoint le Mouvement souveraineté-association [MSA] en 1968 pour créer le Parti québécois), de même que certains conservateurs économiques, tels les militants de l'Action démocratique du Québec (ADQ) qui ont joint l'alliance souverainiste en vue du dernier référendum en 1995. Néanmoins, le ralliement des forces progressistes à la cause souverainiste est manifeste et a assurément contribué aux succès, notamment électoraux, de cette option au fil du temps.

Pareil ralliement trouve sa source dans le fait qu'aux yeux d'une majorité de progressistes, les lignes de domination de classe suivent essentiellement les lignes nationales au Québec. Vouloir combattre l'exploitation ne peut ainsi passer que par une lutte pour contrer cette domination nationale. On se rappelle en effet qu'au moment de l'émergence de l'option souverainiste, les principaux représentants de l'ordre économique au Québec étaient effectivement issus de la bourgeoisie anglophone et qu'à l'opposé, la classe des prolétaires était largement composée de Canadiens-français. Même s'il est vrai que depuis le développement d'une bourgeoisie québécoise, mais aussi depuis le rattrapage économique des Québécois en général par rapport aux anglophones du Québec et du Canada, cet argument a grandement perdu de sa pertinence, le soutien des progressistes à l'option souverainiste s'est largement maintenu[2]. Depuis la fin du siècle dernier, cette adhésion prend désormais davantage la forme d'une lutte pour la défense de ce que l'on appelle le « modèle québécois », soit ce modèle de gestion

2. Même si cet appui à la souveraineté, depuis la création de Québec solidaire en 2006 et d'Option nationale en 2012, peut désormais s'exprimer par l'adhésion à un autre parti que le Parti québécois.

et d'organisation politique de l'État qui s'est graduellement imposé au Québec depuis la Révolution tranquille et qui fait une grande place à une intervention de l'État dans plusieurs sphères de la vie sociale, culturelle et économique (Béland et Lecours, 2011). L'appui des progressistes à l'État-providence québécois prend en général la forme d'une lutte contre les forces de droite néolibérales qui appellent à une remise en cause radicale de ce modèle. La souveraineté du Québec est alors perçue comme le meilleur moyen de consolider ce modèle, lequel s'offre comme le garant de l'identité de la nation et comme un puissant outil aux mains de la nation québécoise en lutte contre les forces politiques et économiques mondialisées.

Si la majorité de la gauche modérée appuie l'option souverainiste, une partie de la gauche plus radicale est partagée sur cette question. Certains militants réunis par exemple dans les années 1960-1970 au sein de l'Action socialiste pour l'indépendance du Québec (ASIQ) ou du Mouvement de libération populaire (MLP), auquel va succéder le Front de libération du Québec (FLQ), souscrivent à l'idée d'indépendance du Québec. Ce projet est alors perçu comme le meilleur moyen d'instaurer ici une société communiste ou socialiste ; pas de véritable révolution sans ce processus de libération nationale. En revanche, d'autres militants de la gauche radicale québécoise, plus fidèles à une approche internationaliste ou cosmopolite (qu'ils soient d'obédience marxiste-léniniste, trotskiste, maoïste ou autre) refusent tout alignement clair sur la question nationale. C'est notamment le cas de mouvements comme En Lutte et la Ligue (marxiste-léniniste) du Canada/Parti communiste ouvrier (PCO)[3]. Plus clairement engagés dans une lutte de classes ou anticapitaliste, ces mouvements se refusent à faire de la question nationale un enjeu majeur du jeu politique et continuent d'inscrire leur action politique dans la seule logique d'une opposition aux forces de la droite capitaliste.

Cette adhésion des progressistes en général à la cause souverainiste est si importante que cela va notamment se traduire par l'orientation clairement sociale-démocrate de la majorité des formations et mouvements politiques souverainistes, qu'il s'agisse du Parti québécois, du Bloc Québécois, de Québec solidaire ou même

3. Pour une analyse de ces mouvements radicaux dans cette perspective souverainiste, voir Dubuc, 2003.

d'Option nationale[4]. Si bien que sur la scène politique québécoise, le parti de René Lévesque a tôt réussi à s'imposer comme principale formation politique de centre gauche – une orientation qui a été l'objet d'une remise en cause durant le leadership de Lucien Bouchard à la tête de cette formation (1996-2001) –, au point de forcer un positionnement plus à droite du Parti libéral du Québec, parti qui avait jusque-là occupé une position plus à gauche sur l'échiquier politique[5].

Ensuite, de l'autre côté du clivage politique, on remarque une adhésion plus marquée des forces économiques de droite et des mouvements conservateurs à l'option fédéraliste au Québec[6]. Cet alignement contribue également, à sa manière, à renforcer la prédominance du clivage fondé sur la question nationale par rapport à celui fondé sur la question sociale.

Cette adhésion au fédéralisme de la part des forces de droite ne repose pas exclusivement sur un sentiment d'appartenance plus fort à l'égard du Canada et de ses institutions que chez leurs adversaires – un sentiment qui est néanmoins bien réel –, mais aussi, et peut-être même surtout, sur un mode négatif, sur un rejet de l'option politique défendue par le camp adverse. Le projet d'indépendance du Québec est perçu par une bonne partie des représentants de l'ordre établi comme une remise en cause inacceptable de cet ordre. Les forces fédéralistes rejettent ce projet qui représente à leurs yeux une contestation radicale des institutions politiques et économiques en place.

4. On pourrait également citer les cas du Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN; 1960-1968), du Parti nationaliste du Québec (1983-1984), du Parti indépendantiste (1985-1990), du Réseau de résistance du Québécois (RRQ) (2007-), du Nouveau mouvement pour le Québec (NMQ) (2011-). Parmi les exceptions des partis ou mouvements souverainistes plus conservateurs, on compte par exemple le Ralliement national (RN) (1960-1968), l'actuel Parti indépendantiste (PI) (2008-) ou des groupes comme Génération nationale (2013-).

5. Le Parti libéral du Québec se distingue d'ailleurs pour cette raison de la majorité des partis libéraux provinciaux ailleurs au Canada, lesquels occupent en effet en général toujours cette position de centre gauche. En fait, le Parti libéral du Québec occupe essentiellement la place qu'occupent les partis conservateurs dans les provinces canadiennes. La Colombie-Britannique est une exception, puisqu'en raison de la force politique du Nouveau Parti démocratique, le Parti libéral de cette province s'est également repositionné plus à droite au fil du temps.

6. Le rejet très marqué de l'option souverainiste par les membres des communautés ethniques, de la minorité anglophone et des membres des Premières Nations au Québec tient à des raisons quelque peu différentes. Celui-ci relève à la fois d'un sentiment d'appartenance à l'égard de ce qu'incarne le Canada, notamment celui d'après 1982 (un pays libéral et multiculturel), et d'une opposition vive au projet de souveraineté lui-même, souvent perçu comme une mainmise sur l'État du Québec et ses institutions par la majorité francophone, et ce, au détriment d'une répartition plus équitable entre les différents groupes qui composent cette société.

Aussi, les milieux des affaires, à travers des organisations telles que le Conseil du patronat, de nombreuses chambres de commerce, de même que des organisations comme l'Institut économique de Montréal ou des médias écrits et télévisuels privés, propriétés de grands groupes de presse, comptent parmi les principaux défenseurs du fédéralisme canadien depuis l'émergence de l'option souverainiste au Québec. On a pu par exemple observer l'appui massif apporté par ces groupes au camp du Non lors des référendums de 1980 et de 1995. On note également une proximité réelle des milieux des affaires avec le principal parti fédéraliste au Québec, le Parti libéral du Québec. Si un certain nombre de gens d'affaires, notamment francophones, ont pu se laisser séduire dans les années 1990 par un parti autonomiste, qui a été pendant un certain temps souverainiste, l'Action démocratique du Québec, c'est bien néanmoins au du parti de Jean Lesage et de Robert Bourassa qu'ils sont au fil du temps demeurés les plus fidèles.

Un tel ralliement des forces de droite à la cause fédéraliste ne se limite pas exclusivement aux représentants de la droite économique. Car on observe un appui similaire parmi les milieux plus conservateurs de la société québécoise, lesquels manifestent en général une grande méfiance à l'endroit du projet souverainiste, qu'ils jugent synonyme d'instabilité, d'insécurité et de divisions. Cela se laisse voir chez certaines populations, notamment les personnes âgées au Québec[7], de même que les habitants de certaines régions qui ont des traditions conservatrices politiques bien ancrées, telles que la Beauce et la Côte-du-Sud[8]. Ces segments de la population constituent des appuis importants pour les principales formations fédéralistes au Québec, qu'il s'agisse du Parti libéral du Québec ou plus récemment de la Coalition Avenir Québec, formation politique héritière de l'Action démocratique du Québec.

On observe donc au Québec depuis la fin de la Révolution tranquille la prédominance du clivage fondé sur la question nationale sur le clivage gauche-droite, situation qui est largement redevable à l'alignement des progressistes avec les souverainistes,

7. Le taux d'appui à l'option du Oui lors du référendum de 1996 chez les francophones de 55 ans et plus (actifs et inactifs) était nettement plus faible que chez les électeurs plus jeunes. Voir Gagné et Langlois, 2002.

8. En 1995, les électeurs des circonscriptions francophones de Beauce-Sud, Beauce-Nord et Montmagny-l'Islet ont majoritairement voté pour le camp du Non (57,4 %, 55,37 % et 55,11 % respectivement), alors qu'au contraire, ailleurs au Québec, le taux d'appui au camp du Oui parmi les francophones a été majoritaire (60 %). Voir Drouilly, 1996.

d'une part, et à celui des milieux des affaires et des conservateurs avec les fédéralistes, d'autre part. Cette prédominance est observable dans la place occupée par le Parti québécois et le Parti libéral du Québec sur l'échiquier politique depuis cette période. Ainsi, depuis l'élection générale de 1970, premier scrutin auquel a participé le parti de René Lévesque, cette formation a récolté 38,3 % de tous les sièges lors des scrutins suivants, alors que le Parti libéral du Québec en a récolté 53 %. Durant cette même période, les tiers partis, quant à eux, n'ont réussi à récolter qu'un maigre 8,7 % des sièges[9].

15.2. L'émergence de l'altermondialisme et du néolibéralisme

À partir de la fin des années 1990, la question de la mondialisation est venue s'imposer comme facteur déterminant dans le discours et dans le jeu politique partout en Occident. C'est en effet en réaction à ce phénomène global que sont apparus, à droite, le néolibéralisme et à gauche, l'altermondialisme. Comment ces deux forces politiques se sont-elles imposées à compter de cette époque et quel a été leur effet sur le jeu politique québécois ?

Né d'une critique de l'État-providence qui se développe partout en Occident à la suite de la Grande Dépression, le néolibéralisme a vu le jour dans les années 1940. Se plaçant dans une perspective « économiciste », les penseurs du néolibéralisme défendent l'idée que l'économie doit être la mesure de toute chose, y compris dans le domaine politique, et insistent sur le rôle central du marché comme modèle d'organisation et de gestion sociale. Ils promeuvent une vision minimaliste de l'État et apportent un soutien inconditionnel à la liberté individuelle et à la propriété privée. Exerçant peu d'influence à ses débuts, cette doctrine économique va réémerger dans les années 1980 dans un contexte politique nettement plus favorable à son expression. L'ouverture du mur de Berlin (novembre 1989) et la fin précipitée de l'URSS (décembre 1991) fournissent pour plusieurs la preuve de l'incapacité du dirigisme étatique associé au camp socialiste à rivaliser

9. Pour des résultats plus détaillés, voir le site du Directeur général des élections du Québec, <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/resultats-electoraux/elections-generales.php>, consulté le 10 juin 2013.

avec l'économie de marché, en particulier quant à la production de biens de consommation. Aux yeux de plusieurs, le capitalisme s'impose désormais à travers la planète comme le seul modèle économique valable.

Comme conséquence plus directement idéologique et politique, la disparition de l'URSS discrédite aussi non seulement les idées économiques socialistes, que ces dernières soient liées (directement ou par simple association) ou non au marxisme-léninisme, mais entraîne de surcroît l'ensemble de la gauche dans une crise profonde dont elle ne trouvera l'issue qu'une décennie plus tard. Placé dans un contexte rappelant le traumatisme de 1956 où de nombreux communistes avaient rompu avec le communisme stalinien à la suite de la révélation des crimes du régime totalitaire, l'échec du régime moscovite en 1991 réduit les effectifs de la gauche et la prive de ses repères idéologiques. N'étant plus en mesure de défendre ses idées avec la rigueur d'autrefois et incapable de recouvrer un second souffle, la gauche s'enlise. Ainsi, le communisme, qui n'exerçait déjà plus qu'une faible influence au Québec comme ailleurs dans les années 1980, fait à ce moment face à des défections massives. De manière plus fondamentale encore, cette crise ébranle aussi la confiance en la social-démocratie. Au Québec, elle jette le discrédit sur le modèle québécois. Convaincus de son inefficacité, plusieurs croient qu'il est nécessaire de réduire la taille de l'État-providence afin que l'économie du Québec puisse mieux rivaliser avec la concurrence internationale. Voilà en résumé comment l'échec de l'URSS a pu servir de levier à la critique économique du modèle québécois et a pu contribuer à la popularité du néolibéralisme dans l'espace idéologique du Québec.

Ce contexte ne peut toutefois pas expliquer à lui seul l'étonnante prospérité de cette force politique. En effet, comment peut-on expliquer qu'il ait suffi de quelques années seulement avant que la planète se convertisse à un programme économique qui était jusqu'alors peu connu hors des facultés américaines de science économique ? Son succès presque soudain est à trouver dans la stratégie fort efficace qu'adoptent ses militants et qui s'articule autour d'une notion : la mondialisation. C'est grâce à cette notion fourre-tout associée à un phénomène global qui se présente comme étant quasiment inéluctable que le néolibéralisme réussit à s'imposer au tournant des années 1990.

La notion de mondialisation est d'abord utilisée par les sciences économiques pour dépeindre le processus de libéralisation des marchés à l'échelle globale qui s'est accéléré depuis la fin des années 1970. Y voyant l'occasion de promouvoir son programme politique visant à abolir les frontières nationales, celles-ci constituant des entraves au marché, une nouvelle génération de militants néolibéraux adopte la mondialisation comme nouvel élément clé de son discours. Dès lors, le concept de la mondialisation cesse d'être utilisé de manière strictement descriptive et s'inscrit dans une stratégie politique et idéologique fort efficace dont le succès sera presque instantané. Certaines observations dans la réalité, comme le déploiement planétaire du réseau Internet, la croissance du tourisme international et les crises environnementales contribuent bien entendu à donner du crédit à cette nouvelle notion fourre-tout.

La mondialisation fait ensuite émerger une nouvelle force politique qui se positionne à gauche sur l'échiquier politique : l'altermondialisme. Né d'une vive réaction à la nouvelle direction de l'économie mondiale et aux effets qu'entraîne la mise en œuvre du programme économique néolibéral, l'altermondialisme campe clairement à gauche. Il prend place plus au centre sur le clivage politique que le socialisme et le communisme, dont il réprouve la radicalité au nom d'un certain pragmatisme, mais se situe plus à gauche que le libéralisme dominant. À la différence de la tradition communiste, il ne rejette pas en bloc le capitalisme, mais dénonce plutôt les injustices qu'engendre la nouvelle configuration néolibérale de l'ordre économique mondialisé.

Cette nouvelle force politique défend l'idée que la mondialisation est un processus souhaitable et inévitable, tout en étant très critique de sa configuration actuelle. Souhaitable, car elle donne lieu à un nouvel horizon de sens où tous les habitants de la terre pourront désormais être réunis au sein du « village planétaire », selon l'expression consacrée. Inévitable, car nul ne peut s'opposer à son caractère téléologique : ce phénomène global constitue en quelque sorte le point final de l'histoire humaine. Les altermondialistes sont toutefois très critiques de la configuration actuelle de ce processus historique. La mondialisation néolibérale aggraverait les inégalités économiques et les injustices en général. La délocalisation d'entreprises brise par exemple non seulement le tissu industriel de régions entières, mais engendre des coûts sociaux énormes pour les collectivités touchées par le chômage massif. La multiplication des accords de libre-échange se traduit par un

accroissement des inégalités entre les pays. L'exploitation sans bornes des ressources naturelles engendre une dégradation accrue de l'environnement. L'intégration des économies nationales à l'économie mondialisée fragilise les populations les plus vulnérables et entraîne des violations des droits de l'homme. Les cibles de choix de l'altermondialisme sont la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et surtout l'Organisation mondiale du commerce (OMC), car ces institutions représentent à ses yeux les principaux instruments de la mondialisation néolibérale. Pour remédier à ces problèmes, les altermondialistes appellent à mettre en place une « autre » mondialisation, plus humaine, plus respectueuse de tous, de l'environnement et des plus démunis.

Ainsi, la naissance de l'altermondialisme dans les années 1990 permet de donner un second souffle à la gauche un peu partout en Occident, notamment au Québec. Dans le contexte de l'après-guerre froide et de l'émergence de cette nouvelle conjoncture internationale ouverte par la mondialisation, cette nouvelle force politique s'est rapidement imposée comme force politique incontournable.

15.3. L'altermondialisme et le néolibéralisme dans le jeu politique québécois

Quelle a donc été jusqu'ici l'influence du néolibéralisme et de l'altermondialisme sur le jeu politique québécois ? Ces deux forces politiques ont-elles entraîné dans le jeu politique québécois une remise en cause de la prédominance de la question nationale sur la question sociale ?

Le néolibéralisme et l'altermondialisme se sont imposés dans le jeu politique québécois à travers deux voies distinctes et opposées. D'un côté, le néolibéralisme a recueilli un appui plus important auprès des fédéralistes. De l'autre, l'altermondialisme s'est davantage imposé dans le camp opposé, soit chez les souverainistes.

15.3.1. Le néolibéralisme et le camp fédéraliste

La montée du néolibéralisme comme force politique au Québec à la fin des années 1990 s'est principalement fait sentir à l'intérieur du camp fédéraliste, en entraînant les formations de cette famille politique à adopter des plateformes politiques plus à droite. Ainsi

voit-on par exemple le Parti libéral tourner le dos au modèle québécois – alors qu'il avait pourtant lui-même été à l'origine de ce modèle durant la Révolution tranquille – et adopter, dès l'accession de Jean Charest à sa direction, une plateforme économique où la mondialisation et les idées néolibérales occupent le premier plan. La plateforme de 1998, *Un plan pour un Québec plus fort*, proposait en effet par exemple un vaste de plan de « rééingénérie [*sic*]) » de l'État et la mise en place de partenariats public-privé (PPP) pour la construction et la gestion des grands projets d'infrastructure au Québec, lesquels visaient à « dégraisser » l'appareil gouvernemental afin d'accroître son efficacité. En 2002, ce parti adoptait un plan d'action qui justifiait cette approche inspirée du néolibéralisme comme suit :

> Le Québec vit aujourd'hui à l'heure de la mondialisation ; il est partie prenante à l'un des plus grands marchés libéralisés au monde. Sa réalité économique est celle de la concurrence. L'État québécois est l'un des plus lourds de l'OCDE et l'un des plus centralisés. Son fonctionnement absorbe presque 20 % du PIB. Ensemble, les gouvernements québécois et municipaux coûtent 37 % plus cher qu'en Ontario, 28 % plus cher que dans le reste du Canada. Les Québécois sont les plus taxés du continent. Ils supportent une dette publique parmi les plus élevées d'Amérique du Nord et ils n'ont pas pour autant de meilleurs services (PLQ, 2002).

L'Action démocratique du Québec de Mario Dumont se convertit elle aussi au néolibéralisme à cette époque. Né au printemps 1994 d'une scission à l'intérieur du principal porte-étendard du fédéralisme au Québec, le Parti libéral, sa fondation est attribuable à une montée du nationalisme au Québec après l'échec de l'Accord du lac Meech (1990) et surtout dans un contexte préréférendaire. Plus conservateur que le Parti libéral, s'il défend l'option du Oui en 1995, son adhésion au souverainisme reste timide. Aussi, après la défaite référendaire, ce parti aurait pu disparaître. C'est alors qu'il se renouvelle en accordant une place importante aux questions identitaires, mais surtout en se faisait l'un des grands défenseurs des thèmes et enjeux mis de l'avant par le néolibéralisme : réduction de la taille de l'État, réduction de la dette, critique des mouvements syndicaux, etc. Ce parti en appelle lui aussi à une prise de distance par rapport au fameux modèle québécois, au nom

d'une certaine vision plus « lucide » de la politique[10]. Aux yeux de ses militants, les enjeux phares au cœur du néolibéralisme constituent dès lors des enjeux plus importants que les questions « constitutionnelles » ou que la question nationale en général, laquelle serait aujourd'hui dépassée. Pour que l'économie québécoise redevienne plus compétitive et qu'elle accroisse la prospérité de tous, il faudrait selon cette formation réduire de manière importante le rôle et la taille de l'appareil gouvernemental. Dans son programme de 2001, intitulé « Pour une Québec responsable et prospère », l'Action démocratique du Québec adopte plusieurs mesures qui viennent renforcer cette approche néolibérale, comme une ouverture à la privatisation partielle du système de santé au Québec, l'octroi de « bons d'éducation » en remplacement du financement public des écoles privées ou la mise en place d'un taux uniforme d'impôt sur le revenu des particuliers (ADQ, 2001). Ainsi les deux principales formations fédéralistes au Québec dans les années 1990 adoptent-elles chacune des plateformes politiques dans lesquelles l'approche néolibérale se fait bien sentir.

15.3.2. L'altermondialisme et le camp souverainiste

De l'autre côté du clivage national, le programme économique néolibéral soulève moins d'enthousiasme, sauf chez certaines franges plus conservatrices. La mondialisation devient le nouvel axe prioritaire du développement économique du gouvernement péquiste sous Lucien Bouchard (1996-2001), qui annonce par exemple des coupes importantes dans le budget de l'État, notamment en éducation et en santé. Au nom d'une gestion responsable du budget et de la croissance et de la compétitivité du Québec, son gouvernement adopte la Loi sur l'équilibre budgétaire (loi du « déficit zéro ») à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996.

Mais la majorité des militants souverainistes, dont le centre de gravité idéologique a toujours été plus à gauche, hésitent dès le départ à embrasser la mondialisation dans sa forme néolibérale. Aussi ceux-ci trouvent-ils dans l'altermondialisme une vision politique inspirante qui est non seulement plus compatible, estiment-ils, avec le projet d'indépendance du Québec, mais qui est aussi

10. En octobre 2005, un groupe de personnalités publiques de droite proche de cette formation faisait paraître un manifeste, *Pour un Québec lucide*, qui critiquait le modèle québécois. En réaction à ce manifeste, le mois suivant, des progressistes faisaient paraître *Manifeste pour un Québec solidaire*. Ce manifeste sera déterminant pour la création de la formation politique Québec solidaire, qui verra le jour quelques mois plus tard.

conforme à leur positionnement plus progressiste. Ils soutiennent alors que l'essor économique des Québécois doit passer par la plus grande ouverture de leur économie au marché mondial, sans pour autant sacrifier les préoccupations sociales et l'idéal d'une juste distribution de la richesse. Déjà rompus à l'idée du caractère inévitable de la mondialisation, mais critiques des ratés économiques de ce programme néolibéral, plusieurs militants souverainistes souscrivent à l'idée qu'un « autre monde est possible ».

Ainsi, en 2001, le successeur de Lucien Bouchard à la tête de l'État québécois, Bernard Landry, accepte par exemple de livrer un discours devant les militants réunis dans le cadre du Sommet des peuples des Amériques, dans lequel il appelle à « faire contrepoids à la mondialisation » au nom du principe de la « diversité culturelle ». On se rappelle que ce contre-sommet a été organisé par des militants altermondialistes en réponse au Sommet des Amériques qui a réuni pendant trois jours tous les chefs d'État des Amériques (à l'exception de Cuba) dans la Capitale nationale pour des discussions sur la proposition de création de la Zone de libre-échange des Amériques (la ZLÉA)[11]. De plus, le Parti québécois met sur pied, l'année suivante, l'Observatoire québécois de la mondialisation, dont la mission, comme le rappelle le texte de la loi visant sa création, est « de faire comprendre le phénomène de la mondialisation sous tous ses aspects » afin de pouvoir « agir de façon éclairée en vue de favoriser une mondialisation maîtrisée et équilibrée, respectueuse des droits humains[12] ». Le programme politique du Parti québécois de 2003, *Restons forts*, accorde une place plus importante aux idées d'inspiration altermondialiste en défendant par exemple l'idée d'une « mondialisation à visage humain qui respecte la souveraineté des nations, préserve l'environnement et favorise le partage des richesses[13] ».

Dans la même veine, la direction de ce parti accepte en 2003 la création en son sein d'un club politique clairement à gauche, le club Syndicalistes et progressistes pour un Québec libre (SPQ-Libre),

11. Il faut dire que le gouvernement canadien, hôte du Sommet des Amériques, avait interdit au premier ministre du Québec de prendre la parole devant les délégations officielles de ce sommet.

12. *Loi sur l'observatoire sur la mondialisation*, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/lr/O_1_1/O1_1.htm>, consulté le 10 juin 2013. Cet Observatoire sera dissous par les libéraux à leur arrivée au pouvoir en 2003.

13. Parti québécois, Plate-forme électorale 2003, 2003, p. 92, <http://www.poltext.capp.ulaval.ca/upload/qc2003pq_plt._12112008_202910.pdf>, consulté le 10 juin 2013.

dont les positions politiques sont très proches de celles des altermondialistes. Enfin, la présence de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie Louise Beaudoin et de l'ancien premier ministre péquiste Jacques Parizeau au Forum social mondial de Porto Alegre en 2003 illustre cette volonté d'inscrire le combat souverainiste dans cette perspective ouverte par les idéaux altermondialistes.

Les progressistes souverainistes qui se positionnent plus à gauche que le Parti québécois embrassent avec encore plus d'enthousiasme les idéaux altermondialistes. Ainsi apparaissent dans le sillage ouvert par cette force politique deux nouvelles formations souverainistes de gauche au Québec au début des années 2000 : l'Union des forces progressistes (2002-2006) et Option citoyenne (2004-2006). Ces deux formations feront une place importante aux idéaux défendus par l'altermondialisme. « Non à la mondialisation néolibérale et oui à la solidarité internationale » est le premier point du programme politique de l'Union des forces progressistes. Lors de la création en mai 2004 d'Option citoyenne, Françoise David décrit pour sa part son mouvement politique comme étant « féministe, écologiste et altermondialiste ». Enfin, lorsque ces deux formations fusionnent en février 2006 pour former Québec solidaire, les idéaux altermondialistes occupent toujours une place centrale. Dans le manifeste de 2005 *Manifeste pour un Québec solidaire*, qui conduira à la création du parti, on dresse une liste des « vrais problèmes » qui minent actuellement le Québec pour conclure que « le type de mondialisation porté par les puissants et les biens nantis en est le principal responsable »[14].

Ainsi, le néolibéralisme et l'altermondialisme se seront respectivement imposés comme de nouvelles forces politiques sur la scène politique québécoise à partir des années 1990, en faisant sentir leur présence à l'intérieur des deux grands camps politiques que forment les souverainistes et les fédéralistes, sans toutefois véritablement venir remettre en cause la prédominance de ces deux camps.

Conclusion

La période de la mondialisation qui s'est amorcée à la fin des années 1990 a provoqué des bouleversements sur l'espace politique et idéologique du Québec. Alors que la question nationale agissait

14. Ce document est désormais disponible en ligne, <http://web.archive.org/web/20060217011313/http://www.pourunquebecsolidaire.org/index.php?manifeste>, consulté le 11 juin 2013.

depuis la Révolution tranquille comme le principal enjeu structurant, on voit alors émerger de nouvelles forces politiques davantage ancrées dans le clivage gauche-droite et les principales formations politiques existantes adapter leurs programmes à ces nouvelles influences. Fortement interpellée par le discours du néolibéralisme, l'Action démocratique du Québec s'impose à droite avec un certain succès, réussissant même à obtenir le statut d'Opposition officielle à l'Assemblée nationale après l'élection générale de 2007. Le discours néolibéral parvient également à séduire le Parti libéral dont la plateforme politique prend une orientation plus nettement à droite à compter de l'accession de Jean Charest à la tête de cette formation en 1998. À gauche, interpellées par les idéaux altermondialistes, l'Union des forces progressistes et Option citoyenne, auxquelles va succéder en 2006 Québec solidaire, militent au contraire pour la mise en place d'une mondialisation plus humaine. Les questions sociales sont alors ramenées sur l'avant-scène politique québécoise. Au même moment, le Parti québécois adapte son discours afin de traduire les préoccupations exprimées par le mouvement altermondialiste, en montrant combien celles-ci sont compatibles avec la lutte pour la souveraineté du Québec.

Plus d'une décennie plus tard, il est maintenant possible de dresser un bilan de l'effet qu'auront eu le néolibéralisme et l'altermondialisme sur le jeu politique québécois. En définitive, ces deux forces n'ont pas provoqué de véritable remise en cause de la prédominance de la question nationale sur la question sociale, même s'il est vrai qu'elles ont pu conduire à une polarisation idéologique chez certains acteurs des camps souverainiste et fédéraliste. En dépit de l'influence exercée par ces deux nouvelles forces politiques associées à la mondialisation depuis les années 1990, la question nationale demeure la principale ligne de clivage idéologique au Québec.

Par ailleurs, plusieurs commentateurs politiques ont vu dans les résultats de l'élection générale fédérale de 2011, qui a été marquée par une défaite cuisante du Bloc Québécois (BQ) – cette formation souverainiste ne parvenant à faire élire que quatre de ses candidats[15] – et par la victoire-surprise du Nouveau Parti

15. En mars 2013, le député néo-démocrate Claude Patry faisait défection et rejoignait cette formation, ce qui porte désormais à cinq le nombre de membres du caucus de cette formation.

démocratique (NPD)[16] au Québec – ce parti de gauche réussissant à faire élire 59 députés sur 75 –, les signes d'une reconfiguration importante du jeu politique au Québec. Cette « vague orange » et l'effondrement du seul parti souverainiste sur la scène fédérale témoigneraient d'un retour de la question sociale au Québec et par suite, d'un déclin de la question nationale. Il est selon nous trop tôt pour apprécier pleinement le véritable sens de cette élection et ses effets sur la structuration du jeu politique au Québec. Le recul du Bloc Québécois de même que les gains du Nouveau Parti démocratique au Québec auront-ils un certain caractère permanent ? Il faudra vraisemblablement attendre le prochain scrutin général fédéral, prévu à l'automne en 2015, pour savoir si la question nationale a désormais cédé le pas à la question sociale sur la scène politique fédérale au Québec. Les différents sondages d'intentions de vote effectués au Québec depuis cette élection ne permettent pas d'émettre d'hypothèses très solides[17].

D'une manière plus fondamentale, si l'on considère la scène politique québécoise comme étant la plus importante pour les Québécois, dans la mesure où c'est sur celle-ci que se joue la question nationale, et non sur la scène fédérale, c'est bien sûr là qu'il faut regarder pour juger si cette question a perdu ou non de son importance. En dépit des espoirs exprimés par les militants de Québec solidaire, dont plusieurs ténors avaient publiquement appelé à voter pour le Nouveau Parti démocratique lors de l'élection de 2011, aucune vague orange n'a déferlé sur Québec lors de la dernière élection générale québécoise. Cette formation progressiste souverainiste a seulement réussi à recueillir 6,03 % d'appui

16. Dans son histoire, ce parti n'avait jusque-là fait élire que deux députés au Québec, et ce, lors de scrutins partiels : Thomas Mulcair dans Outremont en 2007 et Phil Edmonston dans Chambly en 1990.

17. Lors de l'élection du 2 mai 2011, le BQ a obtenu 23,4 % des voix au Québec et le NPD, 42,9 %. Voici les résultats de quelques sondages effectués depuis cette élection :

- Le sondage Léger marketing du 16 juin 2012 donne un taux d'intention de vote de 18 % au BQ et 52 % au NPD, <http://www.ledevoir.com/documents/pdf/Sondage_politique_juin.pdf>, consulté le 10 juin 2013.
- Le sondage Nanos du 17 septembre 2012 donne 20,9 % au BQ et 33,7 % au NPD, <http://www.nanosresearch.com/library/polls/2012-09-QC-BallotF.pdf>, consulté le 10 juin 2013.
- Le sondage Léger marketing du 11 février 2013 donne 24 % au BQ et 35 % au NPD, <http://www.ledevoir.com/documents/pdf/sondage11fevrierfederal.pdf>, consulté le 10 juin 2013.
- Le sondage Nanos du 12 avril 2013 donne 19,2 % au BQ et 31,5 % au NPD, <http://www.nanosresearch.com/library/polls/2013-04-BallotF.pdf>, consulté le 10 juin 2013.

et à faire élire deux candidats[18]. Le Parti québécois a retrouvé le pouvoir, mais à la tête d'un gouvernement minoritaire[19]. Après neuf années de pouvoir libéral et des soupçons de corruption, le parti de Pauline Marois, qui a choisi de jouer la carte de l'alternance politique en campagne électorale, a récolté son quatrième plus mauvais résultat depuis son premier test électoral en 1970[20]. Somme toute, la joute politique semble avoir été menée en septembre 2012 selon les lignes de clivage classiques entre souverainistes d'un côté (Parti québécois, Québec solidaire et Option nationale) et fédéralistes de l'autre (Parti libéral du Québec et Coalition Avenir Québec).

Les sondages d'intention de vote depuis cette élection n'indiquent pas de baisse d'appui importante pour les deux principales formations politiques québécoises – même si on observe un certain fléchissement de l'appui à la formation actuellement au

18. Si ces résultats montrent une certaine progression par rapport aux résultats des élections précédentes, alors que cette formation avait obtenu 3,78 % du vote en 2008 et 3,64 % en 2007, ceux-ci ne permettent toutefois pas d'envisager un rôle plus important à court terme pour Québec solidaire que celui d'un tiers parti.

19. Et ce, avec une marge de victoire extrêmement faible, puisque moins de 1 % des votes sépare cette formation du Parti libéral du Québec (30,95 % contre 30,20 % et 54 sièges contre 50 sièges).

20.

RÉSULTATS ÉLECTORAUX DU PARTI QUÉBÉCOIS

ÉLECTION	SIÈGES OBTENUS	POURCENTAGE DU VOTE
Avril 1970	7	23,06 %
Octobre 1973	6	30,22 %
Novembre 1976	71	41,37 %
Avril 1981	80	49,26 %
Décembre 1985	23	38,69 %
Septembre 1989	29	40,16 %
Septembre 1994	77	44,75 %
Novembre 1998	76	42,87 %
Avril 2003	45	33,24 %
Mars 2007	37	28,35 %
Décembre 2008	51	35,17 %
Septembre 2012	54	31,95 %

Source : Wikipédia, <https://fr.wikipedia.org/wiki/Parti_qu%C3%A9b%C3%A9cois>, consulté le 10 juin 2013.

pouvoir[21]. Et la Coalition Avenir Québec peine à s'imposer comme force politique capable de prendre le pouvoir au Québec. Ces résultats confirment du coup le maintien de la question nationale comme principal enjeu politique au Québec. À la différence toutefois de la scène politique fédérale et en raison de la situation minoritaire du présent gouvernement, des élections pourraient être déclenchées au Québec bien avant l'échéancier fédéral de 2015. Une éventuelle défaite du Parti québécois entraînerait certainement des bouleversements importants sur la scène politique québécoise. Au surplus, si cette défaite coïncidait avec des résultats peu convaincants pour Québec solidaire, l'option souverainiste sortirait alors grandement affaiblie de ce scrutin. Au contraire, une victoire nette des partis fédéralistes (Parti libéral ou Coalition Avenir Québec) viendrait conforter le camp fédéraliste et, qui sait, offrir un nouveau souffle au néolibéralisme.

Bibliographie

ACTION DÉMOCRATIQUE DU QUÉBEC, COMMISSION POLITIQUE (2001). « Pour un Québec responsable et prospère », *Recueil des propositions adoptées*, Québec, ADQ.

BÉLAND, D. et A. LECOURS (2011). « Le nationalisme et la gauche au Québec », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 14, nº 1, p. 37-52.

DROUILLY, P. (1996). « Le référendum du 30 octobre 1995 : une analyse des résultats », *L'année politique au Québec 1995-1996*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, <http://www.pum.umontreal.ca/apqc/95_96/drouilly/drouilly.htm>, consulté le 10 mai 2013.

DUBUC, P. (2003). *L'autre histoire de l'indépendance*, Trois-Pistoles, Éditions Trois-Pistoles.

PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC (2002). *Un gouvernement au service des Québécois. Plan d'action du prochain gouvernement libéral*, Québec, Université Laval, <http://www.poltext.capp.ulaval.ca/upload/qc2002lib_plt._12112008_202807.pdf>, consulté le 10 juin 2013.

21. Les sondages les plus récents :
    - Le sondage Léger marketing du 12 octobre 2013 donne 36 % d'intentions de vote au Parti libéral du Québec et 34 % au Parti québécois, <http://www.ledevoir.com/documents/pdf/sondage12octobre.pdf>, consulté le 5 décembre 2013.
    - Le sondage CROP du 21 octobre 2013 donne 38 % d'intentions de vote au Parti libéral du Québec et 34 % au Parti québécois, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201310/21/01-4702122-sondage-crop-la-lutte-se-resserre-au-provincial.php>, consulté le 5 décembre 2013.

Chapitre 16

L'enjeu climatique au Québec

Vers une redéfinition de l'action environnementale québécoise ?

Annie Chaloux

Les dernières décennies ont été le théâtre de modifications importantes quant à la place occupée par les préoccupations environnementales dans l'espace public au Québec et ailleurs dans le monde. D'une logique d'abord sectorielle et en aval des problèmes environnementaux (Simard et Lepage, 2004), la gestion environnementale s'est grandement complexifiée au fil du temps. Elle a de ce fait nécessité un élargissement des champs d'action de l'État québécois lui permettant d'intervenir à la fois en amont et en aval face aux problématiques environnementales ainsi que de façon structurante afin de réfléchir à un développement économique intégrant les principes du développement durable.

Aujourd'hui, l'enjeu des changements climatiques constitue sans aucun doute l'un des principaux défis de l'État québécois, en raison de l'importance que lui accorde la population québécoise, d'une part, mais également de l'ensemble des considérations que la problématique du réchauffement climatique entraîne sur le plan social, économique et politique, d'autre part. Les cas récents des débats entourant l'exploitation des gaz de schiste et du pétrole sur le territoire québécois, les dossiers d'infrastructures de transports comme ceux de l'échangeur Turcot ou des autoroutes 25 et 30 – et celui du développement d'infrastructures pour l'électrification des transports –, mais également la mise sur pied d'un marché de carbone et l'étalement urbain sont autant d'exemples exposant les défis de structuration de la politique climatique québécoise dans un contexte global de lutte contre les changements climatiques et de développement économique.

De ce fait, pour ce chapitre, nous aborderons ces débats en présentant dans un premier temps l'évolution et l'historique des politiques climatiques au Québec. Un état de la situation quant à l'évolution des émissions de gaz à effet de serre, aux principaux secteurs d'émission et aux politiques publiques touchant aux changements climatiques sera aussi présenté. Enfin, dans un troisième temps, nous analyserons certains enjeux et perspectives d'avenir liés à la cohérence des politiques climatiques québécoises avec le développement économique et social québécois.

16.1. L'historique et l'évolution des politiques climatiques québécoises

Les premières politiques climatiques québécoises se sont effectuées dans le sillage du Sommet de la Terre de Rio en 1992 et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). À cette époque, on commençait à peine à constater les effets possibles des changements climatiques, qui étaient considérés comme vagues et diffus, et les connaissances scientifiques demeuraient incertaines et parcellaires. Néanmoins, dès 1992, le gouvernement du Québec se déclare lié à la CCNUCC et adhère par décret aux objectifs et principes de la Convention. En 1995, le gouvernement du Québec adopte son premier plan d'action de lutte contre les changements climatiques, souhaitant stabiliser ses émissions de GES en proposant des mesures volontaires

de réduction des émissions[1]. Un autre plan d'action voit le jour en 2000, pour la période 2000-2002[2], conservant également et surtout des mesures volontaires pour lutter contre les changements climatiques (Piette, 2003).

Il faut attendre 2006 avant que le Québec ne se dote d'un plan d'action de lutte contre les changements climatiques qui soit plus inclusif et qui aille au-delà des simples instruments volontaires. Dans ce plan, le Québec réitère sa volonté de « mettre en œuvre le Protocole [de Kyoto] dans ses domaines de compétence » (Québec, 2008), et se dote d'une cible de réduction de ses émissions de 6 % sous les niveaux de 1990 pour 2012, ce qui s'approche de la cible de réduction canadienne[3] adoptée à Kyoto en 1997. Le gouvernement du Québec met alors en œuvre une série de mesures touchant plusieurs secteurs (transport, énergie, agriculture, matières résiduelles, industrie et bâtiments), et met également sur pied une redevance sur les hydrocarbures permettant du coup de financer une grande partie des mesures présentes dans le plan d'action (Québec, 2006a).

D'autres politiques publiques sont, au cours de cette même période, développées par le gouvernement du Québec en lien avec des enjeux parallèles à la lutte contre les changements climatiques. On peut penser à la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, à la Politique québécoise du transport collectif, adoptée en 2006, et plus récemment à la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, adoptée en 2011. Au surplus, le Québec adopte en 2006 sa *Loi sur le développement durable*, visant à mettre le développement durable au cœur du développement socioéconomique québécois, dans son administration publique et dans les actions gouvernementales en découlant. L'article un de la Loi est d'ailleurs éloquent à ce propos :

> Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la

1. Ce plan adopté en 1995 s'intitule *Plan d'action québécois de mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.*
2. *Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques.*
3. La cible de réduction canadienne est une réduction moyenne de 6 % des émissions de GES sous les niveaux de 1990 pour la période 2008-2012.

> recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière (Québec, 2006d).

Avec ces lois et politiques adoptées à compter de 2006, on constate que la volonté de développer une approche intégrée pour le développement durable et la lutte contre les changements climatiques devient centrale dans l'édification du développement économique et social québécois.

Les actions publiques en matière de changements climatiques iront encore plus loin par la suite. En avril 2008, le Québec adhère au Western Climate Initiative, organisation transfrontalière nord-américaine qui vise à mettre sur pied un marché de carbone au niveau des États fédérés nord-américains. En termes clairs, le Québec souhaite développer une approche basée sur le marché afin de limiter les émissions de GES. Ceci permet alors aux entreprises de développer elles-mêmes les stratégies de réduction des émissions, soit en diminuant directement leurs émissions au sein de leurs installations, soit en achetant des crédits d'émission sur le marché ou auprès d'autres acteurs ayant diminué leurs émissions au-delà de la cible fixée par le système de plafonnement et d'échanges des émissions. En intégrant cette organisation, le Québec s'engage à limiter les émissions de GES sur plus de 85 % des émissions totales faites sur son territoire (Québec, 2012c), mais il s'engage également à l'égard d'autres mesures liées à l'adhésion à cette organisation, comme l'adoption de normes équivalentes à celle de la Californie sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) des véhicules automobiles, qui sont devenues effectives à compter de 2010, et la participation au Climate Registry (WCI, 2007).

Puis, en 2009, des consultations ont lieu sur le territoire québécois pour établir la prochaine cible de réduction des émissions de GES pour 2020, alors que se prépare la 15e Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui a lieu à Copenhague (CdP-15) en décembre. Le Québec décide alors d'adopter une nouvelle cible de réduction de ses émissions de GES, soit une réduction de 20 % de ses émissions

sous les niveaux de 1990 pour 2020 (Québec, 2009). Cet objectif, le plus ambitieux de l'ensemble de l'Amérique du Nord, se trouve confronté à une cible canadienne beaucoup moins élevée. En effet, les politiques québécoises se trouvent à être très différentes des positions canadiennes, alors que le Canada s'écarte de plus en plus des objectifs de Kyoto et adopte une cible de réduction des émissions beaucoup plus faible (réduction de 17 % des émissions de GES sous les niveaux de 2005). Quant à elle, la nouvelle cible de réduction présentée par le gouvernement du Québec nécessitera l'élaboration d'un nouveau plan d'action sur les changements climatiques, adopté en 2012. S'intitulant *Le Québec en action vert 2020*, ce plan d'action propose des mesures touchant les principaux secteurs d'émissions de GES, et se veut encore plus englobant que les plans d'action précédents (Québec, 2012a). Le futur marché de carbone est instauré à travers le Western Climate Initiative et fait partie intégrante du plan d'action 2020. Celui-ci permettra de couvrir près de 85 % de l'ensemble des émissions québécoises, et les réductions effectuées à l'intérieur du marché toucheront près de 80 % des réductions prévues par la cible établie pour 2020 lorsque celui-ci sera entièrement implanté (Québec, 2012c). Enfin, à la suite des élections de septembre 2012 menant au pouvoir le Parti québécois, le nouveau gouvernement adopte une cible de réduction de ses émissions de GES encore plus ambitieuse pour 2020. Celui-ci souhaite alors l'établissement d'une cible de réduction de 25 % de ses émissions sous les niveaux de 1990 pour 2020 (Québec, 2012b), et décide de faire de l'électrification des transports individuels et collectifs un nouveau pôle de développement économique pour le Québec. Reste à voir maintenant comment ces nouveaux éléments seront intégrés et mis en œuvre à l'intérieur du nouveau plan d'action du Québec à l'égard des changements climatiques.

16.2. Le bilan des émissions de GES au Québec : pour un état de la situation

Les éléments présentés jusqu'ici nous permettent d'observer l'attention grandissante portée à la question du réchauffement climatique par l'État québécois depuis les années 2000. À partir

d'objectifs d'abord limités, le Québec s'est engagé, unilatéralement et multilatéralement[4], à réduire ses émissions de GES et ainsi diminuer son impact sur l'évolution du climat mondial. Toutefois, au-delà de ces objectifs, il apparaît primordial d'analyser l'atteinte de ces cibles, puisque, pour reprendre les propos de Bernier, « le discours n'est que paroles sans sa mise en œuvre » (2010, p. 258). Ainsi, que peut-on constater quant aux effets des politiques québécoises sur les réductions d'émissions de GES ? La prochaine section fera un état de la situation entourant cette question.

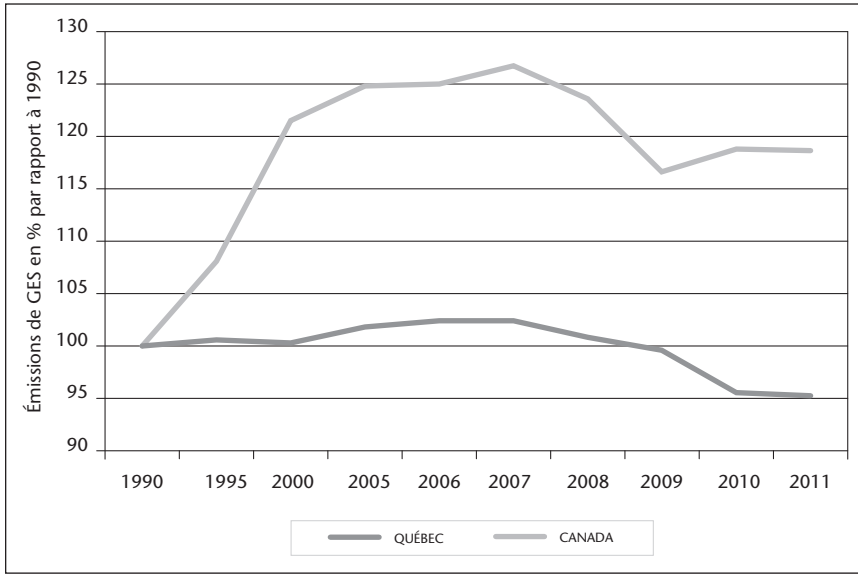
16.2.1. L'évolution des émissions au Québec, 1990-2011

Le portrait des émissions de gaz à effet de serre du Québec détonne particulièrement lorsqu'il est comparé au bilan canadien en général. En 2011, les émissions totales du Québec se chiffraient à 80 mégatonnes équivalent CO_2 (Mt éq. CO_2), ce qui représente 11,4 % des émissions canadiennes, pour une population représentant un peu plus de 23 % de la population totale du Canada (Canada, 2013 ; Québec, 2013b). Les données sur les émissions par habitant sont encore plus révélatrices : le Québec émet 10,1 t/habitant, pour une moyenne canadienne se situant à 20,9 t/habitant. Enfin, l'évolution du portrait des émissions québécoises par rapport aux émissions canadiennes montre un écart grandissant entre les émissions québécoises et canadiennes par rapport à l'année de référence de 1990, comme le révèle la figure 16.1.

Ce que l'on peut constater, c'est que pour l'année 2011 au Québec, les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de l'ordre de près de 5 % par rapport au niveau de 1990, dans un contexte où la population québécoise a augmenté de près de 13 % par rapport à l'année de référence. Pour cette même période, les émissions pour l'ensemble du Canada se sont accrues de l'ordre de plus de 17 % (Canada, 2013). Toutefois, s'il nous est impossible, pour l'heure, de conclure en ce qui concerne l'atteinte ou non de l'objectif

4. En effet, en plus de s'être doté d'une cible de réduction et d'un plan d'action de lutte contre les changements climatiques qui lui soit propre, le Québec s'est engagé notamment à travers le Western Climate Initiative, et a également adopté le plan régional de lutte contre les changements climatiques avec ses partenaires de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC).

Figure 16.1. Évolution en pourcentage des émissions de GES au Canada et au Québec par rapport à l'année de référence 1990 (1990 = 100 %) (1990-2011)



Source : Statistique Canada (s. d.). *Estimations démographiques*, compilation Institut de la statistique du Québec, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/migration/internationales-interprovinciales/609.htm>, consulté de 10 juin 2013.

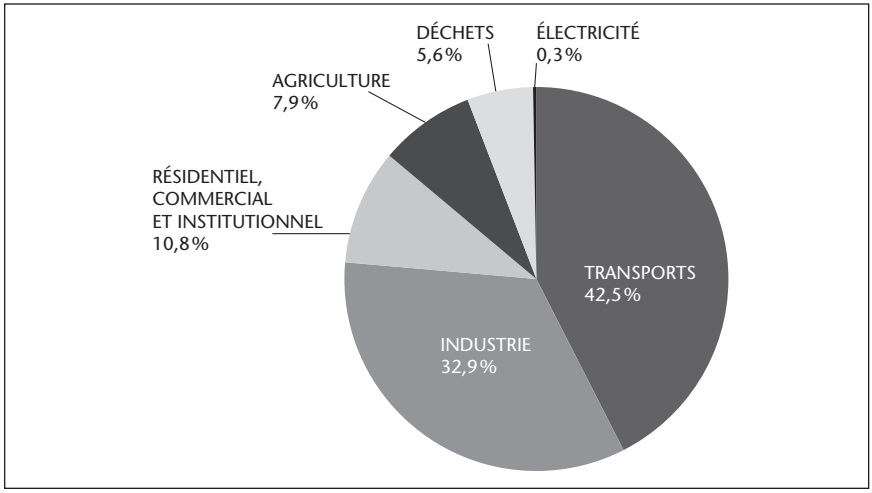
de réduction des émissions de GES prévu pour la période 2006-2012, il semble que le Québec soit sur la bonne voie pour atteindre cette cible adoptée en 2008, ou du moins s'en approcher grandement (Québec, 2008).

16.2.2. La répartition des émissions de GES au Québec par secteur d'activité

Un autre élément à considérer dans un bilan des émissions de GES au Québec concerne la répartition de ses émissions entre les différents secteurs d'activité. Cette répartition est intéressante dans la mesure où elle indique les principaux secteurs d'émission et, de ce fait, les principaux défis pour le Québec dans l'établissement et la mise en œuvre de ses politiques climatiques actuelles et à venir.

Aujourd'hui, le plus important secteur d'émission de GES au Québec est celui des transports, alors que plus de 42,5 % des émissions de GES proviennent de ce secteur (figure 16.2). Il s'agit

Figure 16.2. Émissions de GES au Québec par source d'émission (2010)



Source : Données provenant de Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (2013). *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2010 et leur évolution depuis 1990*, Québec, MDDEP, 20 p.

par ailleurs du seul secteur d'activité, avec celui de l'agriculture, où un accroissement des émissions de GES a été constaté depuis 1990[5]. Les émissions provenant des transports, et en particulier du transport routier, ont augmenté de plus de 35 % depuis 1990. Cela est dû, en grande partie, à l'accroissement du parc automobile pour les voitures et les camions légers (incluant les véhicules utilitaires sport, les camionnettes et les voitures fourgonnettes) utilisés et également celui des véhicules lourds (Québec, 2013b). Il apparaît donc clairement que les réductions d'émissions dans ce secteur d'activité nécessiteront une transformation substantielle des comportements à la fois des individus quant à l'utilisation accrue de l'automobile comme principal moyen de transport et au type de développement urbain et d'aménagement du territoire souhaité par les élus dans ce contexte, et des industries quant à l'utilisation du transport routier comme principal mode d'acheminement des matières premières et des biens produits ou vendus sur le territoire.

5. Pour plus de détails, consulter l'*Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2010 et leur évolution depuis 1990*, effectué par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

Sinon, en ce qui concerne les autres secteurs d'activité présentés dans la figure 16.3, certains éléments méritent d'être mentionnés. D'abord, le secteur industriel a vu ses émissions diminuer de plus de 6 % depuis 1990, résultat entre autres de l'amélioration de pratiques et de fermetures d'usines. Si les émissions des secteurs résidentiel, commercial et institutionnel ont diminué dans l'ensemble depuis 1990, le dernier inventaire québécois des émissions de GES fait état de l'augmentation de l'utilisation des combustibles fossiles dans le chauffage des commerces et institutions (Québec, 2013b). Enfin, les différentes politiques mises de l'avant par le gouvernement du Québec avec les années sur la gestion des matières résiduelles ont contribué à améliorer le bilan d'émissions dans ce secteur. En effet, le captage, l'incinération et la récupération des biogaz sur les sites d'enfouissement ont permis de réduire la quantité de gaz à effet de serre émis dans l'atmosphère, et ce, malgré une augmentation des matières résiduelles totales générées sur le territoire (Recyc-Québec, 2008). En somme, le portrait présenté nous permet d'observer les tendances et les défis du Québec afin d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de sa politique de lutte contre les changements climatiques.

16.3. Les enjeux et les perspectives d'avenir

Malgré un bilan environnemental fort prometteur, la mise en œuvre de politiques climatiques au Québec pour les prochaines années représente un important défi. En effet, si une vision plus structurante s'est mise en place pour lutter contre les changements climatiques et si des instruments variés ont été mis en œuvre (ou sont en voie de l'être) pour répondre à cet enjeu, beaucoup reste encore à faire. La régulation de l'enjeu climatique interpelle une vision différente du développement économique et social et, de ce fait, la mise en œuvre de ces politiques a été confrontée, voire mise à l'épreuve par d'autres priorités présentes dans l'espace public québécois. Notamment, le développement potentiel des secteurs gazier et pétrolier sur le territoire a pris une place de plus en plus considérable dans le débat public, ce qui a mené à des tensions entre les milieux environnementaux, les chambres de commerce, les entreprises gazières et pétrolières et la population en général (Battelier et Sauvé, 2011). Également, les dernières années ont permis d'observer

un accroissement substantiel du parc automobile et de l'étalement urbain, exerçant du coup des pressions à la hausse quant aux émissions de GES sur le territoire québécois.

Bref, que ce soit dans une perspective d'indépendance énergétique, de développement technologique et d'infrastructure, de lutte contre la dépendance au pétrole, de syndrome NIMBY (*not in my backyard* – « pas dans ma cour ») ou encore de lutte contre les changements climatiques, les débats touchant la question des politiques climatiques au Québec ont permis d'observer les défis et les difficultés d'offrir un développement socioéconomique qui soit en cohérence avec des politiques climatiques structurantes. La prochaine section de ce texte se concentre donc sur les défis et considérations stratégiques entourant les politiques climatiques québécoises en lien avec le développement économique et social québécois.

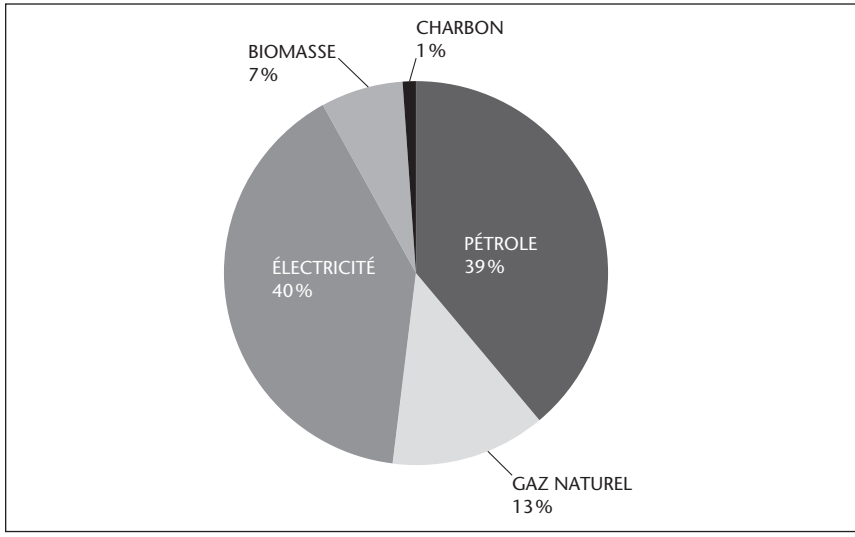
16.3.1. La lutte aux changements climatiques et l'indépendance énergétique

Le bilan enviable du Québec en matière d'émissions de gaz à effet de serre découle en grande partie de ses choix énergétiques passés dans la production d'hydroélectricité, peu émettrice de GES. La construction des grands barrages dans les années 1970 conjuguée à la nationalisation de cette forme d'énergie a permis non seulement d'enrichir l'ensemble de la collectivité, de s'affranchir des sources fossiles en matière de production d'électricité, mais aussi d'exporter cette énergie dans les provinces et États américains voisins depuis plusieurs décennies maintenant (Brassard et Proulx, 2011, p. 9-10).

Si la production électrique québécoise est surtout centrée sur l'hydroélectricité, à plus de 97 % (Québec, 2013a), reste que les données sur la consommation énergétique globale du Québec montrent que les combustibles fossiles occupent encore aujourd'hui une place significative dans le bilan énergétique québécois. Réunis, le pétrole, le gaz naturel et le charbon occupent plus de la moitié de l'énergie consommée au Québec (Québec, 2013a). Au surplus, cette énergie provient surtout de l'extérieur de la province et du pays, accentuant du coup son déficit commercial depuis 2003 (Brassard et Proulx, 2011, p. 174).

Dans un contexte où l'importation des carburants fossiles s'accroît d'année en année, de plus en plus d'acteurs politiques, économiques et sociaux ont souhaité que le Québec se dote d'une

Figure 16.3. Consommation finale d'énergie au Québec par source d'énergie (en pourcentage) en 2009



Source : Données provenant du ministère des Ressources naturelles du Québec, <http://www.mrn.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-consommation-forme.jsp>, consulté le 15 mars 2013.

stratégie visant à freiner l'importation des carburants fossiles et à promouvoir l'indépendance énergétique. Certains y ont vu l'occasion de développer certaines filières énergétiques sur le territoire, telles que celles du gaz de schiste ou du pétrole, alors que d'autres ont souhaité quant à eux une politique visant la lutte à la dépendance au pétrole (RNCREQ, Équiterre). Comment conjuguer ces positions ? Sont-elles réconciliables ? À nos yeux, le débat sur l'indépendance énergétique constitue un enjeu stratégique majeur pour le Québec, comme en ont témoigné les débats dans le dossier des gaz de schiste et celui de la lutte contre la dépendance au pétrole, par exemple.

16.3.1.1. La production accrue d'énergie sur le territoire : le cas des gaz de schiste

Lors de l'adoption de la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, une grande place était accordée à la promotion et à la production d'énergie renouvelable et à la question de l'efficacité énergétique. L'un des objectifs annoncés consistait néanmoins à consolider, diversifier et sécuriser les approvisionnements en pétrole et en gaz naturel (Québec, 2006b). Afin d'y parvenir, la

mise en valeur des ressources pétrolières et gazières présentes sur le territoire québécois faisait partie des priorités d'action. Toutefois, cette volonté politique et gouvernementale s'est heurtée à une opinion publique très défavorable, notamment dans le dossier des gaz de schiste, ce qui a mis en exergue les défis concernant la production énergétique non renouvelable sur le territoire. D'ailleurs, un sondage mené en février 2013 montrait le faible intérêt par rapport au développement des gaz de schiste sur le territoire, alors que l'appui pour cette filière énergétique ne se situait qu'à 25 % au sein de la population québécoise (Nadeau, 2013). Quoique très récente au Québec, l'extraction non conventionnelle de gaz naturel, comme le gaz de schiste, n'est pas si nouvelle en soi. Le développement des gaz de schiste s'est effectué d'abord aux États-Unis, et ce, surtout à compter des années 1990, bien que la production à petite échelle ait débuté au siècle précédent (Weymuller, 2010). À compter du début des années 2000, avec l'augmentation des cours du gaz naturel, le secteur des gaz de schiste s'est rapidement développé aux États-Unis, ce qui a permis de raffiner les techniques de production et ainsi de diminuer les coûts de production rattachés (BAPE, 2011).

En 2007, à leur tour, des entreprises gazières se lancent dans l'exploration de cette filière énergétique encore très peu connue au Québec. Les permis alors octroyés aux entreprises pour la prospection de gaz de schiste couvrent plus de 20 000 km^2 et sont surtout concentrés le long de la vallée du Saint-Laurent, dans le bassin de l'Utica (BAPE, 2011, p. 40). Les entreprises gazières entreprennent rapidement leurs travaux et 29 forages sont réalisés, dont plusieurs dans des zones habitées. Plusieurs citoyens se plaignent du manque d'information provenant des entreprises d'exploration, ce qui entraîne une vague d'inquiétude et de contestation extrêmement importante sur le territoire. Des groupes de citoyens et d'environnementalistes s'organisent afin de demander au gouvernement un moratoire sur la question pour permettre la réalisation d'études jugées nécessaires à l'évaluation des retombées économiques potentielles, ainsi que des risques et des enjeux environnementaux qui découlent de cette nouvelle filière énergétique (Battelier et Sauvé, 2011 ; Brassard et Proulx, 2011). Si, au départ, le gouvernement ne semble pas vouloir se plier aux demandes citoyennes, les pressions et les inquiétudes croissantes le pousseront à confier au BAPE le mandat de réaliser une commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec en 2010. Le rapport présenté par le BAPE en 2011 propose la suspension des activités de forage et

de fracturation et la mise en place d'une évaluation environnementale stratégique qui permettra d'acquérir les connaissances nécessaires pour évaluer la pertinence du développement de la filière des gaz de schiste sur le territoire québécois (BAPE, 2011, p. 245). De même, dans son rapport, le BAPE ajoute la nécessité de revoir le processus réglementaire et le processus de redevances pour les compagnies pétrolières et gazières, afin d'assurer des revenus qui tiennent mieux compte du concept d'utilisateur payeur (BAPE, 2011, p. 217). Le gouvernement acquiesce à ces recommandations et une évaluation environnementale stratégique est lancée sur la question.

Bien que la mise sur pied de cette évaluation environnementale stratégique ait permis d'atténuer les tensions liées à cet enjeu, le débat entourant la question des gaz de schiste a permis de mettre en lumière les défis d'une politique énergétique qui soit cohérente avec la volonté de lutter contre les changements climatiques. Alors que plusieurs acteurs économiques ont exprimé leur souhait d'accroître la production énergétique – notamment fossile – sur le territoire québécois afin de sécuriser les approvisionnements énergétiques et d'améliorer la balance commerciale du Québec (BAPE, 2011, p. 76-77), d'autres ont souligné le fait qu'une offre plus importante et à moindre coût de combustibles fossiles sur le territoire québécois risquait plutôt de ralentir, voire d'annihiler les avancées en termes d'atténuation des émissions de GES sur le territoire. Ceci pourrait faire en sorte que, pour atteindre les objectifs de réduction d'émission de GES fixés pour 2020, des réductions supplémentaires dans d'autres secteurs de l'économie soient nécessaires (Séguin, Plamondon et Cauchon, 2010, p. 5).

16.3.1.2. La lutte contre la dépendance au pétrole : vers une économie verte ?

D'autres courants sont quant à eux apparus au Québec en lien avec cette volonté d'indépendance énergétique. Se distinguant de ceux qui préconisent le développement des carburants fossiles sur le territoire pour diminuer la dépendance québécoise à l'égard de l'extérieur, ces courants reposent d'abord et surtout sur une volonté d'affranchissement par rapport au pétrole et aux autres carburants fossiles et sur une proposition de transition énergétique vers une société sobre en carbone (Bourque, 2009 ; Duchaine et Séguin, 2009 ; Séguin et Marquis, 2013). Ces courants ne se résument pas

uniquement aux militants environnementaux et regroupent en plus des citoyens, des élus et des entreprises provenant de divers horizons. Ceux-ci insistent sur les cobénéfices rattachés à l'accroissement de l'indépendance énergétique par la réduction de la consommation de pétrole et le développement de l'économie verte. Des initiatives régionales et québécoises émergeront de ces courants afin de mobiliser et de consulter les citoyens sur la lutte contre la dépendance au pétrole. Par exemple, le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) et l'Institut du Nouveau Monde (INM) ont collaboré à la réalisation des *Rendez-vous de l'énergie* en 2010 et 2011, démarche de consultation visant essentiellement à « favoriser une prise de conscience de la nécessité et de la pertinence de prendre un virage vers un Québec sans pétrole » (RNCREQ, 2011). Cette initiative a permis de lancer le débat sur la question, de réunir les différents secteurs socioéconomiques et les élus, de proposer des pistes de solutions et d'adopter la *Déclaration d'engagement pour une stratégie de réduction de la dépendance au pétrole*[6].

Selon ceux qui préconisent l'indépendance énergétique par la lutte contre la dépendance au pétrole, « le gouvernement dispose d'un incitatif économique fort à réduire la très grande part des émissions de GES associée à l'usage des ressources fossiles, d'autant que le Québec les importe de l'international et que l'évolution des cours est sujette à d'importantes variations » (Nathalie, 2011). Aussi, comme le Québec se trouve aujourd'hui dans une situation de surplus d'énergie[7], d'autres voies pourraient être envisagées pour réduire la dépendance aux énergies fossiles, comme l'électrification des transports, projet qui est devenu par ailleurs une priorité pour le nouveau gouvernement du Québec. Au surplus, selon certains, une transition énergétique au Québec vers une société sobre en carbone permettrait d'accroître la résilience de l'économie québécoise quant aux soubresauts des matières premières et de stimuler l'activité économique dans les nouveaux secteurs de pointe, et ce, dans une perspective d'économie verte (Séguin et Marquis, 2013).

6. Cette déclaration regroupe plus de 160 signataires, dont des conférences régionales des élus, des MRC, des municipalités, des groupes environnementaux, des syndicats, des organisations non gouvernementales, des entreprises, etc.

7. L'arrivée massive du gaz de schiste aux États-Unis a contribué significativement à faire chuter le prix du gaz naturel et a ainsi bouleversé le paysage énergétique nord-américain. Ce faisant, les exportations d'hydroélectricité ont chuté, faisant en sorte qu'Hydro-Québec se retrouve aujourd'hui en situation de surplus d'énergie.

Quoique divergentes, ces deux visions sur l'indépendance énergétique du Québec ont un avantage commun, soit celui de mettre au programme l'enjeu du développement énergétique québécois et de pousser la réflexion sur la place à accorder à l'enjeu des changements climatiques dans ce contexte.

16.3.2. Le transport, l'étalement urbain et la lutte contre les changements climatiques

Sans doute, l'une des principales considérations stratégiques face à l'enjeu climatique au Québec concerne le dossier des transports et de l'étalement urbain. C'est en effet dans le secteur du transport routier qu'a été observé l'accroissement le plus fulgurant des émissions de GES, soit une progression de plus de 35 % par rapport à 1990 (Québec, 2013b). Il ne faut pas s'en surprendre. Comme dans l'ensemble des grandes villes nord-américaines, le développement urbain au Québec s'est opéré autour de l'automobile, des grands axes routiers et de la construction des infrastructures nécessaires à son développement économique (Chahboub, 2012 ; Desjardins, 2008). Ce développement s'est effectué dans une logique de faible densité de population où la voiture est devenue le cœur du transport des individus, au détriment du transport collectif, qui ne s'est pas développé à la même vitesse (Fortin et Després, 2009 ; Laliberté, 2002).

Alors que la cible prévue par le gouvernement du Québec pour 2020 – soit une réduction de 25 % des émissions sous les niveaux de 1990 – requiert des actions ambitieuses dans l'ensemble de ses secteurs d'émission de GES, la marche est encore plus haute pour le secteur des transports et de l'aménagement du territoire. Un sondage BIP-ENAP réalisé en avril 2013 le montre bien. Si une grande majorité de Québécois, soit 73 %, reconnaît à l'heure actuelle que la faible volonté de la population à utiliser les transports collectifs et la place importance occupée par la voiture limitent la possibilité pour le Québec d'intervenir plus efficacement dans la lutte contre les changements climatiques, on comprend aisément le défi que cet enjeu pose en termes de changement social pour réduire nos émissions de GES. La réduction des émissions touchant à ces secteurs constitue de ce fait un défi important, puisqu'il touche à la fois au rôle des villes sur le plan de l'étalement urbain et du transport, d'une part, mais également, à la relation qu'entretiennent les citoyens avec leur espace et à leur façon de se déplacer, d'autre part. Réduire les émissions dans ces secteurs

nécessite alors une réorganisation complète de la planification du territoire et des transports, et aussi une transformation dans les valeurs et principes défendus au niveau individuel et collectif.

16.3.2.1. Les villes et l'aménagement du territoire

En ce qui concerne notamment le rôle des villes dans les dossiers du transport et de l'aménagement du territoire dans la lutte contre les changements climatiques, on constate que celles-ci se retrouvent devant un paradoxe. D'un côté, alors que l'essentiel de leurs revenus provient des taxes foncières perçues sur leur territoire, l'incitatif est grand pour que plusieurs d'entre elles – voire la majorité – se tournent vers un développement résidentiel de plus en plus étendu, et du coup, accroissent leurs revenus, du moins à court terme (Binet, 2004). Or, d'un autre côté, cette migration a nécessairement des impacts multiples. D'abord, on délaisse le cœur des villes pour se tourner vers des zones périurbaines, ce qui réduit la densité de la population, requiert la construction de nouvelles zones d'activité économique à l'extérieur des secteurs centraux et favorise du coup l'utilisation de la voiture comme principal mode de transport et l'accroissement des émissions de GES (Desjardins, 2011). De même, cela entraîne bien sûr de nouveaux besoins en matière d'infrastructures et de services, en plus d'avoir un impact réel sur l'environnement, que ce soit en termes de pertes de territoires agricoles, de forêts et d'habitats sauvages ou de lutte contre les changements climatiques (Chahboub, 2012). Enfin, le réseau routier étant plus étendu et moins dense, il est encore plus difficile d'offrir des transports collectifs efficaces sur le territoire par rapport à l'utilisation de l'automobile. Et donc, le gain économique perçu à court terme par les municipalités se retrouve confronté à une réalité économique bien différente : les coûts à moyen et long terme de ces pratiques d'étalement urbain seront beaucoup plus élevés que les gains économiques actuels et prévisibles, ce qui exercera ainsi une pression supplémentaire sur les finances publiques (Binet, 2004). Le fait d'amorcer un virage vers un développement domiciliaire favorisant la densification urbaine et la promotion du transport collectif devient donc un enjeu majeur auquel doivent réfléchir à la fois l'État québécois et ses municipalités, à l'instar de plusieurs autres régions en Amérique du Nord (Gauthier, 2005).

16.3.2.2. Le transport collectif et la voiture : quel choix privilégier ?

La place accordée au transport collectif dans le développement des politiques de transport et de lutte contre les changements climatiques constitue là aussi un autre défi de taille au Québec. Pour y répondre, en 2006, le Québec s'est doté d'une *Politique québécoise de transport collectif* afin de promouvoir et d'augmenter l'utilisation du transport collectif par ses citoyens et d'ainsi lutter contre les changements climatiques et améliorer l'efficacité du réseau de transport en général. La cible était d'accroître l'achalandage de 8 % en 2012, en bonifiant l'offre de services de transport en commun, en modernisant les installations existantes et en appuyant les solutions de rechange à l'automobile (Québec, 2006c). Cet objectif a été rapidement atteint et même dépassé. Ainsi, à l'heure actuelle, malgré les investissements effectués par le gouvernement, les réseaux de transport collectif se trouvent à être saturés dans plusieurs régions du Québec (TRANSIT, 2011). Cependant, bien que jugé nécessaire, l'accroissement potentiel du financement du transport collectif se heurte à d'autres impératifs de transport au Québec, comme le vieillissement du réseau routier et sa nécessaire réfection, de même qu'à l'ajout d'autres projets d'infrastructures qui, quant à eux, augmenteront encore davantage le réseau routier et l'étalement urbain. Nous n'avons qu'à penser au projet de réfection de l'échangeur Turcot, et aux projets d'autoroutes 25 et 30 pour nous en convaincre (Chahboub, 2012 ; Desjardins, 2008). Ces projets mettent en lumière les défis entourant les choix difficiles entre transport individuel et collectif, et aussi les politiques de développement économique et de transport qui soient en cohérence avec des objectifs à moyen et long terme en matière de lutte contre les changements climatiques. Alors que les ressources budgétaires semblent de plus en plus limitées, il apparaît fondamental d'amorcer une nouvelle réflexion sur les politiques de transport et d'infrastructures en mettant le développement durable au cœur des choix politiques, même si cela signifie de devoir revoir certains projets qui sont en contradiction avec nos objectifs de lutte contre les changements climatiques.

16.3.2.3. Le citoyen, sa voiture et sa cour arrière : l'individu contre la collectivité

L'autre principal défi entourant la question du transport et de l'aménagement du territoire dans une perspective de lutte contre les changements climatiques concerne inévitablement la transformation

des perceptions et des valeurs des individus à l'égard de la place accordée à l'étalement urbain et au transport en voiture. Alors que le bilan québécois en termes d'émissions demeure assez enviable en Amérique du Nord, celui de l'action du citoyen prise individuellement n'est pas aussi reluisant. En effet, le choix de vivre en banlieue et d'avoir son propre espace vert est depuis longtemps associé à un rapport de bien-être et d'accès à la nature dans une perspective individuelle (Chahboub, 2012 ; Fortin et Després, 2009). Les incidences collectives de ces principes et valeurs sont notables en termes d'étalement urbain et d'impact sur les émissions de GES. Bien plus, selon Ascher, « grâce aux moyens de transports individuels et à l'usage des technologies de communication sans fil, y compris pour Internet, la dispersion urbaine s'accroît, les urbains cherchant toujours plus loin plus d'espace à des prix plus abordables » (2003, p. 7).

De ce fait, réduire les émissions de GES dans le secteur des transports demeure un travail de longue haleine pour l'État québécois face aux comportements des citoyens pris individuellement. La place occupée par la voiture étant de plus en plus importante chez les citoyens, une politique de réduction des émissions de GES doit s'appuyer sur une variété d'instruments de politiques publiques qui, à terme, mènera à une transformation de ces valeurs, ce qui ne sera pas une tâche aisée. Or, jusqu'à maintenant, peu d'actions concrètes ont permis de pallier les émissions provenant du secteur du transport individuel et de l'étalement urbain, alors qu'à compter de 2015, le marché de carbone mis sur pied à travers le WCI touchera les émissions provenant du secteur des transports (Québec, 2012c). Indéniablement, cette mesure affectera davantage les grands consommateurs de pétrole et, par extension, les individus en milieu périurbain. L'incitatif pour le développement du transport électrique, priorité du nouveau gouvernement du Parti québécois, prend ainsi toute sa pertinence dans un contexte où l'électricité produite au Québec est très majoritairement renouvelable et peu émettrice de GES. L'appel à modifier les valeurs et pratiques de l'étalement urbain et de l'utilisation du transport en automobile est donc lancé. Reste à voir maintenant comment le citoyen répondra et s'impliquera dans ce défi posé par la lutte contre les changements climatiques.

Conclusion

Au Québec, les politiques de lutte contre les changements climatiques sont à la croisée des chemins. Si la première décennie du XXIe siècle a permis d'effectuer des avancées notables dans ce dossier sans drastiquement modifier certaines façons de faire sur le plan économique et social, il en est tout autrement pour la poursuite et l'effectivité des engagements québécois pour l'avenir. Que ce soit en termes d'indépendance énergétique ou de transport, les choix qui sont faits par l'État québécois dans l'immédiat auront des conséquences à moyen et long termes. Reste à voir si le Québec souhaite prendre le risque et s'y investir rapidement, ou s'il préfère attendre et espérer que le changement ne soit pas nécessaire. Alors que beaucoup de gains économiques sont à prévoir si l'on effectue le virage et la transition vers une économie verte, il n'en demeure pas moins que certains seront gagnants et que d'autres seront perdants dans les choix qu'effectueront le gouvernement québécois et les citoyens. Somme toute, il nous apparaît que le Québec a tous les outils pour réussir sa transition, mais qu'il faudra que tous mettent la main à la pâte afin que, véritablement, l'atténuation des émissions de GES soit une réussite pour les générations futures.

Bibliographie

ASCHER, FRANÇOIS (2003). « Des villes de toutes les mobilités et de toutes les vitesses : un défi pour les architectes, les urbanistes et les responsables politiques », dans *Biennale d'architecture de Rotterdam*, Rotterdam, 11 p.

BAPE (2011). *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec : Rapport 273,* Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 323 p.

BATTELIER, PIERRE et LUCIE SAUVÉ (2011). « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : Les leçons à tirer », *Gestion. Revue internationale de gestion*, vol. 36, no 2, p. 49-58.

BERNIER, LUC (2010). « La mise en œuvre des politiques publiques », dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 259-277.

BINET, CLAIRE (2004). « Le contrôle de l'étalement urbain au Québec : 25 ans de valse-hésitation », <http://vision2025.uqac.ca//amenagement/ClaireBinet.pdf>.

BOURQUE, GILLES L. (2009). « Pour un modèle québécois plus durable », dans *Economieautrement.org*, <http://www.economieautrement.org/spip.php?article12%3E>.

BRASSARD, DIANE et MARC-URBAIN PROULX (2011). *Un juste prix pour l'énergie du Québec ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

CANADA (2013). *National Inventory Report 1990-2011 : Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada,* Ottawa, Environnement Canada.

CHAHBOUB, K. (2012). *Le tronçon de l'autoroute 25 et l'étalement urbain*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Département de géographie, Université du Québec à Montréal.

DESJARDINS, LUDWIG (2008). *L'apprentissage d'une nouvelle territorialisation des grands projets routiers au Ministère des Transports au Québec*, Thèse de doctorat, Paris, École des Ponts, Paris Tech, 418 p.

DESJARDINS, XAVIER (2011). « Pour l'atténuation du changement climatique, quelle est la contribution possible de l'aménagement du territoire ? », *Cybergeo : European Journal of Geography*, nº 523, <http://cybergeo.revues.org/23531>.

DUCHAINE, THOMAS et HUGO SÉGUIN. (2009). *Pour un Québec libéré du pétrole en 2030*, Montréal, Équiterre, 65 p.

FORTIN, ANDRÉE et CAROLE DESPRÉS (2009). « Le choix périurbain à Québec. Nature et biographie résidentielle », *Articulo – Journal of Urban Research*, vol. 5, <http://articulo.revues.org/1416>.

GAUTHIER, MARIO (2005). « La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées », *Flux*, vol. 2, nº 60-61, p. 50-63.

LALIBERTÉ, PASCAL (2002). « Un développement urbain pour réduire concrètement la dépendance à l'automobile », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 3, nº 2, <http://vertigo.revues.org/3815>.

NADEAU, JESSICA (2013). « Sondage Léger Marketing–*Le Devoir*–*The Gazette* – Le gouvernement Marois "s'installe confortablement" », *Le Devoir*, 9 février.

NATHALIE, BERTHÉLEMY (2011). *Conjuguer avec l'exigence de réduire les gaz à effet de serre : Étude de cas au Québec*, Mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement, Montréal, Université du Québec à Montréal, 248 p.

PIETTE, JEAN (2003). « Le Canada », dans Agence universitaire de la francophonie (dir.), *La mise en oeuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Limoges, Presses universitaires de Limoges.

QUÉBEC (2006a). *Fonds vert du gouvernement du Québec*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/index.htm%3E>.

QUÉBEC (2006b). *L'énergie pour construire le Québec de demain. Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, 2e éd, Québec, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

QUÉBEC (2006c). *La politique québécoise du transport collectif*, Québec, Ministère des Transports.

QUÉBEC (2006d). *Loi sur le développement durable*, Québec, L.R.Q c. D-8.1.1

QUÉBEC (2008). *Le Québec et les changements climatiques : un défi pour l'avenir : plan d'action 2006-2012*, 2e éd., Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

QUÉBEC (2009). *Cible de réduction des émissions de GES. Avec une cible de –20 % pour 2020, le Québec est un leader dans la lutte aux changements climatiques : Communiqué de presse*, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=1591%3E>.

QUÉBEC (2012a). *Le Québec en action vert 2020. Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 55 p.

QUÉBEC (2012b). *Lutte contre les changements climatiques : le gouvernement Harper recule, le gouvernement Marois avance : Communiqué de presse,* Québec, <http://communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Decembre2012/19/c2389.html%3E>.

QUÉBEC (2012c). *Regulation Respecting a Cap-and-Trade System for Greenhouse Gas Emission Allowances,* Québec, Gouvernement du Québec, 17 p.

QUÉBEC (2013a). *Gros plan sur l'énergie,* Québec, Ministère des Ressources naturelles, <http://www.mrn.gouv.qc.ca/energie/index.jsp%3E>.

QUÉBEC (2013b). *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2010 et leur évolution depuis 1990*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 20 p.

RECYC-QUÉBEC (2008). *Bilan 2008 de la gestion des matières résiduelles au Québec*, Québec, Recyc-Québec, 20 p.

RNCREQ « FORUM QUÉBÉCOIS SUR L'ÉNERGIE », <http://www.rdvenergie.qc.ca/forum/le-forum-en-bref>.

SÉGUIN, HUGO et GABRIEL MARQUIS (2013). *L'économie que nous voulons. Positionner le Québec dans un monde en transition*, Montréal, SWITCH : L'Alliance pour une économie verte au Québec.

SÉGUIN, HUGO, GUILLAUME PLAMONDON et ALIZÉE CAUCHON (2010). *Quelle place pour le gaz de schiste dans la lutte aux changements climatiques ?*, Montréal, Équiterre, Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 45 p.

SIMARD, LOUIS et LAURENT LEPAGE (2004). « Gestion publique de l'environnement au Québec. Quel bilan à l'heure de la concertation ? », dans Robert Bernier (dir.), *État québécois au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 351-379.

TRANSIT (2011). *Pleins à craquer : la politique québécoise du transport collectif victime de son succès*, Québec, TRANSIT : L'alliance pour le financement des transports collectifs au Québec, 17 p.

WCI (2007). *Statement of Regional Goal*, Western Climate Initiative, 7 p., <http://www.westernclimateinitiative.org/document-archives/func-download/282/chk,2d1bfc45071e699f529021448fe8b361/no_html,1/ >.

WEYMULLER, BRUNO (2010). *Les perspectives du Shale Gas dans le monde*, Paris, Institut français des relations internationales, 47 p.

Chapitre 17

La gestion de l'ordre public

De la confiance des citoyens à la méfiance à l'endroit des pratiques répressives

Martin Goyette, Céline Bellot et Marie-Ève Sylvestre

La question de la confiance des citoyens à l'endroit de leurs institutions constitue un enjeu majeur pour assurer la crédibilité de l'action d'un État. Parmi les institutions, celles qui assurent des fonctions régaliennes (justice, police, défense), dans la mesure où elles concrétisent l'État de droit, se doivent d'être irréprochables pour assurer leur légitimité. Ainsi, les différentes réformes de la police et des tribunaux dans les vingt dernières années n'ont eu de cesse de mettre l'accent sur la proximité pour rétablir la confiance entre les citoyens et les institutions judiciaires (Brodeur, 2011 ; Goldsmith, 2005 ; Tyler et Huo, 2002). Or, les événements des dernières années sont nombreux pour témoigner de la défiance des citoyens à l'endroit de leurs institutions judiciaires : bavures policières, répression du printemps érable, verdict de non-responsabilité émis à l'endroit du Dr Guy Turcotte, corruption dans les municipalités

et dans l'industrie de la construction. Face à cette perte de légitimité, les demandes ont été nombreuses pour, d'une part, créer un bureau indépendant pour enquêter sur les pratiques policières et, d'autre part, créer une commission d'enquête sur la corruption. C'est dans ce contexte que ce chapitre cherche à mieux comprendre les raisons de cette perte de légitimité en s'intéressant à cerner les grandes transformations des dernières années en matière de contrôle de l'ordre public. Il s'agira ainsi de rendre compte des réformes de proximité mises en œuvre dans les instances judiciaires, de montrer comment les questions de sécurité et d'insécurité sont au cœur des réformes de proximité, de saisir les dérives sécuritaires du contrôle de l'ordre public auxquelles ont abouti ces logiques de proximité et finalement de soutenir des avenues pour rétablir la confiance des citoyens dans leurs institutions policières et judiciaires.

17.1. La police de proximité : un brouillage des repères

En matière d'intervention policière, les réformes des vingt dernières années n'ont eu de cesse au Québec de mettre l'accent sur la proximité en vue de rétablir la confiance à l'endroit des forces de l'ordre. Ainsi, dans son rapport annuel 2012, le SPVM rappelle que sa première orientation stratégique est d'« ancrer le Service dans sa communauté » et que cette orientation « repose sur la volonté de l'organisation de favoriser une plus grande proximité entre les policiers et les citoyens ». D'ailleurs, les premières pages des rapports annuels des dernières années témoignent systématiquement de ces innovations devant établir une proximité. Inspirées par des réformes américaines, orientées vers le *community policing* ou le *problem-solving policing*, ces réformes cherchent à rétablir des liens avec la communauté, notamment avec les minorités culturelles (Skogan, 1995 ; Skolnick et Baley, 1986). Cependant, peut-être plus que par une réforme en soi, ou un modèle de police communautaire, les dernières décennies ont été marquées par une profusion d'innovations policières et judiciaires (Brodeur, 2011). Ainsi, de nombreux auteurs distinguent pas moins d'une dizaine de modèles d'innovation dont l'objectif est de rétablir le lien de confiance entre la police et la communauté (Brodeur, 2011). Cette profusion d'innovations laisse perplexe, d'autant plus que le passage d'une philosophie d'action à une mise en œuvre laisse plus souvent à désirer (Brodeur, 2011 ; Dupont et Perrez, 2011 ; Dupont

et Carroll, 2007). Par conséquent, plus que le développement d'une police de proximité, les dernières décennies ont créé, par une succession de réformes, une multitude de stratégies contribuant à brouiller les orientations policières (Brodeur, 2011). D'une part, le travail de rapprochement avec la communauté situe les policiers comme appartenant à une institution chargée de la tranquillité publique, comme devant être les premiers répondants face à toutes les situations, et, d'autre part, on leur demande un accroissement de la répression malgré une baisse marquée de la criminalité depuis une vingtaine d'années.

Brodeur (2003) montre ainsi, en s'appuyant sur les balises du National Institute of Justice, que la police communautaire est un service parmi plusieurs autres responsable d'améliorer la qualité de vie. Pour autant, il fait remarquer que la police communautaire s'est appuyée très rapidement sur une stratégie de tolérance zéro qui a mis l'accent sur la répression des désordres et des incivilités (Bellot et Morselli, 2002). Devant ce paradoxe, Monjardet (1996) relève finalement que l'enjeu de la confiance demeure central, tant les missions de la police peuvent apparaître divergentes.

Ces divergences se sont en outre accrues dans les dernières années par le développement de stratégies d'intervention policière articulées avec d'autres professionnels de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Ainsi, des équipes mixtes d'intervention en partenariat se sont multipliées dans différents milieux : écoles, espaces publics, transports, pour mieux répondre aux situations rencontrées. Pour assurer la tranquillité d'un milieu, le policier devient une personne-ressource qui doit multiplier les rôles qu'il joue : tour à tour éducateur, travailleur social, psychologues tout en demeurant aussi porteur d'un mandat judiciaire de protection de l'ordre public. Ces brouillages identitaires contribuent à rendre difficile la lisibilité de l'action, d'autant plus que ces différents rôles peuvent apparaître incompatibles (Blais *et al.*, 2008 ; Brodeur, 2003). Brodeur (2011) rend compte de ce brouillage et de ses conséquences sur la confiance des citoyens à l'endroit de l'institution policière en évoquant la distinction entre des professionnels protecteurs et des professionnels bienfaiteurs. Ce brouillage existe aussi au Québec, au point qu'une campagne publicitaire de la Fraternité des policiers de Montréal a pu affirmer durant l'hiver 2012, dans l'affichage d'une offre d'emploi fictive, qu'un policier était aussi un travailleur social et un psychologue, au mépris même de l'usage de ces titres professionnels qui exigent des formations spécifiques.

Cependant, ces brouillages s'inscrivent dans une promotion de la proximité avec le public et dans la présentation de l'institution policière comme une ressource d'aide plutôt que de contrôle. Entre une action répressive et une action préventive, les innovations policières des dernières années, loin de clarifier le rôle et la confiance dans cette institution, ont davantage contribué, comme le mentionne Brodeur (2011), à produire une « police en pièces détachées ». Dans cette perspective, les questions d'efficacité, de légitimité de l'action et de transparence dans ses rapports à la société sont les seules garantes de la construction d'une confiance, à renouveler de manière constante pour assurer son caractère démocratique (Monjardet, 1996).

En somme, la question de la proximité n'est qu'un moyen parmi d'autres pour assurer la légitimité de l'action policière. Cependant, elle est cruciale si on considère le rôle croissant qu'elle doit tenir dans la gestion des problèmes sociaux.

17.2. Les questions de sécurité et d'insécurité au cœur de la proximité

Le développement de la proximité comme moteur de transformation des institutions policières, mais aussi judiciaires, dans les dernières décennies doit être pensé de manière plus globale. La proximité s'inscrit en effet dans une tentative de réponse à la montée des insécurités réelles ou perçues dans la production contemporaine du vivre-ensemble.

Certes, les analyses montrent que l'avènement de l'État moderne et la montée de l'individualisme, en transformant les modalités du contrôle social, ont paradoxalement renforcé les formes institutionnalisées de ce contrôle (Garland, 2001). La lecture wéberienne de la construction de l'État moderne rappelle ainsi que l'avènement des institutions policières et judiciaires s'est inscrit dans cette dynamique de production de la sécurité des citoyens à travers l'exercice d'un monopole légitime de l'usage de la force, car l'exercice de la liberté individuelle ne peut se faire qu'au prix de la construction d'un ordre social prévisible (Loubet Del Baye, 2007). C'est dans cette continuité que la montée de l'État-providence, à travers d'autres institutions sociales chargées d'assurer la protection des individus,

a été le vecteur des mécanismes de solidarité sociale (Castel, 2009 ; Rosanvallon, 1981). Ainsi, la sécurité de tous est alors perçue comme un bien collectif dont l'État doit assurer la production.

Cependant, notre contexte contemporain, avec la gouvernance néolibérale et le déclin de l'État-providence, a modifié profondément le rôle de l'État (Rosanvallon, 1981). Ce positionnement monopolistique s'est effrité au profit d'une logique de gouvernance supportée par une multiplicité d'acteurs : l'État, le marché et les réseaux, et sur de multiples plans : local, interinstitutionnel et international (Dupont, 2007a). Ainsi, la production de la sécurité des citoyens s'est complexifiée en multipliant les acteurs privés et communautaires (Dupont, 2007).

Cette complexification s'est en outre alourdie avec la montée des incertitudes et des inégalités sociales, qui renforcent les demandes de protection de la part des citoyens (Castel, 2009). En se multipliant, les insécurités réelles ou perçues ont contribué à la critique de l'action policière et judiciaire. C'est dans ce contexte de crise de ces institutions chargées de maintenir l'ordre social et de compétitivité accrue avec d'autres acteurs privés que la proximité est devenue une approche alternative nécessaire pour rétablir la confiance (Dupont, 2007b). Le retour à une police idéalisée « par et pour les citoyens » devient alors le moteur des transformations, reprenant paradoxalement la vision historique de la police moderne proposée par Peel dès la fin du XIX^e^ siècle.

Ainsi, la proximité inscrite dans la police communautaire consacre le niveau micro de la gouvernance dans la production de la sécurité. Orientée vers la négociation plutôt que vers l'imposition, cette nouvelle façon de produire la sécurité doit s'inscrire dans un renforcement de la consultation des citoyens, de la mobilisation de différents acteurs et de l'adaptation locale (Gonzales et Goyette, 2013a ; Mouhanna, 2007).

Cependant, au-delà des critiques sur la mise en œuvre de la police de proximité et sur les limites de ses assises théoriques, nous retiendrons ici les enjeux concernant cette microgouvernance de la production de sécurité, dans une perspective d'ordre négocié (Dupont, 2007b).

Les transformations modernes du contrôle social, en mettant l'accent sur les formes institutionnelles, ont affaibli les contrôles sociaux informels, qu'ils soient individuels ou communautaires (Loubet del Baye, 2007). Ainsi, au cœur de la production de la

sécurité et de l'insécurité se poserait l'enjeu de la civilité (Lagrange, 1995). L'évolution des questions portant sur les incivilités montre que les attentes sont de plus en plus nombreuses pour une réponse institutionnelle, donc policière et judiciaire, à ces enjeux. Ce faisant, la microgouvernance de l'incivilité, sous couvert d'une production de sécurité, renforce une judiciarisation constante des relations sociales : la policiarisation de la vie quotidienne (Loubet del Baye, 2007). Dans ce contexte, la police de proximité est positionnée non pas comme le moteur d'un ordre social négocié, mais bien davantage comme le dernier rempart autoritaire devant l'individualisme croissant, renforçant dès lors l'image de la loi et de l'ordre (Mouhanna, 2007). Le déploiement des stratégies de tolérance zéro, de lutte aux incivilités, s'inscrit exactement dans ce paradoxe, d'un idéal de négociation de la sécurité à son outil d'expression autoritaire (Mouhanna, 2007). Le droit, et notamment le droit pénal et les institutions policières et judiciaires, devient alors le cadre possible du rétablissement de l'ordre en contrôlant ces nouveaux risques sociaux (Gauchet, 2002 ; Garland, 2001 ; Albrecht, 1997).

Ainsi, placée entre l'idéalisation d'une sécurité communautaire négociée et l'urgence de sauvegarder l'ordre établi, la police de proximité doit soutenir une confusion constante entre la menace et l'incertitude, entre la protection et la réassurance (Leman-Langlois, 2007). Cette confusion entre un ordre objectivable et un ordre symbolique place dès lors l'institution policière au cœur des tensions idéologiques, politiques et culturelles portées par les différents acteurs, qui font du risque non plus une probabilité, mais un événement probable qu'il convient d'éliminer. Or, en mettant en scène le risque zéro comme spectre de l'efficacité policière, la sécurité assumée par cette institution dans une dynamique de proximité est contrainte de s'étendre à ces autres champs de l'action publique que ce sont l'éducation, la santé, la protection sociale (Wood et Dupont, 2006).

En plaçant l'institution policière dans un rôle d'arbitrage et de régulation au niveau local des enjeux de sécurité et d'insécurité, la police de proximité impose un cadre artificiel à l'action. En effet, derrière l'idée de proximité, il y a bien l'idée de la communauté qui travaillerait à définir de manière démocratique un consensus sur sa sécurité et son ordre social. Mais de quelle communauté

parle-t-on ? Celle à l'échelle des quartiers, reprise par la mise en œuvre de la police de quartier ? Pourtant, ces quartiers, loin de constituer des entités consensuelles, sont traversés par une diversité de modes de vie, d'identités, d'intérêts, de lieux, construisant tout autant d'attentes, de croyances et de besoins en matière de sécurité. Celle des intérêts des élites locales, devenues interlocutrices privilégiées, ou celle des groupes formés pour soutenir une coproduction de la sécurité, comme les associations de citoyens chargées de la surveillance du quartier (Gonzales et Goyette, 2013b ; Crawford, 2007) ?

Dès lors se pose la question de la construction démocratique de la production de cet ordre social, d'autant plus que les logiques de proximité visaient à rétablir la confiance des citoyens dans leur police. C'est dans ce contexte que les dérives sécuritaires de la production de l'ordre public ont été constatées.

17.3. Les dérives sécuritaires du contrôle de l'ordre public : le profilage

Nous avons montré comment les enjeux d'insécurité et d'incivilité sont venus produire une gouvernementalité de l'inquiétude, où la police de proximité est chargée de produire un ordre social susceptible d'écarter et de contrôler non pas strictement les menaces, mais aussi les risques (Harcourt, 2006).

Ce faisant, les réponses policières, ancrées dans une réaction sécuritaire, se doivent d'identifier et de mettre à l'écart de la collectivité les situations, les comportements, mais aussi les personnes susceptibles d'altérer l'ordre social (Amster, 2004 ; Coleman, 2004 ; Bauman, 2000). L'accent est alors mis sur le contrôle et la protection de la collectivité, en visant la mise à l'écart des communautés des personnes définies comme des risques (Bellot *et al*., 2005 ; Wacquant, 2004 ; Mary, 2003 ; Beckett et Western, 2001). Rétablir l'ordre dans les villes est devenu une impérieuse nécessité pour contrer le laisser-aller, terreau fertile des illégalismes et de la délinquance (Bellot et Morselli, 2002). Or, cette gouvernementalité de l'inquiétude impose de nouvelles frontières, entre l'agir social et l'agir pénal, entre la répression et la prévention, entre la surveillance et le contrôle, entre le droit et la société civile.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les paradoxes soulevés par l'orientation de proximité développée par les institutions policières et judiciaires depuis quelques décennies. Cette transformation n'est pas complète et varie selon les sociétés. Ainsi, le soutien aux personnes démunies demeure au Québec, malgré son effritement, une stratégie de l'action publique (Lefèvre *et al.*, 2011). Pour autant, il est possible de considérer que les inflexions punitives dans une dynamique de surveillance sont aussi présentes au Québec, notamment dans l'espace public.

En s'intéressant aux dérives sécuritaires de l'action des institutions policières et judiciaires, il est possible de saisir à quel point, loin d'assurer une meilleure proximité avec les publics en difficulté, leur gestion des problèmes sociaux est venue renforcer leur illégitimité.

En raison de leur visibilité (Brighenti, 2010) et de la nature de leurs activités dans l'espace public, les personnes itinérantes, les manifestants politiques et les personnes et groupes minorisés et racialisés ne semblent pas être à leur place et sont devenus des cibles de ce contrôle (Bellot et Sylvestre, 2011 ; Bernard et Mcall, 2008 ; Dupuis-Déri, 2006 ; COHR, 2003 ; Pue, 2000 ; Ericson *et al.*, 1999 ; Blomley, 1994). Que ce soit dans le cadre de stratégies de tolérance zéro (Bourgois *et al.*, 2009 ; Réa, 2007 ; Bellot *et al.*, 2005 et 2007), de surveillance préventive, de politiques de lutte contre les incivilités ou encore de l'encadrement des manifestations de contestation politique (Dupuis-Déri, 2013 et 2006 ; CDPDJ, 2011), des personnes et des groupes sont ciblés par les forces policières et font l'objet d'une judiciarisation accrue par les tribunaux (Bellot et Sylvestre, 2012 ; Tanovich, 2009 ; Harcourt, 2007 ; Wacquant, 2001). Ces interventions s'appuient souvent sur une série de stéréotypes concernant l'itinérance, la pauvreté, l'ethnicité et la dissidence politique renforçant l'association entre itinérance/pauvreté/personnes racisées/manifestants politiques et criminalité ou dangerosité (CDPDJ, 2011).

C'est sur la base de ces stéréotypes que se construit le profilage. C'est ainsi que ces groupes sont davantage surveillés, interpellés, contrôlés, arrêtés et judiciarisés en dehors même de l'existence d'un comportement criminel ou en réprimant plus fortement ce comportement (Bellot et Sylvestre, 2012 ; CDPDJ, 2011 ; Harcourt, 2007 ; COHR, 2003).

En effet, la production de dynamiques actuarielles de surveillance et de contrôle en vue de produire ou de maintenir un ordre social renforce les logiques de discrimination à l'endroit des populations vulnérables en raison même des objectifs de ciblage qu'elles mettent de l'avant en cherchant à agir sur les risques plutôt que sur de réelles menaces à l'ordre établi (Harcourt, 2007). Ce concept de profilage développé aux États-Unis pour rendre compte des pratiques et des politiques systémiques de discrimination par les acteurs sociojudiciaires à l'endroit des groupes racialisés a été repris au Canada à différentes occasions, tant par les organismes de défense des droits de la personne que dans des recherches sur les pratiques des forces de l'ordre et des tribunaux (CDPDJ, 2011 ; Tanovich, 2009 ; COHR, 2003 ; Dupuis-Déri, 2013 ; Bellot et Sylvestre, 2012).

Le phénomène de profilage s'exprime de plusieurs manières dans l'espace public, comme le montrent la surreprésentation des minorités racisées dans le système de justice (Bureau de l'enquêteur correctionnel, 2012 ; CDPDJ, 2011 ; Bernard et McAll, 2008 ; Chartrand et McKay, 2006), les arrestations massives lors des manifestations altermondialistes ou étudiantes (Dupuis-Déri, 2013 ; Starr *et al*., 2011 ; Filleule et Della Porta, 2006) et la judiciarisation accrue des populations itinérantes (Sylvestre et Bellot, 2013 ; O'Grady *et al*., 2011 ; Bellot et St-Jacques, 2007).

Au Québec, le profilage racial commence à être bien documenté (Bernard et McAll, 2008 ; CDPDJ, 2011 ; Bass, 2001), il est de plus en plus reconnu dans les institutions publiques (SPVM, 2011 ; CDPDJ, 2011), mais nous connaissons mal les contextes dans lesquels il se développe (CDPDJ, 2011 ; Barreau du Québec, 2009 ; COHR, 2003). Les profilages social et politique, quant à eux, sont très mal documentés : leurs contours, leur ampleur, leurs effets, mais aussi les visages des personnes profilées demeurent méconnus (Dupuis-Déri, 2013 ; Bellot *et al*., 2012 ; CDPDJ, 2011 ; Ligue des droits et libertés, 2010).

De plus, les personnes et les groupes profilés qui vivent ces expériences sont peu outillés pour y faire face et revendiquer leurs droits (CDPDJ, 2011 ; Niemi, 2010 ; St-Pierre, 2009 ; Tanovich, 2002). Les sentiments d'injustice et d'humiliation sont nombreux et rendent difficile le recours à des instances de protection des droits de la personne, d'autant plus que ces recours sont ardus, longs et laborieux (CRARR, 2011 ; Béliveau, 2010 ; Dowd, 2009 ; Turenne, 2009). D'ailleurs, malgré les condamnations judiciaires

et scientifiques de l'existence de ces profilages dans nos sociétés qui valorisent paradoxalement le droit à l'égalité tout en produisant des mécanismes de différenciation, les groupes et les personnes profilés sont placés dans un tel contexte de vulnérabilité sociale et juridique et dans des rapports inégalitaires si difficiles à surmonter que les injustices vécues dans ces situations sont peu entendues et reconnues (CDPDJ, 2011 ; CRARR, 2011 ; Fassin, 2011 ; Turenne, 2009).

Pour autant, l'utilisation de ces dynamiques de profilage semble de plus en plus perçue et comprise par la population en général et les critiques de l'action policière à l'endroit de certains groupes, plus fréquentes. Qu'on songe à l'affaire Villenueva, aux bavures policières à l'endroit des personnes itinérantes, à la répression du printemps érable, voire même aux événements associés au « matricule 728 », l'action de la police au Québec fait l'objet de vives contestations. Or, ces critiques sont aussi révélatrices de la faillite d'une stratégie de proximité qui a davantage éloigné la police de l'ensemble des citoyens, notamment de ceux avec qui elle souhaitait renouer un dialogue, pour la rapprocher des élites locales et de leurs besoins particuliers de sécurité (Gonzales et Goyette, 2013b ; Crawford, 2007). À cet égard, groupes de citoyens et élites locales paraissent jouir d'une influence différente. Leur participation est fortement modulée par les asymétries, ceux qui possèdent le plus de capitaux au sens large ayant plus d'influence et de légitimité (Gonzales et Goyette, 2013b). Dans le cadre du sondage Web par invitation sur les défis du Québec[1], nous avons cherché à savoir comment l'opinion publique pe\rcevait les pratiques policières à l'endroit de différents groupes sociaux. Les personnes participantes au sondage ont ainsi été invitées à répondre à la question suivante : Croyez-vous que les services policiers sont trop répressifs, assez répressifs, peu répressifs, pas du tout répressifs, à l'égard des groupes suivants : *a*) les personnes autochtones ; *b*) les minorités visibles ; *c*) les étudiants ; *d*) les itinérants ?

Il ressort de ce sondage que la population québécoise perçoit les dérives sécuritaires à l'endroit de ces groupes sociaux. Ainsi, globalement, 18 % des personnes sondées estiment que les services

1. Ce sondage a eu lieu du 25 avril 2013 au 12 mai 2013. Il a été réalisé par Internet sur invitation. 2250 courriels ont été envoyés à un échantillon aléatoire du panel BIP. 700 personnes y ont répondu, soit un taux de participation de 31,6 %. Les données ont été pondérées en termes de région, d'âge, de sexe et de scolarité à partir des données de STATCAN, recensement 2011.

policiers sont trop répressifs à l'endroit des personnes autochtones ; 17 % à l'endroit des minorités visibles ; 25 % à l'endroit des étudiants et finalement 19 % à l'endroit des personnes itinérantes. En somme, près d'un Québécois sur cinq estime l'action policière excessive à l'endroit de certains groupes sociaux. Pour autant, le sondage révèle aussi l'existence de disparités d'opinion en fonction de l'âge, du sexe, du revenu, du lieu de domicile, de la scolarité. Ainsi, 22 % des femmes estiment que les services policiers sont trop répressifs à l'égard des personnes autochtones, contre 14 % des hommes. Les personnes détenant un diplôme universitaire sont 25 % à penser que les services policiers sont trop répressifs à l'endroit des minorités visibles, contre seulement 17 % des personnes ayant un niveau secondaire. Il n'est pas non plus surprenant de constater que 32 % des 18-34 ans estiment l'action policière trop répressive à l'endroit des étudiants, contre 19 % des 55 ans et plus. Quant aux personnes ayant moins de 40 000 $ de revenus annuels, elles estiment à 28 % que l'action policière est excessive à l'endroit des personnes itinérantes, contre seulement 17 % pour les personnes ayant des revenus de plus de 80 000 $.

Ces chiffres sont éloquents, d'autant plus qu'il s'agit de groupes sociaux qui ont peu de place dans l'espace public pour exprimer les difficultés et les malaises, voire les situations de harcèlement qu'ils vivent dans leurs interactions avec la police. En rapprochant ces données du débat public sur le déploiement des pratiques répressives à l'endroit des cyclistes et des piétons ou des automobilistes, force est de constater que la critique du zèle et de l'excès policier ne fait pas le même poids. Pour autant, ces perceptions de l'excès de répression des policiers à l'endroit de certains groupes sociaux existent et ne sont pas anodines, d'autant plus que la promesse de la police de proximité était justement un rapprochement avec ces groupes de citoyens, le plus souvent méfiants à l'égard des policiers : minorités visibles ou racialisées, autochtones, jeunes et personnes itinérantes.

Ainsi, la question de la légitimité de l'action policière se pose toujours malgré les promesses de démocratisation de la police de proximité, dans la mesure où elle demeure une institution de la loi et de l'ordre qui, en cherchant à se définir autrement, semble avoir perdu les valeurs essentielles d'équité et d'impartialité nécessaires à l'exercice démocratique de la force publique.

17.4. Vers le rétablissement d'une confiance des citoyens

Comme nous l'avons vu, le virage vers une police de proximité s'appuyait sur une vision prometteuse d'une action de prévention et de résolution des problèmes au cœur de la communauté. Les dérives sécuritaires en ont fait un outil répressif à l'endroit de certains groupes, concrétisant des pratiques de profilage. Dès lors, il importe de s'interroger sur le devenir de cette proximité et sur les conditions susceptibles de freiner les dérives constatées.

Ainsi, il semble que la police a, plus que jamais, besoin d'être observée, étudiée de manière indépendante. La proximité doit se définir aussi comme une dynamique à travers laquelle l'ensemble des citoyens peut s'interroger sur les pratiques de cette institution dans un cadre impartial. Il ne s'agit pas simplement de rapprocher la police des citoyens ; encore faut-il que les citoyens puissent se rapprocher de la police.

Au-delà même de la légitimité d'un bureau d'enquête indépendant à l'endroit des événements policiers entraînant des blessures ou la mort d'un citoyen, des études indépendantes sur les pratiques quotidiennes de la police apparaissent nécessaires pour mieux comprendre les dynamiques qui produisent les logiques discriminatoires à l'endroit de certains groupes sociaux. L'ouverture de débats publics sur la construction de l'ordre public à l'échelle locale auxquels tout le monde, y compris les plus exclus et marginalisés, puisse participer constitue la voie par laquelle la proximité ne serait plus le symbole du renforcement des inégalités à l'endroit de la sécurité et de la justice (Dupont, 2007b). Certes, certains corps de police ont adopté des politiques contre le profilage social et racial, comme l'a fait le SPVM. S'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, il n'en demeure pas moins qu'une politique doit être incarnée dans des pratiques exemptes de tout reproche discriminatoire. Or, les données montrent que ces pratiques ont encore cours.

Sortir de l'impasse impose donc de repenser la manière de définir le vivre-ensemble en faisant de la proximité le véritable terreau de l'intégration et de la cohésion sociale. Pour cela, au-delà du renforcement démocratique et participatif des débats sur la sécurité et l'insécurité, il s'agit aussi de revoir les ressorts de la gouvernance de la sécurité.

La multiplication des acteurs et des niveaux d'action a complexifié les cadres de définition de la sécurité et de l'ordre public. En effet, la détermination du risque se pose dans une perspective préventive des problèmes, pour définir l'ensemble de ces situations au cœur du cadre d'action de la gouvernementalité de l'inquiétude. Cette logique défensive a pour effet d'inscrire les pratiques policières dans une logique autoritaire, critiquable. Les événements du printemps érable de 2012 en ont été la parfaite illustration. Le SPVM a bien fait son travail, faisant face à une situation exceptionnelle. Ainsi, le rapport annuel 2012 du SPVM rappelle « qu'aucune grande ville canadienne, voire même américaine, n'aura vécu autant de manifestations, quotidiennement, avec autant d'intensité, en une si courte période de temps ». Ce rapport poursuit en définissant sa philosophie d'intervention : « Tout au long de la gestion de ce mouvement social, deux éléments sont demeurés au cœur des préoccupations du SPVM : assurer la sécurité de tous (citoyens, commerçants, manifestants, policiers) et maintenir le lien de confiance entre le SPVM et les citoyens. » Force est de constater encore qu'en brouillant les repères, en cherchant à la fois à jouer un rôle de protecteur et de bienfaiteur (Brodeur, 2011), le SPVM n'a pas réussi à convaincre l'ensemble de la population de la légitimité de son action, puisque les critiques de la société civile ont été nombreuses. Celles-ci se reflètent dans le sondage, puisque c'est à l'égard du groupe des étudiants que la police est jugée le plus souvent trop répressive, 25 % des répondants dans l'ensemble du Québec et 29 % des répondants montréalais dénonçant ses excès.

L'inquiétude et la gestion des risques gouvernent aussi les dynamiques partenariales qu'a développées la police dans sa logique de proximité avec différents secteurs de la société, notamment le milieu scolaire et le milieu de la santé et des services sociaux. Or, ce faisant, elle brouille les repères, les rôles et les fonctions de chacune des institutions, au point où la police devient le seul acteur de la sécurité. La société elle aussi doit être interpellée et s'interroger. Pourquoi les forces de police semblent-elles hériter de tous les mandats ? Pourquoi le 911 est-il devenu le numéro de l'urgence criminelle, mais aussi de l'urgence sociale ? Pourquoi et comment peut-on attendre des policiers qu'ils exercent tous les métiers et soient les premiers répondants de toutes les détresses et souffrances sociales ? Comment les réponses sociales peuvent-elles aussi participer à maintenir la tranquillité publique en assurant par des mécanismes de solidarité et de prévention, d'aide et d'intervention,

le soutien nécessaire aux personnes en difficulté sociale ? Comment les citoyens peuvent-ils renforcer leur communauté en assurant collectivement la production du soutien social nécessaire aux groupes les plus vulnérables ? Comment l'État peut-il renforcer la mise en œuvre de réponses sociales aux problèmes sociaux, lesquelles rendront inutile le recours aux réponses judiciaires et policières ? Il est urgent de s'interroger sur le rôle attendu de la police dans notre société, mais aussi sur celui des autres secteurs susceptibles d'agir en regard des problèmes sociaux en vue d'assurer le bien-être de tous.

Conclusion

Repenser la définition des situations problèmes et de leur gouvernance s'impose. Repenser dans un continuum l'idée de la vulnérabilité, de la détresse psychique et sociale, de la souffrance physique et mentale, de la menace réelle et avérée constitue la clé pour ouvrir à une diversité de réponses institutionnelles respectueuses des droits fondamentaux des individus. En effet, le risque, par sa propension à soutenir une action sur l'éventualité, contribue à ignorer les droits fondamentaux les plus élémentaires comme ceux de l'autodétermination, mais aussi celui de la présomption d'innocence. À cet égard, l'élargissement de l'action policière à la gestion des risques éventuels pose des enjeux majeurs en termes de règles de droit criminel et de règles déontologiques. Ainsi, les interventions pour répondre à l'inquiétude par le contrôle d'identité, par la fouille d'individus et de leurs biens renforcent les dynamiques de profilage et réduisent d'autant les liens de confiance avec l'institution.

Ce continuum, quant à lui, permet de sortir de cette logique en cherchant à établir le rôle de chacune des institutions dans la production collective de la sécurité. Construire des partenariats dans une perspective intersectorielle et interinstitutionnelle où chaque institution ou secteur pourrait se positionner pour répondre à des situations dans le registre d'action qui est le sien permettrait d'établir de véritables stratégies préventives susceptibles de favoriser la production d'une sécurité pour tous. En effet, une approche intersectorielle doit s'implanter dans le souci d'intégrer les objectifs et mandats organisationnels et institutionnels pour atteindre une cible supraorganisationnelle de promotion du bien-être et de la sécurité, autant des groupes en situation de vulnérabilité que

de l'ensemble de la société. Ainsi, une approche intersectorielle et interinstitutionnelle dans le champ de la production de la sécurité ne doit pas chercher à gommer les spécificités et les expertises, mais bien au contraire à assurer une continuité dans la réponse en fonction de la nature du problème posé en matière de sécurité. La détresse psychique et la vulnérabilité économique n'exigent pas la même réponse institutionnelle que la menace avérée de violence ou la menace réelle de vol. Ce faisant, la police serait un acteur assurant un mandat dans le cadre de menace réelle ou avérée de comportements criminels, sa proximité avec les citoyens s'inscrivant dans cette garantie de protection offerte à tous. Quant aux autres institutions, elles assumeraient, dans une logique de bienfaisance, la responsabilité préventive d'éviter aux situations d'aboutir à des menaces et de soutenir, par l'intégration, la production de la sécurité. Les dynamiques partenariales pourraient alors véritablement jouer leur rôle de continuum en assurant, par les intersections, les liens nécessaires à la continuité de la prise en charge institutionnelle des situations problèmes et de leur évolution.

Le maintien d'une diversité de réponses, de leur nature particulière, la production d'un continuum intersectoriel et interinstitutionnel est au cœur du renouvellement de la confiance des citoyens dans leurs institutions.

En effet, la confiance ne se conquiert pas, elle se construit à travers des mécanismes démocratiques et inclusifs qui permettent de bâtir des relations de proximité entre les citoyens, les organisations et les institutions.

Bibliographie

ALBRECHT, P.-A. (1997). « Les politiques criminelles dans l'État de prévention », *Déviance et Société*, vol. 31, nº 2, p. 123-136.

AMSTER, R. (2004). *Street People and the Contested Realms of Public Space*, New York, LFB Scholarly Publishing LLC.

BARREAU DU QUÉBEC (2009). *Développements récents en profilage racial*, Cowansville, Éditions Yvon Blais.

BASS, S. (2001). « Policing space, policing race : Social control imperatives and police discretions », *Social Justice*, vol. 28, p. 156-172.

BAUMAN, Z. (2000). « Social issues of law and order », *The British Journal of Criminology*, vol. 40, nº 2, p. 205-221.

BECKETT, K. et B. WESTERN (2001). « Governing social marginality : Welfare, incarceration and the transformation of state policy », *Punishment and Society*, vol. 3, nº 1, p. 43-59.

BÉLIVEAU, M.-J. (2010). *Le droit d'être protégé contre les abus*, Mémoire à la CDPDJ sur le profilage racial.

BELLOT, C., C. CHESNAY, M.-N. ROYER, S. HAMEL et I. RAFFESTIN (2007). *La judiciarisation des personnes itinérantes en Ontario, notamment l'application du Safe Street Act*, Rapport de recherche à la Direction nationale de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (Sous embargo).

BELLOT, C. et C. MORSELLI (2002). « Racines et enjeux de la tolérance zéro », *Les politiques sociales,* vol. 1, nº 2, p. 4-11.

BELLOT, C., I. RAFFESTIN, M.-N. ROYER et V. NOËL (2005). *Judiciarisation et criminalisation des populations itinérantes*, Rapport de recherche au Secrétariat national des sans-abri.

BELLOT, C. et B. ST-JACQUES (2007). « La gestion pénale de l'itinérance : un enjeu pour la défense des droits », dans S. Roy et R. Hurtubise (dir.), *L'itinérance en questions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 171-190.

BELLOT, C. et B. ST-JACQUES (2011). « La défense des droits des personnes itinérantes. L'histoire d'un partenariat entre chercheurs, intervenants sociaux et population cible », dans P. Dufour, D. Chabanet et F. Royall (dir.), *Les mobilisations sociales à l'heure du précariat*, Paris, EHESS, p. 17-36.

BELLOT, C., M.-E. SYLVESTRE et C. CHESNAY (2012). *15 ans de recherche sur la judiciarisation de l'itinérance : bilan et enjeux*, Rapport de recherche.

BERNARD, L. et C. MCALL (2008). « La surreprésentation des jeunes noirs montréalais », *Revue du CREMIS*, vol. 8, nº 3, p. 15-21.

BLAIS, E., M.-P. GAGNÉ, J. FLORES et P. MAURICE (2008). « L'effet des programmes policiers sur la délinquance en milieu scolaire : une synthèse systématique des études évaluatives », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. 56, nº 3, p. 321-344.

BLOMLEY, N. (1994). *Law, Space and the Geographies of Power*, New York, Guilford Press.

BOURGOIS, P. et J. SCHONBERG (2009). *Righteous Dopefiend*, Berkeley, University of California Press.

BRIGHENTI, A. (2010). *Visibility in Social Theory and Social Research*, Londres, Palgrave MacMillan.

BRODEUR, J.-P. (2003). *Les visages de la police*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

BRODEUR, J.-P. (2011). « Confiance, expertise et police », *Criminologie*, vol. 44, nº 1, p. 247-280.

BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL (2012). *Rapport annuel 2011-2012*, Ottawa, Publications officielles du gouvernement Canada.

CASTEL, R. (2009). *Les montées de l'incertitude : travail, protection, statuts des individus*, Paris, Seuil.

CENTRE DE RECHERCHE-ACTION SUR LES RELATIONS RACIALES (2011). *Mémoire dans le cadre de la Commission sur le profilage racial*.

CHARTRAND, L. et C. MCKAY (2006). *Revue de la recherche sur la victimisation criminelle et les membres des Premières nations, les Métis et les Inuit, 1990 à 2001*, Ottawa, Justice Canada.

COLEMAN, R. (2004). *Reclaiming the Streets. Surveillance, Social Control and the City*, Londres, William Publishing.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009). *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social. Avis juridique*, Montréal, Publications de la Commission.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2011). *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés*, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences, Montréal, Publications de la Commission.

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2003). *Un prix trop élevé : les coûts humains du profilage racial*, Rapport d'enquête.

CRAWFORD, A. (2007). *The Local Governance of Crime : Appeals to Community and Partnership*, Oxford, Clarendon Press.

DOWD, M.-A. (2009). « Le profilage racial et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse », dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en profilage racial*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 289-297.

DUPONT, B. (2007). « La gouvernance et la sécurité », dans M. Cusson, B. Dupont et F. Lemieux (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Québec, Hurtubise, p. 67-80.

DUPONT, B. (2007). « Police communautaire et de résolution des problèmes », dans M. Cusson, B. Dupont et F. Lemieux (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Québec, Hurtubise, p. 98-112.

DUPONT, B. et É. PÉREZ (2011). *Les polices au Québec*, 2e éd., Paris, Presses universitaires de France.

DUPONT, B. et C. TANGE (2007). *La police au Québec. L'art du réformisme pragmatique*, Bruxelles, Politeia.

DUPUIS-DÉRI, F. (2006). « Broyer du noir. Manifestations et répression policière au Québec », *Ateliers de l'éthique*, vol. 2, no 1, p. 58-80.

DUPUIS-DÉRY, F. (2013). *Profilage politique : Répression policière et mouvements sociaux*, Montréal, Écosociété.

ERICSON, R. et A. DOYLE (1999). « Globalization and the policing of protest : The case of the APEC Summit in 1997 », *British Journal of Sociology*, vol. 50, no 4, p. 589-608.

FASSIN, D. (2011). *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Seuil.

FILLEULE, O. et D. DELLA PORTA (2006). *Police et manifestants. Maintien de l'ordre et gestion des conflits*, Paris, Presses de sciences politiques.

GARLAND, D. (2001). *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, The University of Chicago Press.

GAUCHET, M. (2002). *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.

GOLDSMITH, A. (2005). « Police reform and the problem of trust », *Theoretical Criminology*, vol. 9, nº 4, p. 443-470.

GONZALEZ, E. et M. GOYETTE (2013a). *Les gangs de rue à Montréal… Contributions à une approche critique*, Montréal, Cahier de la CREVAJ.

GONZALEZ, E. et M. GOYETTE (2013b). *L'évaluation des politiques de participation citoyenne : plaidoyer pour une approche ethnographique*, Montréal, Cahier de la CREVAJ.

GOYETTE, M., A. PONTBRIANT et M.E. TURCOTTE (2011). « Les services offerts aux communautés autochtones par un centre jeunesse », dans D. Turcotte *et al.* (dir.), *Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec*, Québec, Rapport de recherche, FQRSC, Annexe 12B, p. 218-224.

HARCOURT, B. (2006). *L'illusion de l'ordre. Incivilités et violences urbaines : tolérance zéro ?*, Paris, Descartes et Cie.

HARCOURT, B. (2007). *Against Prediction : Profiling, Policing and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, University of Chicago Press.

LEFÈVRE, S., G. BOISMENU et P. DUFOUR (2011). *La pauvreté. Quatre modèles sociaux en perspective*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS (2010). *Profilage discriminatoire dans l'espace public*, Bulletin, Automne.

LOUBET DEL BAYE, J.-L. (2007). « Sécurité et contrôle social », dans M. Cusson, B. Dupont et F. Lemieux (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Québec, Hurtubise, p. 58-66.

MARY, P. (2003). *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Labor.

MONJARDET, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

MOUHANNA, C. (2007). « Négocier ou sanctionner : le travail policier au quotidien », dans M. Cusson, B. Dupont et F. Lemieux (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Québec, Hurtubise, p. 140-151.

NIEMI, F. (2010). *Les tactiques judiciaires dilatoires de la Ville de Montréal*, Bulletin de la Ligue des droits et libertés, (Profilage discriminatoire dans l'espace public), automne.

O'GRADY, B., S. GATEZ et K. BUCCIERI (2011). *Can I see your ID. The Policing of Youth Homelessness in Toronto*, Toronto, JYC, Homeless Hub.

PUE, W. (2000). *Pepper in our Eyes. The APEC Affair*, Vancouver, UBC Press.

RÉA, A. (2007). « Les ambivalences de l'état social-sécuritaire », *Lien social et politiques*, vol. 57, nº 2, p. 15-34.

ROSANVALLON, P. (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.

SKOGAN, W.-G. (1995). « Community policing in the US », dans J.-P. Brodeur (dir.), *Comparison in Policing : An international perspective*, Brookfield, Averbury, p. 86-111.

SKOLNICK, J.-H. et D. BAYLEY (1986). *The New Blue Line : Police Innovation in six American Cities*, New York, Free Press.

SPVM (2011). *Plan stratégique en matière de profilage racial et social (2012-2014) – Des valeurs partagées, un intérêt mutuel*, Montréal, Service de police Ville de Montréal.

STARR, A., L. FERNANDEZ et C. SCHOOL (2011). *Shutting Down the Streets. Political Violence and Social Control in the Global Era*, New York, New York University Press.

ST-PIERRE, N. (2009). « Perspective des modèles d'intervention contre le profilage racial au Québec », dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en profilage racial*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 64-88.

SYLVESTRE, M.-E. (2010). « Policing the homeless in Montreal : Is this really what the population wants ? », *Policing and Society*, vol. 20, nº 4, p. 432-458.

SYLVESTRE, M.-E. et C. BELLOT (2013). « Discriminatory punitive responses to homelessness and social rights litigation under section 15 of the charter », dans M. Jackman et B. Porter (dir.), *Reconceiving Social and Economic Rights*, Toronto, Irwin Law, 40 p. (à paraître).

TANOVICH, D.M. (2002). « Using the charter to stop racial profiling : The development of an equality-based conception of arbitrary detention », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 40, nº 2, p. 146-185.

TANOVICH, D.M. (2009). « The charter of whiteness : Twenty five years of maintaining racial injustice in the Canadian criminal justice system, dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en profilage racial*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 5-43.

TOURIGNY, M., P. DOMOND, N. TROCMÉ, B. SIOUI et K. BARIL (2007). « Les mauvais traitements envers les enfants autochtones signalés à la Protection de la jeunesse du Québec : comparaison interculturelle », *First Peoples Child & Family Review*, vol. 3, nº 3, p. 84-102.

TROCMÉ, N., M. TOURIGNY et P. DOMOND (2005). *Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in Canada's Child Welfare System : An Analysis of the Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect (CIS-2003)*, Toronto, Centre of Excellence for Child Welfare.

TURENNE, M. (2009). « Le profilage racial : une atteinte au droit à l'égalité. Mise en contexte, fondements, perspectives pour un recours », dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en profilage racial*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 44-62.

TYLER, T. et Y. HUO (2002). *Trust in the Law : Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*, New York, Russel Sage Foundation.

WACQUANT, L. (2001). « The penalisation of poverty and the rise of neoliberalism », *European Journal on Legal Policy and Research*, vol. 9, nº 34, p. 401-412.

WACQUANT, L. (2004). *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'Insécurité sociale*, Paris, Agone.

WOOD, J. et B. DUPONT (2006). *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge, Cambridge University Press.

Chapitre 18

Politique d'immigration au Québec

Un futur fondé sur le marché

Alexandre Couture Gagnon, Yves Francis Odia et Filip Palda

Quelle politique devrait guider l'immigration au Québec ? La réponse peut être divisée en deux parties. L'immigration a des impacts sociaux majeurs sur une nation et, pour cette raison, la sociologie joue un rôle important dans la détermination du volume qu'elle devrait atteindre. Cependant, une fois que le niveau d'immigration est déterminé, il devient important de déterminer les caractéristiques exigées de la population immigrante. Les immigrants peuvent être attirés par de généreux programmes sociaux dans le pays d'accueil. Ainsi, nous devons instaurer des politiques qui garantissent que les immigrants soient en mesure de contribuer au financement de ces services publics. La capacité du marché du travail à absorber l'afflux de travailleurs étrangers est également importante pour la réussite d'une politique d'immigration. Un marché du travail flexible est la clé d'un tel processus. Dans cet essai,

nous décrivons la politique d'immigration du Québec et présentons l'histoire récente des flux migratoires entrants et sortants. Nous suggérons que le Québec a du mal à retenir ses immigrants en raison de la rigidité de son marché du travail et de ses frontières poreuses avec les autres provinces. Nous soulignons également la position unique du Québec pour expérimenter des politiques d'immigration n'ayant pas encore été testées, comme celle de la vente aux enchères de la citoyenneté. Le résultat d'une telle politique est incertain, mais une approche d'essai aléatoire contrôlé pourrait révéler des informations vitales sur une nouvelle voie potentielle de politique d'immigration.

18.1. Un bref historique de l'immigration récente au Québec

L'histoire fait souvent remonter le début de l'immigration au Québec à la naissance de la Nouvelle-France, avec l'arrivée au XVI^e^ siècle de colons français. Ces immigrants blancs venus d'Europe trouvent sur le territoire à cette époque-là des Amérindiens et seront rejoints par quelques esclaves noirs. À la suite de la Conquête anglaise de 1763, la province connaît des vagues migratoires successives venant surtout d'Angleterre, d'Irlande et d'Écosse. Dans ces premières vagues d'immigration, on retrouve également des colons étasuniens (les loyalistes) fidèles à l'Angleterre.

Germain et Trinh (2010) montrent que, tout au long du XIX^e^ siècle, le Québec attire non seulement moins de migrants que les autres provinces canadiennes, mais qu'en plus, il ne parvient pas à les retenir, perdant également de nombreux Canadiens français installés dans des zones rurales, qui partent vers les États-Unis à la recherche de travail.

Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le flot d'immigrants au Québec vient essentiellement d'Europe. Cependant, depuis le début des années 1970, leur origine connaît une diversification importante. Dans les dernières années, les immigrants au Québec sont en grande partie d'origine nord-africaine, asiatique et sud-américaine.

Entre 2007 et 2011, seul un pays européen – la France – figure parmi les dix premiers pays dont sont originaires les immigrants au Québec (tableau 18.1). En 2010, 36,8 % des immigrants admis au Québec provenaient d'Afrique, 25,4 % d'Asie, 21,1 % des Amériques et 16,6 % d'Europe (MICC, 2011).

Dans les quatre dernières décennies, le nombre annuel d'immigrants au Québec a connu une évolution globalement similaire à celle de la plupart des autres provinces. De 1971 à 2012, ce nombre est passé de 17 700 à 54 200. Entre les deux dates, il a connu une évolution cyclique, avec des périodes d'augmentation successives plus ou moins longues (1971-1973, 1985-1991, 1997-aujourd'hui) suivies de périodes de baisse de durée assez souvent similaire (figure 18.1).

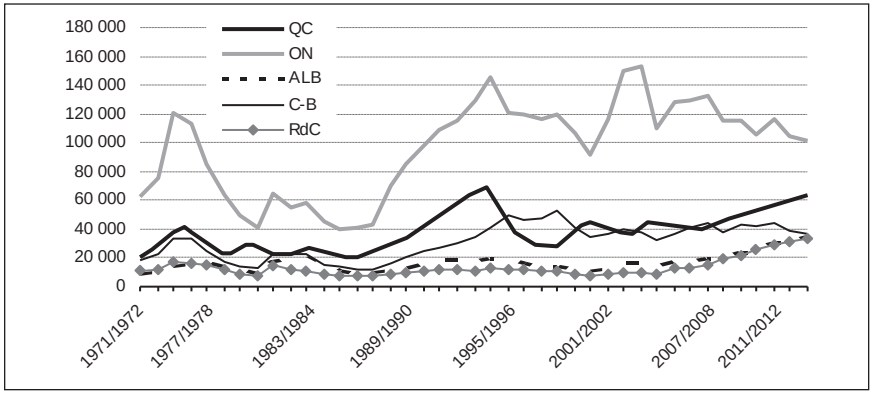
La phase ascendante du cycle, dans laquelle se trouve en ce moment le nombre annuel de nouveaux immigrants, est la plus longue depuis les 40 dernières années. Elle dure depuis 1997. Au cours de cette phase, le Québec a quasiment rattrapé le retard qu'il accusait par rapport aux autres provinces en termes de volume annuel d'immigrants par rapport au poids de la province dans la population totale du Canada. En effet, alors qu'on observe un ralentissement et même une baisse du nombre de nouveaux immigrants

Tableau 18.1. Immigrants selon le pays de naissance, Québec, 2007-2011

		NOMBRE D'IMMIGRANTS	POIDS RELATIF
1	Maroc	21 655	8,8
2	Algérie	20 664	8,4
3	France	18 223	7,4
4	Chine	16 053	6,5
5	Haïti	13 868	5,6
6	Colombie	11 681	4,8
7	Liban	8 733	3,6
8	Philippines	6 405	2,6
9	Iran	6 055	2,5
10	Mexique	5 588	2,3
Autres pays	Autres pays	116 681	47,5
	TOTAL	245 606	100,0

Source : Institut de la statistique du Québec (s. d.).

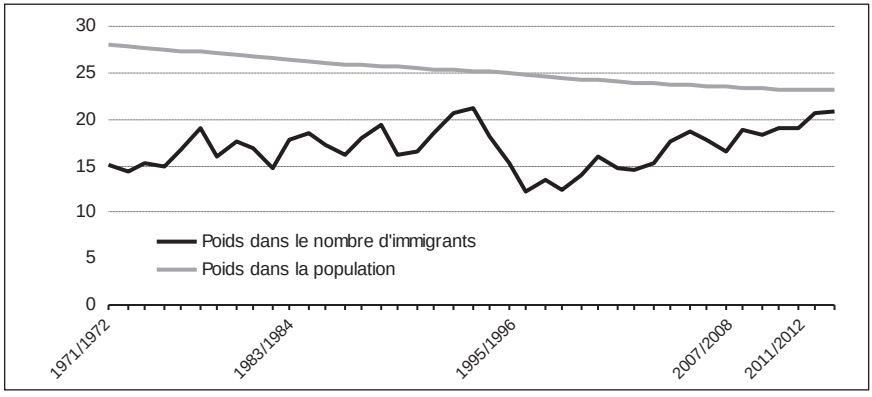
Figure 18.1. Évolution du nombre d'immigrants, 1971-2012



QC = Québec; ON = Ontario; ALB = Alberta; C-B = Colombie-Britannique; RdC = Reste du Canada
Source: Statistique Canada (s. d.).

en Ontario depuis 2006, ce nombre continue d'augmenter au Québec. En 2012, le Québec a accueilli 21 % du volume total des immigrants au Canada (pour un poids dans la population de 23 %). Il faut tout de même souligner que ce rattrapage est également favorisé par le fait que le poids du Québec dans la population canadienne n'a cessé de diminuer au cours des quatre dernières décennies, passant de 28 % en 1971 à 23 % en 2012 (figure 18.2).

Figure 18.2. Poids, en pourcentage, du Québec dans le nombre d'immigrants et dans la population au Canada, 1971-2012

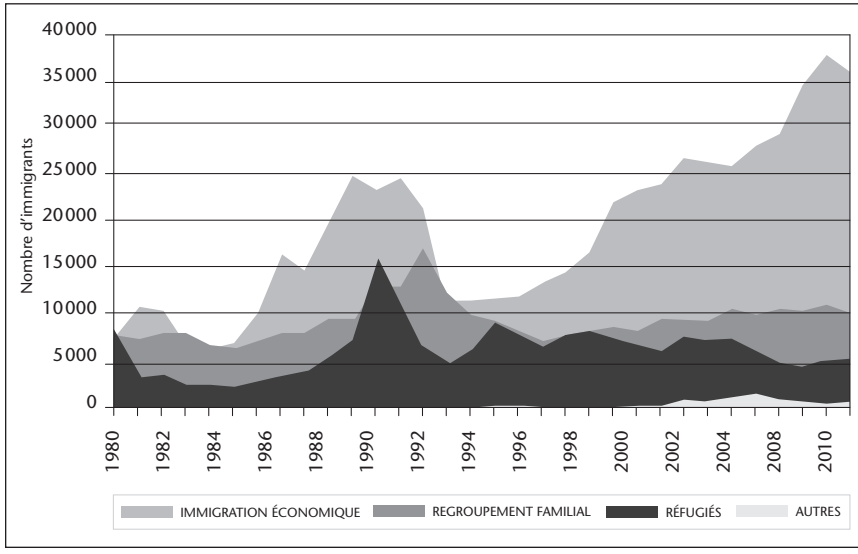


Source: Statistique Canada (s. d.).

18.1.1. Les catégories d'immigration

Depuis le début des années 1980, la majorité des immigrants qui arrivent au Québec est choisie pour des raisons économiques (travailleurs qualifiés ou gens d'affaires essentiellement). D'ailleurs, depuis la seconde moitié des années 1990, l'augmentation du volume d'immigrants est essentiellement imputable à l'immigration économique (figure 18.3).

Figure 18.3. Évolution du nombre d'immigrants au Québec selon la catégorie, 1980-2012

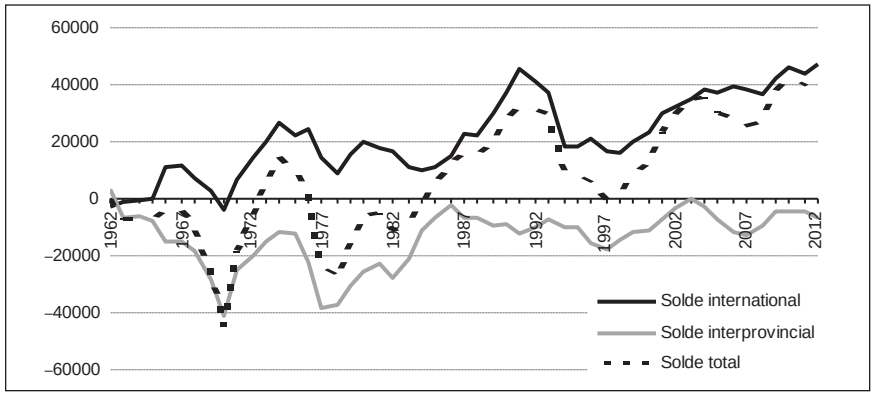


Source : Institut de la statistique du Québec (s. d.).

18.1.2. La migration interprovinciale

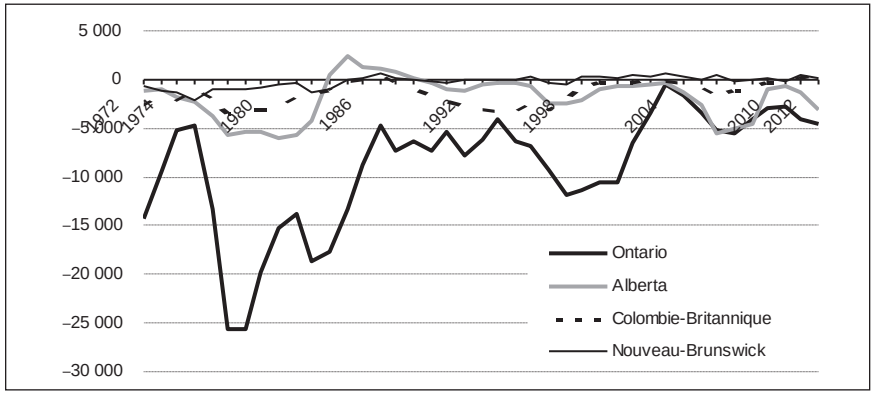
Le Québec accueille beaucoup d'immigrants internationaux, mais son solde migratoire avec les autres provinces canadiennes est négatif depuis le début des années 1960, ce qui semble soutenir la thèse selon laquelle la province éprouve des difficultés à retenir ses immigrants (Parent, 2013). L'Ontario est la province avec laquelle le Québec accuse le déficit migratoire le plus lourd. Ce déficit a cependant diminué depuis le début des années 2000 (figures 18.4 et 18.5).

Figure 18.4. Solde migratoire international, interprovincial et total du Québec



Source : Institut de la statistique du Québec (s. d.).

Figure 18.5. Solde migratoire du Québec avec des provinces canadiennes



Source : Statistique Canada (s. d.).

18.2. Les règles de l'immigration au Québec (et au Canada) depuis les années 1960

Le Québec a commencé à affirmer son intérêt en matière d'immigration pendant la Révolution tranquille, au sein d'un mouvement plus large de croissance du nationalisme et de revendications auprès d'Ottawa afin d'obtenir plus de pouvoir dans divers champs de

compétences. La province a demandé davantage de pouvoir en immigration, petit à petit, de la fin des années 1960 au début des années 1990. Ottawa a concédé ces pouvoirs en matière d'immigration au Québec : peut-être parce que la *Loi constitutionnelle* prévoyait une compétence partagée en matière d'immigration ; peut-être aussi parce que cela permettait d'améliorer l'image du gouvernement fédéral auprès des Québécois francophones. Dans ce qui suit, nous décrivons les pouvoirs que le Québec a gagnés par incréments depuis le milieu du XX^e^ siècle (Couture Gagnon, 2013).

Avant les années 1940, le Québec était peu présent dans le domaine de l'immigration ; seul le gouvernement fédéral s'y intéressait. À l'instar de plusieurs autres pays, le Canada affichait une politique officiellement raciste, c'est-à-dire que les personnes de race noire, d'origine japonaise ainsi que celles de confession juive étaient défavorisées. Bien entendu, cette politique a été modifiée à la suite de la Seconde Guerre mondiale ; les critères basés sur la race et la religion ont été revisités. Néanmoins, la politique d'immigration demeurait favorable aux anglophones ou aux immigrants susceptibles de s'intégrer à la majorité anglophone et non à la minorité francophone.

La Révolution tranquille du Québec a changé la donne en matière de politique d'immigration canadienne. Dans les années 1960, le Québec a affirmé son nationalisme et a commencé à développer une identité propre à la province, à la culture francophone et à la laïcité, voire au rejet de l'Église catholique. Depuis, l'État a, en quelque sorte, remplacé l'Église comme institution principale de la Belle province. La politique d'immigration du Québec s'inscrit dans la Révolution tranquille, pendant laquelle le Québec a commencé à demander des pouvoirs en matière d'immigration à Ottawa. D'une part, cela était prévu dans la *Loi constitutionnelle.* L'article 95 de la Loi constitutionnelle de 1867 stipule que l'immigration (comme l'agriculture) est une compétence partagée entre les provinces et le fédéral. D'autre part, Québec souhaitait préserver l'identité et la culture francophones sur son territoire. D'une perspective québécoise, Ottawa se chargeait bien mal de la protection de l'identité francophone au Canada. Les francophones hors Québec voyaient leurs droits linguistiques s'effriter et leurs populations s'assimiler depuis le début du XX^e^ siècle ; Québec craignait que cela ne lui arrive et ne souhaitait pas devoir compter sur Ottawa pour préserver son identité francophone. Qui plus est, les

documents relatifs à l'immigration au Canada n'étaient jusqu'alors disponibles qu'en anglais (et le fédéral n'était pas tenu d'offrir des services bilingues).

En 1968, les ministres responsables de l'Immigration à Québec et à Ottawa présentèrent conjointement la création du ministère de l'Immigration du Québec. Dans son discours, le ministre fédéral affirma qu'Ottawa souhaitait collaborer avec Québec et reconnaissait le fait français de la province. Québec ouvrit deux bureaux d'immigration (en France et en Italie) et créa des centres dans la province où les immigrants pourraient apprendre le français. La même année, Québec demanda à Ottawa de lui permettre de poster des fonctionnaires québécois dans les bureaux d'immigration d'Ottawa à l'étranger afin de fournir des informations aux immigrants qui désireraient s'installer au Québec. Ottawa acquiesça et tous deux signèrent l'*Accord Cloutier-Lang* en 1971. En 1974, le gouvernement fédéral reconnut, dans un livre vert, que l'immigration était une compétence partagée entre les provinces et le fédéral. L'année suivante, Québec et Ottawa signèrent une autre entente, appelée *Accord Bienvenue-Andras*. Cet accord stipulait que les deux gouvernements planifieraient ensemble l'immigration et la résidence temporaire pour les postulants prévoyant immigrer au Québec. Toutefois, en cas de désaccord, le gouvernement fédéral aurait le dernier mot. En 1976, le fédéral vota la *Loi sur l'immigration* afin, entre autres, de se plier à ses engagements internationaux relatifs aux réfugiés. Dans ce texte législatif, Ottawa s'engagea aussi à consulter les provinces annuellement quant à leurs objectifs d'accueil d'immigrants et à en faire rapport au parlement fédéral. Deux ans plus tard, en 1978, les gouvernements fédéral et québécois signèrent l'*Accord Cullen-Couture*. Ce dernier prévoyait que Québec déciderait des critères de sélection des postulants des catégories suivantes : immigrants indépendants, travailleurs temporaires, étudiants, enseignants au postsecondaire et touristes médicaux. À partir de cette date, le Québec put donc choisir plusieurs des immigrants désirant s'établir dans la province. Néanmoins, plus d'une décennie plus tard, en 1991, Québec publia un *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. Ce document mettait l'accent sur l'importance, pour les immigrants, d'apprendre le français afin de s'intégrer à leur terre d'accueil. Le premier des cinq objectifs principaux de la politique visait à « [augmenter] la proportion de l'immigration francophone » (p. 26) et plusieurs

mesures consistaient à accroître la concertation avec le gouvernement fédéral. L'année suivante, Québec et Ottawa signaient l'*Accord Gagnon-Tremblay-McDougall*, qui est toujours en vigueur. Dorénavant, la province serait responsable de la « sélection » des immigrants et le fédéral, de leur « admission ». Le Québec peut donc admettre autant d'immigrants que sa proportion démographique au sein du Canada, plus 5 %. De plus, il reçoit une compensation financière et se charge de l'intégration de ses immigrants, notamment par l'entremise de cours de français. Ottawa demeure responsable des postulants dans la catégorie de la réunification familiale. Du côté des réfugiés, Québec et Ottawa prennent conjointement la décision. Québec est dorénavant responsable des catégories des parrains, étudiants étrangers, travailleurs temporaires et visiteurs étrangers (pour soins médicaux). Aucune autre demande en matière d'immigration de la part du Québec auprès d'Ottawa ne nous est connue. La province semble satisfaite de ses compétences en immigration.

18.2.1. Un historique des grilles de sélection québécoises (et canadiennes) depuis les années 1960

Selon Monnot,

> [les] grilles de sélection s'appliquent uniquement aux immigrants de la catégorie économique. Travailleurs autonomes, entrepreneurs et investisseurs sont sélectionnés en vertu de grilles de sélection simplifiées, différentes de celle des travailleurs qualifiés ; le nombre des critères est plus restreint, le projet d'affaires, l'expérience de gestion et l'investissement apportent une grande partie des points. Aucune grille ne s'applique aux réfugiés (Monnot, 2012, p. 152).

La grille de sélection a été inventée par le gouvernement canadien en 1967 (*idem*, p. 150). En 1968, lorsque Québec crée son ministère de l'Immigration, il adopte la même grille que celle du gouvernement fédéral, en augmentant toutefois le nombre de points pour la connaissance du français ainsi que pour les qualités personnelles (*idem*, p. 154). Les postulants acceptés comme immigrants doivent alors détenir une offre d'emploi canadienne ou québécoise ou être en mesure de combler une pénurie de main-d'œuvre (*ibid.*). En 1996, Québec publie une étude selon laquelle une faible proportion (20 %) des immigrants travaillent dans leur domaine et déplore leur faible connaissance du français (*ibid.*).

En 1996 encore, Québec se dote d'une nouvelle grille de sélection prenant en compte l'employabilité des postulants (*idem*, p. 155). En 2002, Québec inclut le conjoint dans l'évaluation des demandes d'immigration (*idem*, p. 156). Le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois révisent parfois le nombre de points requis dans une catégorie afin d'atteindre leurs objectifs d'immigrants reçus (*ibid.*).

18.3. Théories et suggestions pour des politiques d'immigration efficaces

À ce jour, il n'existe aucune théorie complète sur les niveaux optimaux d'immigration. À la base, l'analyse économique de l'immigration s'intéresse au mouvement des personnes qui émigrent et immigrent en raison des différences de salaire. Dans l'Antiquité, on parlait d'une échelle de salaire allant d'est en ouest, alors que les Barbares risquaient leur vie pour envahir les terres civilisées où les occasions de pillage étaient prometteuses. De nos jours, l'accent mis sur l'acquisition de richesse a été remplacé par une approche consensuelle au regard de la production. La différence est qu'aujourd'hui, le « pillage » n'est plus le seul incitatif. La satisfaction des besoins des consommateurs agit tel un aimant. Celle-ci attire les personnes talentueuses vers des parties du monde où elles sont davantage reconnues, rémunérées. Si le monde était un marché unifié, ces migrations seraient des moyens naturels par lesquels le marché du travail déplacerait des personnes de lieux où leurs qualités sont moins appréciées vers des endroits où leurs compétences sont très recherchées. Mais le monde n'est pas unifié. Les pays existent, et cela pose un défi à la science économique parce que cette existence même agit à l'encontre de l'efficience économique. Les pays sont des groupes de personnes qui habitent derrière des murs qui empêchent la migration des ressources économiques là où elles sont le plus recherchées. Le politique s'ingère dans le processus économique. Ainsi, l'opinion quant à l'immigration est un mélange d'impératifs économiques et politiques. Cette section du chapitre vise à expliquer comment les économistes envisagent l'immigration et à identifier les faiblesses de leurs théories. Nous suggérons que, malgré la confusion théorique régnant parmi les économistes, il existe des solutions permettant de se rapprocher de l'efficience de Pareto. Notre proposition centrale est que la citoyenneté devrait être transférable de manière limitée.

L'approche économique de toute politique gouvernementale consiste à se questionner quant à l'amélioration de l'efficience de Pareto. Ce concept signifie que, idéalement, la politique améliore le bien-être d'au moins une personne sans réduire le bien-être d'une autre. Bien entendu, il n'existe presque aucune politique efficiente au sens de Pareto. Les économistes s'accordent plutôt sur une version simplifiée de manière à ce que le changement de politique ne viole le droit de propriété de quiconque tout en améliorant celui d'au moins une personne. Prenons, par exemple, l'invention d'un moteur d'automobile qui fonctionne en produisant moins de pollution que les autres. L'inventeur a créé une nouvelle forme de droit de propriété qui ne viole le droit de propriété de personne. En vendant ses moteurs en échange de quelque chose qui appartient à d'autres, comme résumé par une transaction monétaire, l'inventeur permet aux gens de mieux faire concorder leurs goûts et leur propriété. Le prix d'autres moteurs peut s'effondrer, mais cela ne viole pas l'amélioration de l'efficience de Pareto dans son sens restreint, parce que les économistes ne considèrent pas le prix comme une caractéristique de la propriété, mais plutôt comme un reflet des opinions quant à la valeur. Si le prix ne pouvait varier, alors les opinions quant à la valeur de la propriété ne convergeraient pas vers ce qu'on appelle l'équilibre du marché, ce qui indiquerait que des occasions d'échange respectant l'efficience de Pareto sont ratées.

Bien entendu, cela ne signifie pas que tous bénéficient de cette forme limitée d'efficience de Pareto. Pensons à un travailleur qui perd son emploi lorsque des immigrants acceptent un salaire moins élevé que celui qu'il est disposé à accepter. Leur arrivée améliore l'efficience de Pareto telle que définie plus tôt, mais elle réduit le bien-être du travailleur initial. Cette situation explique pourquoi l'immigration n'est pas une caractéristique des pays économiquement développés, à l'image de la plupart des pays européens, avec une longue histoire et des frontières statiques. La seule forme significative d'immigration que ces derniers acceptent correspond aux travailleurs à qui l'on accorde une permission temporaire pour effectuer du travail manuel dédaigné par la population résidente. Les pays tels l'Australie et le Canada, et dans une moindre mesure les États-Unis, sont les pays acceptant le plus d'immigration en raison de leur espace. Les immigrants prennent littéralement du terrain et, du même coup, étirent les frontières économiques de ces terres. En Europe, au mieux, la marge intensive est tout ce qui est ouvert à l'exploitation, ce qui explique pourquoi

les seuls immigrants qui intéressent ces pays sont les travailleurs hautement qualifiés. Cette sorte d'immigration, limitée, ne trouble pas les termes de l'échange entre les consommateurs et les offreurs de main-d'œuvre.

La perturbation des termes de l'échange ne constitue pas la seule conséquence de l'immigration ayant pour effet de limiter son attrait aux résidents des pays receveurs d'immigration. Toutes les économies développées sont des États-providence offrant des services gouvernementaux gratuits ou subventionnés, notamment dans le domaine des soins de santé et de l'éducation. Cet accès ouvert attire l'immigration. Certains immigrants peuvent générer suffisamment de revenus pour payer en taxes les services qu'ils utilisent, ce qui permet au gouvernement d'accroître l'offre de ces services. Mais d'autres immigrants contribuent moins aux recettes du gouvernement qu'ils ne consomment de services. Sans un prix pour rationner l'accès, les utilisateurs de ces services font face à la congestion. Les personnes nées dans le pays qui accueille des immigrants auront tendance à percevoir négativement cette congestion causée par les immigrants. En plus d'être des États-providence, les pays avec des économies développées imposent des limites sur les salaires afin de contrôler le marché du travail. Comme le montre Palda (2000), le salaire minimum transforme le marché du travail en loterie où la chance qu'un travailleur avec un salaire de réserve élevé obtienne un emploi est égale à celle d'un travailleur avec un salaire de réserve faible. Cela crée une antisélection qui conduit à ce que Palda appelle une « perte sèche de déplacement ». De manière générale, l'arrivée des immigrants dans des marchés avec des salaires non flexibles conduit au chômage et à un processus inefficace de sélection du travail, ce qui frustre les travailleurs des pays à immigration nette.

Ces exemples suggèrent que la quête de politiques rapprochant de l'efficience de Pareto est limitée par le contrecoup politique. Elle est limitée, mais non pas exclue. Il s'agit d'exploiter autant que possible les deux méthodes par lesquelles les marchés atteignent l'efficience de Pareto, c'est-à-dire la tarification et l'échange de droits de propriété, sans créer de modifications majeures de la valeur des droits de propriété préexistants dans le pays à immigration nette. La politique du Canada, qui consiste à accueillir des immigrants qui acceptent un emploi qu'aucun Canadien ne peut occuper, reconnaît implicitement que le programme de Pareto est

freiné par des considérations politiques. La politique du Québec pendant les années 2000, qui consistait à attirer des immigrants du Maghreb, d'Haïti et de l'Afrique subsaharienne, était aussi soumise à des considérations politiques. Les gouvernements successifs du Québec, peu importe leur couleur, ont systématiquement échoué dans l'intégration au marché du travail d'immigrants hautement qualifiés provenant de ces régions. Des médecins, des détenteurs de doctorat et des ingénieurs éprouvent de grandes difficultés à faire reconnaître leur formation. Cela les relègue à de petits emplois qui ne sont pas politiquement controversés. La pénurie de médecins n'affecte pas uniquement le Québec ; elle se fait sentir dans tout le Canada. Mais le pouvoir politique des associations médicales a fait échouer presque toutes les tentatives d'intégrer des médecins immigrants dans le système de santé canadien. Les gouvernements ont fait des efforts pour embaucher des immigrants hautement qualifiés qui ne détenaient pas de certification, mais leur capacité d'absorber ces travailleurs est limitée. Ainsi, quel type de politiques d'immigration devrait être introduit dans ce marché du travail bloqué afin de se rapprocher de l'efficience de Pareto ?

Il existe trois grandes familles de politiques qui pourraient être engagées afin de se rapprocher de l'efficience de Pareto : l'assouplissement du marché du travail, le remplacement des services sociaux ouverts d'accès par des services avec frais pour les utilisateurs et, finalement et de manière plus spéculative, des citoyennetés échangeables. Examinons ces trois options.

18.3.1. L'assouplissement du marché du travail

Comme souligné précédemment, la réaction de la population active locale à la concurrence perçue comme venant de la main-d'œuvre immigrée est l'un des grands obstacles à une politique d'immigration dictée par les règles du marché. La préoccupation des travailleurs nationaux peut être atténuée si ces derniers pensent que le marché de l'emploi est en phase ascendante. Au cours de la longue période d'expansion d'après-guerre, le Canada a connu des vagues successives d'immigration en provenance d'Europe, du Pakistan et de l'Inde, puis d'autres pays d'Asie. Aucune de ces vagues n'a créé d'agitation politique parce que les emplois étaient abondants. Aujourd'hui encore, le Canada reste une nation d'immigration en raison de sa capacité de continuer à créer des emplois, mais surtout

ceux qui sont faiblement rémunérés. En revanche, l'Europe, à l'exception du Royaume-Uni, n'a pas de politique d'immigration accueillante. On pourrait attribuer cela en partie à des forces sociales comme le souci de la pureté ethnique, évident dans les règles de citoyenneté de l'Allemagne et de certains pays d'Europe centrale et orientale. Toutefois, les pays d'Europe continentale qui n'ont pas de critères de citoyenneté reposant sur une base ethnique résistent également à l'immigration (bien que l'héritage colonial du passé ait forcé une brèche dans le mur dressé contre l'immigration), ce qui attire l'attention sur les considérations économiques sous-tendant les conditions d'accueil et de séjour des immigrés dans ces pays.

La contrepartie économique qui donne le ton à une politique d'immigration est celle de la capacité d'un pays à créer des emplois. Dans cette optique, l'Europe continentale a constitué un mauvais élève pendant environ 50 ans. Une des raisons possibles de cette défaillance repose sur la grande rigidité qui caractérise son marché du travail. Nous disons « possibles » parce que, théoriquement, les effets de la réglementation du marché du travail ont un impact ambigu sur l'emploi global. Comme Pissarides (2000) l'a montré, les lois qui rendent coûteux l'embauche et le licenciement peuvent réduire la création d'emplois, mais peuvent également réduire les destructions d'emplois. Cependant, cette ambiguïté théorique est cohérente avec le niveau stagnant de l'emploi en Europe depuis les années 1970. L'incapacité à créer de nouveaux emplois n'est qu'un facteur dans la résistance des pays à l'immigration. Le fait que les immigrés peuvent travailler illégalement, contournant ainsi la réglementation du travail et menaçant l'emploi des travailleurs dans les secteurs protégés, ajoute à la problématique. Angrist et Kugler (2003) ont fait la preuve qu'en Europe, une augmentation du nombre d'immigrés réduit le niveau d'emploi des autochtones et que cet effet est plus prononcé dans les pays dont les lois du travail sont les plus strictes. La situation qui peut ainsi se développer est celle que nous observons en Europe continentale, à savoir une main-d'œuvre nationale militante visant à limiter l'immigration et une masse limitée d'immigrants travaillant au noir et n'arrivant pas à s'intégrer dans les pays où ils ont immigré. En d'autres termes, une structure rigide de classes d'*insiders* et d'*outsiders* se développe.

Bien que les lois du travail au Québec ne s'approchent pas de celles en vigueur en Europe sur le plan de la rigidité, le Québec est réputé avoir un droit du travail des plus rigides en Amérique du Nord (Karabegovic *et al.*, 2011, p. 6). Cela peut expliquer sa

perte continue d'immigrés au profit d'autres provinces. Le Québec n'est tout simplement pas en mesure d'ajuster son point de vue en tant que nation d'immigrants avec la réalité des résultats de sa politique. Normalement, cela devrait provoquer un vif débat sur la pertinence de libéraliser le marché du travail au Québec afin de mieux intégrer les immigrants. L'absence d'un tel débat pourrait en partie s'expliquer par une grande solidarité résiduelle que la population du Québec conserve à travers les syndicats (le Québec dispose d'un des plus hauts niveaux de syndicalisation en Amérique du Nord, soit près de 40 % de la main-d'œuvre selon Labrosse, 2012). L'absence de débat pourrait aussi s'expliquer par le départ massif d'immigrants vers d'autres provinces, qui agit telle une soupape de sécurité protégeant le Québec de la réalité de la polarisation européenne des forces de travail entre natifs et immigrants. Un sujet qui est moins bien compris en raison d'un manque de données empiriques est le retour des immigrants dans leur pays d'origine. Les preuves anecdotiques suggèrent que cette migration de retour existe, mais son ampleur est difficile à établir. Ce que nous pouvons affirmer avec une certaine confiance, c'est qu'une politique d'immigration ne saurait être dissociée de la politique du marché du travail. Afin de conserver un plus grand nombre de ses immigrants, le Québec doit examiner les moyens de réduire les rigidités de son marché du travail qui empêchent la création de nouveaux emplois et suscitent des conflits entre les natifs (dont l'emploi est protégé par ces règles) et les immigrants (désireux de contourner les règles).

18.3.2. Un recours plus large aux frais d'utilisation des services sociaux

La générosité des services sociaux québécois et canadiens agit comme un aimant naturel pour les immigrants en provenance de pays qui ne sont pas en mesure d'offrir ces services librement à leur population. L'accès illimité aux services sociaux constitue un défi malthusien à l'ordre public. En l'absence de frais d'utilisation de la propriété commune à accès libre, Malthus fait valoir que les populations se reproduisent jusqu'à ce que l'encombrement porte le niveau d'existence à un niveau de subsistance où une nouvelle sélection serait difficile. Dans un pays d'immigration, le mécanisme malthusien peut fonctionner à une vitesse catastrophique, car les flux d'immigrants sont susceptibles de répondre plus rapidement à l'attraction de ressources communes que de probables décisions de reproduction par les natifs. Le réservoir de propriété

commune en question dans les sociétés modernes d'immigration est la base imposable, accessible par l'entremise de l'utilisation gratuite des services publics. Pour éviter la surexploitation de cette base, les gouvernements au Canada ont étroitement rationné l'accès à la santé et à l'éducation pour la population native et ont imposé des frais d'utilisation pour les immigrants qui ne respectent pas leurs accords de parrainage (même si l'application de cette disposition est peu fréquente). La question de savoir si les immigrants paient plus dans les coffres du gouvernement pendant la durée de leur vie est l'objet de recherches en cours. La difficulté réside dans l'identification de la date d'entrée de chaque immigrant, puis dans l'estimation de leur durée de vie (moins difficile) et de la progression de leur carrière (difficile). Certains chercheurs trouvent cette question intéressante parce qu'elle permettra de savoir si les immigrants, avec le temps, finissent par « porter leur croix ». Cette question est également pertinente du point de vue d'une politique d'immigration durable. Mais du point de vue de l'efficience au sens de Pareto, la question est moins utile. L'efficacité économique exige que chaque individu tempère sa consommation sur la base d'une évaluation du coût du service et des prestations reçues. Le problème est aussi aigu en ce qui concerne les natifs qu'il l'est en ce qui concerne les immigrés. Politiquement parlant, il semble y avoir peu d'empressement à imposer des frais modérateurs pour les soins de santé ou à fixer des cotisations d'assurance-emploi reflétant le risque ou encore des frais de scolarité universitaires compatibles avec le coût réel de ce service. Pourtant, dans le cas de l'immigration, une lueur d'espoir de rendre les utilisateurs sensibles au coût des services existe. Nous l'explorons dans la section suivante.

18.3.3. Des citoyennetés échangeables

L'idée de droits de citoyenneté échangeables peut sembler excentrique, mais tient ses racines intellectuelles dans la théorie des clubs de Buchanan (1965). Les clubs offrent à leurs membres des biens publics prédisposés à la congestion. Le terrain de squash est un bien public dans son aspect de non-rivalité à moins qu'une file d'attente ne se forme, auquel cas la congestion deviendrait un problème. Les clubs, toutefois, ont plus de chances de fixer le prix d'équilibre du bien public qu'ils offrent par rapport au fournisseur d'un bien public pur, étant donné qu'ils peuvent exclure des membres. Le défi des clubs consiste à établir un tarif binôme. La première composante inclut le coût fixe du service offert à chacun

des membres, tandis que la seconde inclut les frais de congestion variables. Si nous devions appliquer ce cadre à l'immigration, les frais de congestion s'appliqueraient aux biens publics purs des services gouvernementaux (telle l'utilisation de la route) et aux biens qui présentent une rivalité, mais ne sont pas tarifés (tel l'accès aux soins de santé).

Un tel cadre est invraisemblable dans un futur rapproché. À l'image du tarif à l'entrée dans le club, le Canada a déjà un élément similaire en place avec les immigrants potentiels de la catégorie entrepreneurs, qui investissent plusieurs centaines de milliers de dollars dans le pays à leur arrivée (la somme a fluctué d'année en année). Un meilleur cadre consisterait à tenir des enchères pour les nouveaux citoyens canadiens, du même nombre ou de nombre inférieur à ce que le gouvernement souhaite émettre, et à permettre à ces citoyennetés d'être échangées. Il s'agit de la même idée que celle des permis d'émissions de gaz à effet de serre échangeables et des quotas de pêche échangeables. Dans un premier temps, le gouvernement décide, sur la base de considérations politiques, de quelle quantité le quota sera accru. Ce n'est pas une décision de marché. Dans un deuxième temps, les enchères du gouvernement permettent aux immigrants potentiels de payer sur-le-champ la valeur estimée après taxes et impôts de leur consommation des services gouvernementaux.

On pourrait envisager un scénario plus audacieux dans lequel les citoyens qui accordent moins de valeur à leur statut qu'à l'argent qu'ils pourraient recevoir en vendant leur citoyenneté pourraient quitter le pays afin que l'acheteur y soit admis. Voilà comment les clubs privés opèrent. Cette idée n'est pas nouvelle. En 1989, Harrison démontrait que la vente aux enchères des droits d'immigration australiens accroîtrait les bénéfices pour le pays (Harrison, 1989). Les clubs privés permettent de se rapprocher de l'efficience de Pareto parce qu'ils reposent sur la décentralisation du processus décisionnel de l'immigration, c'est-à-dire que seuls les citoyens attribuent individuellement une valeur à la citoyenneté canadienne. Un étranger peut évaluer la citoyenneté à un montant supérieur à celui auquel l'évalue le Canadien. L'échange accroît le bien-être des deux parties. Pensons à un retraité canadien en bonne santé. En ayant la possibilité de vendre sa citoyenneté à un jeune cadre de Colombie, il pourrait passer ses dernières années à Medellín pendant que le jeune cadre travaillerait au Canada. L'échange ne causerait aucune

externalité fiscale aux autres Canadiens, pourvu que le cadre originaire de Colombie paie pour les services sociaux par l'entremise des taxes et impôts et peut-être par des frais d'utilisateur. Le cadre se paierait un lieu d'affaires où la règle de droit est respectée. Le retraité canadien, qui n'est pas trop concerné par la règle de droit en raison de sa faible implication dans les relations commerciales, bénéficierait d'une large somme d'argent avec laquelle il pourrait vivre dans un environnement qu'il juge acceptable.

Il y a ici bien évidemment une préoccupation légitime quant à l'interminable « recyclage » de cette citoyenneté, par exemple, si le jeune immigrant vieillit et vend alors sa citoyenneté à une personne plus jeune. Pour atteindre un prix efficient et éviter un flot incessant d'externalités fiscales, un cours de citoyennetés échangeables devrait être mis en place, en utilisant des tableaux actuariels tenant compte de la durée de vie prévue du citoyen qui vend le premier la citoyenneté. Dans notre exemple, si la personne âgée a environ vingt années de vie supplémentaires, alors ce serait là la durée de la citoyenneté qu'il ou elle pourrait vendre. Pour limiter davantage le risque d'externalités fiscales, nous pourrions aussi nous appuyer sur la condition de vente selon laquelle les nationalités doivent être vendues à des personnes semblables. Un citoyen en bonne santé de 40 ans ne pourrait vendre qu'à un immigrant en bonne santé âgé de 40 ans et ainsi de suite. De l'aveu général, ces complexités sont inévitables dans ce schéma, comme elles le sont d'ailleurs dans l'organisation de nombreux clubs privés, où les règles d'adhésion peuvent aussi être complexes.

Notre proposition est plus audacieuse que la politique actuelle et risque de ne pas recevoir l'appui de l'opinion publique. Lorsque la question « Seriez-vous très en faveur, assez en faveur, peu en faveur ou pas du tout en faveur à l'idée que le gouvernement du Canada de concert avec celui du Québec puisse établir un programme de vente et d'achat de citoyenneté temporaire afin de répondre à nos besoins en main-d'œuvre ? » a été posée dans le cadre d'un sondage Web à un échantillon de 638 personnes entre le 25 avril et le 12 mai 2013, 63 % des répondants ont affirmé être peu ou pas du tout en faveur de la proposition, et ce, peu importe le parti politique auquel ils adhéraient.

Nous proposons d'y aller étape par étape, non parce que nous croyons que l'idée est dénuée de fondement, mais parce qu'une mise en œuvre progressive des politiques semble plus raisonnable. Les gens ont besoin d'apprendre comment une nouvelle politique

fonctionne, pour ensuite en évaluer les conséquences. Une approche beaucoup plus délicate serait d'appliquer les citoyennetés échangeables seulement aux nouvelles citoyennetés que les gouvernements déterminent comme devant être offertes. Certaines d'entre elles seraient bien sûr attribuées selon des objectifs humanitaires et politiques. Néanmoins, une catégorie pourrait être établie et faire l'objet d'enchères. Plusieurs catégories d'acteurs seraient admissibles à ce processus d'enchères : les étrangers qui souhaitent immigrer au Québec ; les organismes de charité et les églises établis au Québec (les deux derniers groupes d'acteurs participeraient aux enchères dans le but d'acquérir la citoyenneté pour l'offrir à des ressortissants admissibles de régions du monde qu'ils jugent en besoin d'aide). Le prix des enchères refléterait la valeur des services sociaux gratuits fournis par la citoyenneté. Bien sûr, le gouvernement devrait offrir aux enchères des citoyennetés de durées variables et avec des prix de réserve qui dépendent de l'âge de la personne à qui la citoyenneté irait.

Ainsi, les enchères indemniseraient les Canadiens pour l'entrée des nouveaux membres dans le « club ». De plus, ces citoyennetés échangeables, ou du moins attribuables à une reprise, seraient restreintes à des catégories d'étrangers dans le besoin. Une deuxième catégorie pourrait inclure les étrangers riches. L'idée centrale consiste à éviter d'entraver le fonctionnement du marché du travail et de mettre en faillite l'État-providence canadien tout en donnant aux Canadiens un plus grand pouvoir de décision quant à ceux qui entrent dans le pays.

Il est possible de croire qu'un tel système serait décrié par les politiciens. Le Parti libéral du Canada, par exemple, a construit son soutien, au moins en partie, en admettant des immigrants favorables à sa vision. Cependant, même si les politiciens n'établissent pas cyniquement des politiques d'immigration afin d'accroître leurs chances d'être élus, il faut tout de même souligner que le pouvoir de déterminer qui deviendra citoyen confère des avantages significatifs au gouvernement. Les immigrants pourraient se sentir obligés de témoigner de leur gratitude, en tondant par exemple le gazon du membre du parti reconnu comme responsable de leur admission. D'autres faveurs peuvent être accordées. Cela rappelle le système romain de gouvernement dans lequel les politiciens notables s'entouraient d'une multitude de partisans implorant leur aide et promettant, en retour, de servir Cicéron, César, les Metelli ou d'autres politiciens ayant compris comment monnayer la valeur du pouvoir

qu'ils exerçaient. La création d'une catégorie de citoyennetés échangeables anéantirait la gloire et la richesse de déterminer quelles personnes entrent au Canada grâce aux politiciens et déplacerait sur la place publique la possibilité pour chacun de faire valoir ses préférences pour l'immigration en joignant l'acte à la parole.

Donc, que devrait faire un pays ? Et que devrait faire le Québec ? Le Québec aspire à choisir le profil des immigrants qu'il accueille, mais les frontières poreuses avec le reste du Canada rendent cet objectif impossible. L'objectif premier devrait être de demander à Ottawa d'interdire aux immigrants admis au Québec de déménager dans d'autres provinces pendant une certaine période. Cela donnerait au Québec le pouvoir d'établir une politique d'immigration indépendante lui permettant d'expérimenter des solutions de marché qui rapprocheraient l'immigration de l'efficience de Pareto.

18.4. Comment introduire progressivement les réformes par une méthode expérimentale

Il s'agit d'une nouvelle approche de mise en œuvre des politiques gouvernementales qui émerge lentement de ce que l'on a appelé en économie la « révolution de crédibilité » (Angrist et Pischke, 2010). Cette révolution découle des tentatives de tester toutes les propositions économiques en utilisant des études aléatoires contrôlées et des études pilotes. Après la phase de test, une politique peut être progressivement mise en œuvre. Bien sûr, le palier de gouvernement doit être précisé. Dans les pays fortement décentralisés, cette approche est moins utile, car la diffusion de la politique peut être obtenue par des essais et des erreurs dans des sous-unités politiques plus audacieuses. La centralité du pouvoir joue contre une telle expérimentation informelle, d'où l'utilité de l'étude aléatoire contrôlée d'une politique nationale visant à changer la façon dont les immigrés sont choisis. Le problème avec l'efficience économique, c'est qu'elle est manifestement difficile à vérifier. Il faut un modèle très bien élaboré pour tirer des conséquences testables. Une telle dérivation va au-delà de la portée du présent essai. Au lieu de dire ce qu'il faut mesurer dans une étude aléatoire, ce que nous pourrions être en mesure de proposer est la façon dont une telle étude pourrait être réalisée.

Une des choses qu'une étude pourrait évaluer est de savoir si le processus d'appel d'offres pour la citoyenneté crée un filtre par lequel les immigrants peuvent se choisir eux-mêmes de manière à maximiser leurs chances de s'intégrer au marché du travail. On pourrait alors avoir une loterie d'immigration où 1 000 admissions seraient données librement aux candidats répondant à certains critères du marché du travail. Puis, 1 000 admissions nécessitant les mêmes critères d'admissibilité pourraient être vendues aux enchères. Les niveaux de revenu pourraient également être spécifiés pour écarter un achat frauduleux par des candidats riches. Si le processus d'enchères séparait les candidats à partir de la connaissance privée des capacités, alors un équilibre séparateur pourrait émerger du marché de la vente aux enchères où seuls les candidats les plus qualifiés se présenteraient. Dans ce contexte, la vente aux enchères servirait de dispositif de « désherbage ». Nous convenons que ce n'est qu'un critère permettant de juger de la réussite d'une vente aux enchères de l'immigration. Un plan de recherche plus élaboré devrait être développé afin de justifier l'expérimentation d'une telle politique.

Conclusion

Dans cet essai, nous avons dressé un portrait de l'histoire récente de l'immigration au Québec en ce qui a trait à ses tendances et à ses politiques. Le Québec est unique : bien qu'il ne soit pas un pays, il peut déterminer ses propres lois en matière d'immigration, tout en respectant les paramètres du gouvernement fédéral et les traités internationaux. La structure du Canada rend difficile pour le Québec la rétention des immigrants qu'il admet et qui ne souhaitent pas rester dans la province, préférant déménager dans d'autres provinces.

Ce problème d'immigration vers les autres provinces n'est pas bénin, comme nous l'avons indiqué dans ce chapitre. Il ne peut être ignoré si le Québec souhaite développer une politique d'immigration adaptée à sa réalité sociale, linguistique et culturelle. Nous n'avons pas commenté ces objectifs politiques et sociaux. Quoique plusieurs puissent croire que ce sont là les enjeux les plus importants auxquels fait face le Québec, nous laissons à d'autres le soin d'en débattre. Nous avons plutôt réfléchi aux aspects que le Québec

pourrait privilégier s'il devait un jour lui-même déterminer des critères linguistiques et sociaux plus larges pour l'admission à l'immigration. Nous avons suggéré que les questions d'efficience économique devraient déterminer comment les immigrants de certaines catégories devraient être choisis. Dans la même veine, nous avons suggéré la notion de statut d'immigration temporaire de même que l'idée, plus contestable, de statut d'immigration transférable. De plus, nous avons souligné que la politique d'immigration ne peut être déterminée séparément de la politique du marché de l'emploi. À l'heure actuelle, le Québec est l'un des endroits les plus hostiles à la création d'emploi en Amérique du Nord. Pourtant, sans un marché d'emploi dynamique et ouvert, toutes les planifications d'immigration sont vouées à l'échec. Dans un marché d'emploi stagnant, les immigrants risquent de devenir, comme en Europe, une sous-classe exclue et frustrée. Nous n'avons pas discuté en détail de méthodes permettant d'ouvrir davantage l'économie du Québec aux immigrants. Notre principale contribution tient à l'avertissement présenté aux décideurs publics quant au caractère inséparable des politiques de l'immigration et du marché du travail, et ceci n'est nulle part ailleurs en Amérique du Nord aussi vrai qu'au Québec.

Bibliographie

ANGRIST, JOSHUA D. et ADRIANA D. KUGLER (2003). « Protective or counter-productive ? Labour market institutions and the effect of immigration on EU Natives », *The Economic Journal*, vol. 113, nº 488, p. F302-F331.

ANGRIST, JOSHUA D. et JÖRN-STEFFEN PISCHKE (2010). « The credibility revolution in empirical economics : How better research design is taking the Con out of econometrics », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, nº 2, p. 3-30.

BUCHANAN, JAMES M. (1965). « An economic theory of clubs », *Economica*, New Series, vol. 32, nº 125, février, p. 1-14

COUTURE GAGNON, ALEXANDRE (2013). *Competing States : The Use of Public Policy by Minority and Majority Nations*, Thèse doctorale, Ottawa, Université Carleton.

GERMAIN, ANNICK et TUYET TRINH (2010). « L'immigration au Québec. Un portrait et des acteurs », *Working Paper, CMQ-IM*, nº 43, 38 p.

HARRISON, MARK (1989). « Auctioning the Immigration Quota », *Policy*, hiver, p. 26-29.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. MIGRATIONS INTERNATIONALES ET INTERPROVINCIALES (s. d.). <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/migration/index.html>, consulté le 10 juin 2013.

KARABEGOVIĆ, AMELA, ALEX GAINER ET NIELS VELDHUIS (2011). *Measuring Labour Markets in Canada and the United States*, Vancouver, Fraser Institute, 98 p.

LABROSSE, ALEXIS (2012). « La présence syndicale au Québec en 2011 », *Regards sur le travail*, vol. 9, numéro spécial. Ministère du Travail du Québec, <http://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/regards_travail/vol09-forum/07_Presence_syndicale_Quebec.pdf>, consulté le 11 juin 2013.

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES (2011). *La planification de l'immigration au Québec pour la période 2012 à 2015*, Montréal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, avril, 35 p.

MONNOT, LAURENCE (2012). *La politique de sélection des immigrants au Québec – Un modèle enviable en péril*, Montréal, Éditions Hurtubise, coll. « Cahiers du Québec : Sociologie », 220 p.

PALDA, FILIP (2000). « Some deadweight losses from the minimum wage : The cases of full and partial compliance », *Labour Economics*, vol. 7, novembre, p. 751-783.

PARENT, DANIEL (2013). *Immigration au Québec/émigration du Québec : qui arrive, qui part et pourquoi ?*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 42 p.

PISSARIDES, C. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*, 2e éd., Cambridge, MIT Press, 252 p.

QUÉBEC (1991). *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/ministere/Enonce-politique-immigration-integration-Quebec1991.pdf>, consulté le 11 juin 2013.

STATISTIQUE CANADA (s. d.). *Estimations démographiques*, compilation Institut de la statistique du Québec, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/migration/internationales-interprovinciales/609.htm>, consulté de 10 juin 2013.

Chapitre 19

La politique internationale du Québec

Stéphane Paquin

Depuis de nombreuses années maintenant, le gouvernement du Québec affirme sa présence sur la scène internationale en mettant en œuvre une politique internationale qui est distincte de celle du gouvernement canadien. Cette pratique est qualifiée de « paradiplomatie », de diplomatie parallèle, dans les milieux universitaires (Soldatos, 1990). Depuis les années 1960 et notamment depuis la formulation de la doctrine Gérin-Lajoie « du prolongement externe des compétences internes », il existe un assez large consensus entre les diverses formations politiques pour maintenir un niveau d'activités internationales assez élevé pour le Québec. Le gouvernement a mis sur pied depuis les années 1960 ce que nous appelons une « paradiplomatie identitaire » dont l'objectif fondamental est de servir, « comme celle de toutes les autres nations, ses intérêts et ses valeurs », pour reprendre les mots du ministre Lisée (MRIFCE, 2013, p. 3).

Ces « intérêts nationaux » du Québec sont basés sur l'idée que le Québec forme une nation distincte de la nation canadienne et que la politique étrangère du gouvernement canadien ne représente pas convenablement les intérêts et l'identité nationale du Québec. Si les actions internationales du Québec sont généralement complémentaires et même souvent coordonnées à celles du gouvernement canadien, il arrive cependant qu'elles soient en opposition, ce qui a pour effet de projeter à l'international les conflits internes du Canada.

La politique internationale du Québec trouve un appui important au sein de la population québécoise. À la question : « Des trois paliers de gouvernement suivants lequel, selon vous, serait le mieux placé pour favoriser le rayonnement du Québec ? », 74 % des Québécois ont répondu qu'il s'agissait du gouvernement du Québec, contre un maigre 11 % pour le gouvernement du Canada et 11 % pour les municipalités, alors que 3 % ont refusé de répondre ou ne savent pas. Ce sont, sans surprise, ceux qui déclarent vouloir voter pour le Parti québécois qui choisissent à hauteur de 95 % le gouvernement du Québec pour faire rayonner le Québec, contre 91 % pour les sympathisants d'Option nationale et 74 % pour ceux de Québec solidaire. Les sympathisants de la Coalition Avenir Québec choisissent Québec à 62 % alors que les sympathisants libéraux ne sont que 55 % à choisir le gouvernement du Québec.

Dans tous les cas cependant, l'appui au gouvernement du Canada ne dépasse jamais les 50 %. L'appui le plus élevé pour le gouvernement du Canada se retrouve parmi les sympathisants du Parti libéral du Québec, avec un maigre 27 %. Même 61 % des anglophones identifient le gouvernement du Québec ! Il semble assez clair que pour faire rayonner le Québec, le gouvernement du Canada possède un déficit de légitimité. Ce sondage est compatible avec d'autres sondages réalisés dans le passé qui portent plus explicitement sur la présence du Québec dans des forums internationaux.

Selon un sondage Léger et Léger réalisé en 1999 à la demande de Génération Québec, 87 % des Québécois appuyaient alors l'idée de permettre au gouvernement du Québec d'être présent dans les forums internationaux où ses intérêts sont en jeu (Venne, 1999). Selon un sondage CROP-*La Presse*-TVA réalisé également en 1999, une forte majorité de Québécois approuvait la revendication du gouvernement du Québec pour que ce dernier puisse participer

officiellement à des forums internationaux qui traitent de questions culturelles (Lessard, 1999). Ainsi, 64 % des répondants à ce dernier sondage se disaient en accord avec les demandes formulées par l'ex-premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, au sujet de la participation du Québec à des organisations internationales comme l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Seulement 24 % des Québécois partageaient le point de vue contraire selon lequel le Canada représentait convenablement les revendications du Québec et devait parler d'une seule voix sur la scène internationale.

Le gouvernement du Québec n'est pas le seul gouvernement provincial à avoir une politique internationale ; le phénomène est assez généralisé. La politique internationale du Québec se distingue de celle du gouvernement de l'Ontario ou de l'Alberta puisque dans le cas du Québec la dimension identitaire est fondamentale (Paquin, 2002a, 2005). La paradiplomatie identitaire du Québec doit également être distinguée de la protodiplomatie. Dans le cas de la protodiplomatie, l'objectif est de préparer l'indépendance politique. Mis à part quelques épisodes avant le référendum de 1995 et dans une moindre mesure avant celui de 1980, les actions internationales du Québec ne relèvent généralement pas de ce registre.

Cette distinction entre paradiplomatie, paradiplomatie identitaire et protodiplomatie est importante puisqu'elle nous permet de mieux comprendre la grande continuité qui existe entre les actions internationales du Québec, que le PLQ ou le PQ soit au pouvoir. Le PQ et le PLQ ont historiquement mis en œuvre une paradiplomatie identitaire, même si celle du Parti québécois tend à mettre plus à l'avant la dimension identitaire. Cette distinction nous permet également de comprendre pourquoi la politique internationale est si institutionnalisée au Québec.

Dans le texte qui suit, nous allons présenter quelques grands dossiers des relations internationales du Québec en prenant comme point de départ certains intérêts du Québec : défense de l'identité et des compétences constitutionnelles et promotion et défense des intérêts commerciaux. Faute d'espace, nous ne pourrons pas parler des questions de sécurité, d'environnement ou de relations transfrontalières autres que commerciales. Mais avant, nous allons présenter un état des lieux de la politique internationale du Québec.

19.1. Un état des lieux

Quel type d'acteur international est le Québec, un État fédéré ? Le Québec n'étant pas souverain, il n'est pas un acteur reconnu du droit international. Il ne peut donc formellement signer de véritables traités internationaux au sens du droit international. Cela dit, sa localisation au sein d'un État souverain, le Canada, lui permet d'avoir accès aux décideurs du gouvernement central, ce qui inclut les acteurs de la politique étrangère du Canada. Partager la souveraineté avec le gouvernement fédéral offre une raison au Québec d'établir une présence internationale et de développer des moyens d'influence. Contrairement aux ONG, par exemple, le gouvernement du Québec peut jouir, si le gouvernement canadien accepte, d'un accès privilégié aux réseaux diplomatiques internationaux et participer aux négociations internationales au sein de la délégation canadienne (Paquin, 2004).

Comme les États fédérés ne sont pas des acteurs reconnus par le droit international, ils doivent d'abord négocier avec les autorités du gouvernement central une partie de leurs actions internationales, comme les relations formelles avec des représentants de pays souverains ou d'organisations internationales. Cette dimension peut se révéler très conflictuelle, puisque l'État central tend à vouloir préserver sa compétence sur les questions internationales.

Comme le souligne le ministre Lisée :

> Et s'il est vrai que nous travaillons la plupart du temps de concert avec des membres de la diplomatie canadienne coopératifs et amicaux, il reste qu'on doit de façon routinière demander la permission pour rencontrer tel ministre, signer tel accord, faire venir tel diplomate. Nous sommes à la merci de la bonne volonté canadienne sur plusieurs plans et, même dans le meilleur des cas, cette étape supplémentaire obligée grève notre efficacité. Et lorsque cette bonne volonté disparaît, comme ce fut le cas lorsque les libéraux de Jean Chrétien étaient au pouvoir, notre action internationale s'apparente à une course à obstacles (MRIFCE, 2013, p. 11).

Puisque le Québec n'a pas les mêmes droits et privilèges qu'un État souverain, il est souvent contraint à construire des stratégies internationales qui se rapprochent plus de stratégies d'affaires publiques ou de groupes de pression.

En ce qui concerne la politique internationale du Québec, il est de plus en plus difficile de faire la distinction entre les réseaux de représentants gouvernementaux et la paradiplomatie. Selon Anne-Marie Slaughter, les réseaux de représentants gouvernementaux sont des acteurs gouvernementaux ou semi-gouvernementaux qui s'échangent de l'information et coordonnent leur activité afin de gérer des problèmes communs à l'échelle mondiale (Slaughter, 2004, p. 2). Ces derniers incluent des régulateurs de la finance, des enquêteurs de police, des juges, des législateurs, ou les employés des banques centrales, par exemple. Ces réseaux gouvernementaux internationaux représentent une caractéristique clé de l'ordre mondial actuel, selon Slaughter. Ils affectent de plus en plus les champs de compétences des gouvernements, et ce, à tous les niveaux. Lorsque la Sûreté du Québec, par exemple, coordonne ses activités avec des corps de police américains pour prévenir des attaques terroristes, il ne s'agit pas de paradiplomatie, mais de réseaux de représentants gouvernementaux.

Dans le cas de la paradiplomatie, un acteur, par exemple le ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE), est mandaté formellement par le gouvernement d'un État fédéré afin de promouvoir et de défendre ses intérêts sur la scène internationale. Le Ministère parle alors au nom et représente l'ensemble du gouvernement du Québec. La mission MRIFCE est de « [p]romouvoir et défendre les intérêts du Québec au plan international, en s'assurant du respect de ses compétences et de la cohérence de l'action gouvernementale » (MRIFCE, 2012, p. 14).

La loi constitutive du MRIFCE confie au ministère de nombreuses responsabilités, dont celle de conseiller le gouvernement du Québec et de développer des politiques sur les questions internationales. Le MRIFCE est mandaté pour établir et maintenir des relations avec les gouvernements étrangers, mais également avec les organisations internationales. Le ministère veille aux intérêts du Québec dans les négociations internationales, il supervise la négociation et la mise en œuvre des traités et « ententes » internationaux (à l'exception des négociations commerciales, dont la responsabilité revient au ministère des Finances). Il s'assure de la mise en œuvre de la politique internationale du Québec et gère les représentations du Québec à l'étranger (MRIFCE, 2012, p. 14). Depuis l'automne 2012, le Ministère est également responsable des questions reliées à la promotion commerciale à l'extérieur du

Québec. On constate ici que ces responsabilités sont plus larges que celles des réseaux internationaux de représentants gouvernementaux, même si ce phénomène complique la tâche du MRIFCE puisqu'il est de plus en plus difficile de s'assurer de la cohérence des actions internationales du Québec.

Même si l'ancêtre du MRIFCE a été créé il y a maintenant plus de 40 ans, le gouvernement du Québec est actif sur la scène internationale depuis bien plus longtemps (Paquin, 2006). Le Québec est présent à l'extérieur du Canada depuis le XIX^e^ siècle. Il est difficile de soutenir que l'ouverture par le Bas-Canada d'une représentation au sein de l'Empire britannique en 1816 constitue une politique internationale, puisque le Canada était partie intégrante de l'Empire britannique. Même chose lorsque le Québec envoie un agent d'immigration à Londres en 1869 ou encore lorsqu'il ouvre une délégation au cœur de l'Empire britannique en 1911. C'est lorsque le Québec poste Hector Fabre en tant qu'agent général du Québec à Paris en 1882 que l'on peut véritablement parler d'une action internationale. Ce dernier restera en poste jusqu'en 1910. Il faut souligner qu'alors, le Canada n'avait même pas le droit d'envoyer des représentants à l'étranger. Ce droit ne sera reconnu formellement qu'avec le Statut de Westminster de 1931. Il faut aussi mentionner qu'en 1883, le gouvernement fédéral nommera également Hector Fabre commissaire général du Canada à Paris. En 1914, le gouvernement du Québec ouvrira une représentation à Bruxelles et en 1940, il en ouvrira une à New York. Fait important, le gouvernement du Québec n'est pas le seul à agir de la sorte. Le gouvernement de l'Ontario avait, par exemple, également envoyé un agent d'immigration en 1869 et ouvert une délégation à Londres en 1908 (Dyment, 2001, p. 56 et 62).

Le cas du Québec n'est pas unique dans le monde. Alors qu'on ne trouve que très peu de cas recensés d'États fédérés actifs sur la scène internationale avant les années 1960, depuis, les choses tendent à changer très rapidement, au point ou le phénomène est devenu banal. Aux États-Unis, par exemple, seulement quatre États maintenaient des représentations à l'étranger en 1970, contre 42 États et Porto Rico qui ont 245 représentations dans environ 30 pays en 2008. En comparaison, le gouvernement fédéral américain possède 267 ambassades et consulats dans le monde (Fry, 2012). En Allemagne, les länder ont créé environ 130 représentations dans

le monde depuis les années 1970, dont plus d'une vingtaine aux États-Unis. En Espagne, la Catalogne possède quatre délégations (France, Belgique, Grande-Bretagne, Allemagne), auxquelles s'ajoutent trente-quatre bureaux commerciaux, quatre représentations culturelles et linguistiques, neuf agences de coopération, dix centres de tourisme et cinq représentants de l'industrie de la culture. La Flandre a ouvert sa 100e représentation économique en 2004, même si les activités de ces dernières portent essentiellement sur les questions d'exportation. Les États fédérés Wallonie-Bruxelles, pour leur part, sont ceux qui possèdent le plus de bureaux commerciaux sur une base par habitant dans le monde. Le phénomène est également présent au sein de pays plus centralisés. En France, par exemple, la région Rhône-Alpes, avec son partenaire « Entreprises Rhône-Alpes international », détient 12 représentations économiques à l'étranger.

En comparaison cependant, le Québec est très clairement un des États fédérés les plus actifs sur la scène internationale, sinon le plus actif (Criekemans, 2010, p. 37-64). Au 31 mars 2013, le MRIFCE rapportait des dépenses « probables » de 151,2 millions de dollars et employait près de 638 administrateurs publics, ce qui représente une hausse de 84 personnes en raison de l'addition du commerce extérieur au MRI. De ce nombre, environ 232 étaient postés à l'étranger, dont environ 75 % étaient des recrutés locaux (MRICFE, 2013, p. 44-45). Un chiffre plus juste inclurait également les administrateurs publics provenant d'autres ministères qui travaillent sur les questions internationales comme les négociations commerciales, les questions de sécurité, notamment à la frontière en collaboration avec les autorités américaines, les agents d'immigration, les questions environnementales comme les changements climatiques, ou les questions d'éducation et de culture.

En 2013, le gouvernement du Québec opérait 28 représentations dans 16 pays, incluant la Délégation générale du Québec à Paris dont le statut s'approche de celui d'une ambassade. Ces représentations sont sous la responsabilité du MRIFCE et intègrent des administrateurs publics provenant de plusieurs ministères et organismes comme le ministère des Finances, le ministère de la Culture, le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles ou encore le ministère de l'Agriculture. Les représentations du Québec à l'étranger ont pour fonction d'accompagner les entreprises québécoises dans leurs démarches d'exportation à l'étranger, de faire la promotion du savoir-faire québécois dans divers secteurs

dont notamment le secteur de la science et de la technologie, de favoriser l'attraction d'investissements étrangers, de faire la promotion du Québec pour les immigrants potentiels et de faire la promotion des universités québécoises ainsi que de la culture et de l'identité québécoises à l'étranger (MRIFCE, 2012, p. 16). Pour réaliser ces objectifs, le gouvernement du Québec a mis sur pied 36 missions ministérielles en 2012-2013, contre 54 missions en 2011-2012, 45 en 2010-2011 et 64 en 2009-2010. En outre, le gouvernement du Québec a organisé 59 visites internationales au Québec pour des chefs de missions ou de postes (27), des dignitaires (29) ou encore des personnalités (3) dans le cadre du programme d'invitation et d'accueil de personnalités étrangères (MRIFCE, 2013, p. 22).

Depuis 1965, le gouvernement du Québec a conclu également plus de 719 ententes internationales, que ce soit avec d'autres États fédérés ou avec des pays souverains, dans environ 80 pays. De nos jours, près de 369 ententes sont encore valides[1]. La majorité de ces ententes ont été conclues avec des pays souverains comme la France et la Belgique. Ces ententes portent sur divers sujets comme la mobilité de la main-d'œuvre, la sécurité sociale, l'éducation, les télécommunications ou encore l'environnement. Le gouvernement du Québec est également très fréquemment représenté au sein de la délégation canadienne lorsque des négociations internationales, affectent ses champs de compétences constitutionnelles, comme lors des négociations commerciales entre le Canada et l'Union européenne ou de celles sur les changements climatiques ou la diversité culturelle (Paquin, 2010b).

Il faut cependant se garder d'exagérer le cas du Québec. L'action internationale du Québec est très, très modeste lorsqu'on la compare à celle du gouvernement du Canada. Seulement au niveau budgétaire, les différences sont énormes. Si le budget du MRIFCE tourne autour de 115 millions de dollars canadiens, celui du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international dépasse les 3 milliards en 2012-2013 (AECIC, 2013). Si on y ajoute le budget de l'ACDI, qui vient d'être intégré à ce ministère, et celui du ministère de la Défense, on dépasse largement 25 milliards. Le nombre d'employés de l'ambassade du Canada à Washington est supérieur à celui de tous les employés du Québec à l'étranger.

1. <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/fr/Ententes-et-Engagements/Ententes-internationales>.

19.2. L'identité nationale et la politique internationale du Québec

Lorsqu'un État fédéré ou une région possède une identité distincte de celle de la majorité du pays, qui peut aller du simple régionalisme jusqu'au nationalisme très institutionnalisé, comme dans le cas du Québec, cela favorise le développement et l'intensité des activités internationales des États fédérés. C'est dans ce contexte que se déploie une paradiplomatie identitaire. Les politiciens de la nation minoritaire sont favorables au développement d'une politique internationale pour la province parce que ne pas agir signifie laisser le champ libre au gouvernement central (Dehousse, 1989, p. 284).

Au Québec, le phénomène remonte essentiellement à la Révolution tranquille. La politique internationale du Québec avant cette période portait essentiellement sur les questions commerciales et d'immigration. Pour justifier l'accélération des actions internationales du Québec dans les années 1960, les représentants du Québec adoptent un ton très nationaliste. Dans son discours d'inauguration de la maison du Québec à Paris, Jean Lesage souligne, par exemple, le fait que le Québec est plus qu'une simple province au sein du Canada. Il présente l'« État du Québec » – et non plus la province du Québec – comme un levier servant à contrer la menace d'assimilation dans le contexte nord-américain. Pour Lesage, la maison du Québec à Paris « sera le prolongement de l'action que nous avons entreprise dans le Québec même » (cité dans Bernier, 1996, p. 30).

L'expansion de la présence internationale du Québec dans le monde débute ainsi dans les années 1960 avec l'ouverture d'une délégation à Paris en 1961, à Londres en 1962, à Rome et Milan en 1965, à Chicago en 1969. Elle se poursuit par la suite avec l'ouverture de plusieurs représentations : à Boston, Lafayette, Dallas et Los Angeles en 1970, à Munich et Berlin en 1971, à Bruxelles en 1972, à Atlanta en 1977, à Washington en 1978, à Mexico et Tokyo en 1980, à Beijing et Santiago en 1998, à Shanghai et Barcelone en 1999, à Mumbai en 2007, à Sao Paulo en 2008, à Moscou en 2012. Plusieurs représentations à l'étranger seront fermées (Lafayette, Dallas, Chicago) et parfois rouvertes par la suite (Chicago).

L'accent mis sur le nationalisme et l'identité ne doit pas nous laisser penser que l'objectif de Jean Lesage était de réaliser en secret l'indépendance du Québec. Le Parti libéral du Québec est

sans aucun doute fédéraliste et Jean Lesage avait même été ministre au sein du Parti libéral du Canada. Selon Claude Morin, qui a été sous-ministre au gouvernement du Québec, les actions internationales du Québec ne sont pas le fruit de politiciens et de fonctionnaires qui préparaient en douce l'indépendance. La volonté d'être actif sur la scène internationale répondait aussi à des déterminants internes, les décisions québécoises en matière internationale étaient « reliées à des problèmes ou à des besoins concrètement ressentis en ce temps-là » (Morin, 1987, p. 35).

Un des facteurs importants, selon Morin, était un désir très présent ressenti par les politiciens et les fonctionnaires d'ouverture sur le monde. Le néonationalisme québécois naissant dans les années 1960 cherchait à rompre avec le nationalisme traditionnel. On voulait ouvrir le Québec sur le monde afin qu'il se démarque des politiques de l'Union nationale et de la période de la « Grande Noirceur », selon l'expression consacrée.

Avant les années 1960, beaucoup d'intellectuels québécois avaient exprimé un désir sincère d'établir avec l'étranger des contacts plus profonds. Le gouvernement canadien, qui pratiquait la discrimination envers les francophones, comme l'a démontré la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme et la Commission Glasco, n'était pas une option attrayante, et c'est pourquoi l'on fondait beaucoup d'espoir dans l'État québécois. C'est naturellement du côté de la France que le gouvernement du Québec se tourna, car une partie de l'élite québécoise, généralement francophile, y avait séjourné pour des études (Paquin, 2006).

L'État du Québec était en chantier en 1960 et le rapprochement France-Québec était perçu comme un outil important de *nation-building*. Le Québec faisait face à des problèmes que la collaboration avec un pays comme la France pouvait contribuer à résoudre. C'est dans cet esprit que les premières ententes internationales vont porter sur des questions de culture et d'éducation. Le monde de l'éducation était en transformation accélérée depuis l'arrivée au pouvoir des libéraux de Jean Lesage. C'est sous son administration que sera créé le premier ministère de l'Éducation. Les lacunes en ce domaine étaient nombreuses, en particulier sur le plan des compétences techniques. Des politiques de coopération avec l'État français allaient permettre au Québec de rattraper

beaucoup plus rapidement ce que les acteurs de l'époque percevaient comme un retard accumulé. La France avait les moyens et les ressources pour fournir au Québec les spécialistes nécessaires à son développement (Morin, 1987, p. 37).

En somme, dès le début des années 1960, le Québec édifiera un ensemble de politiques de coopération avec la France et les autres pays francophones pour renforcer le statut de la langue française et le développement de la nation québécoise (Bélanger, 2011, p. 425 ; Bastien, 2006). Ces échanges et importations de modèles de développement ne se limitent pas seulement aux questions culturelles. La Caisse de dépôt et placement, qui est aujourd'hui la plus importante institution financière au pays, est également le fruit du rapprochement et de la coopération France-Québec.

Paul Gérin-Lajoie, le vice-premier ministre et ministre de l'Éducation du Québec en 1965, mettra également de l'avant des arguments nationalistes afin de justifier que le Québec développe sa propre politique internationale, car, selon lui, celui-ci n'est pas assez bien représenté par le gouvernement fédéral et les services extérieurs canadiens négligent la francophonie internationale. Le désir du gouvernement du Québec de se rapprocher des pays de la francophonie devenait une nécessité, selon Gérin-Lajoie, car la diplomatie fédérale ne s'en souciait guère. Seulement 0,4 % du budget de l'aide extérieure du Canada était consacré aux pays francophones entre 1950 et 1964. Pour le gouvernement du Québec, ne pas agir en matière de relations internationales aurait signifié laisser le champ libre au gouvernement fédéral pour négocier des traités internationaux dans les champs de compétence du Québec.

Paul Gérin-Lajoie sera également le concepteur, avec son conseiller André Patry, de la « doctrine Gérin-Lajoie du prolongement international des compétences internes du Québec[2] », énoncée en 1965. Cette doctrine provient d'un discours prononcé devant le corps consulaire de Montréal. Dans ce discours, Paul Gérin-Lajoie proposait de renverser la formule généralement employée pour faire en sorte que ce soit le Québec qui négocie et mette en œuvre lui-même les ententes internationales dans ses champs de compétence. Comme le Québec venait de conclure une entente en matière

2. Dans les faits, ce n'est qu'en 1967 que cette formulation historique émergera de la bouche de Paul Gérin-Lajoie, lors d'un débat à l'Assemblée nationale qui portait sur la mise sur pied du ministère des Affaires intergouvernementales.

d'éducation et comme une seconde entente, en matière de culture, était en gestation avec la France, le gouvernement avait besoin d'un cadre légal pour agir. C'est précisément ce qu'offrait la doctrine Gérin-Lajoie, qui est toujours la base légale de l'action internationale du Québec (Paquin, 2005 ; Michaud, 2006 ; Michaud et Ramet, 2004).

Mais il y a plus. Gérin-Lajoie était conscient que les champs de compétence du gouvernement du Québec, c'est-à-dire sa capacité à développer des politiques et à les mettre en œuvre, faisaient l'objet de discussions dans le cadre de négociations internationales. Le gouvernement du Québec voulait être consulté dans le cadre de négociations multilatérales. La logique juridique derrière la doctrine est encore valable aujourd'hui. Dans la dernière politique internationale du Québec, datant de 2006, on peut en effet lire un argument similaire à celui formulé par Gérin-Lajoie en 1965 :

> L'évolution de la situation internationale au cours des dernières décennies a fait apparaître des enjeux qui touchent presque toutes les compétences relevant du gouvernement du Québec, que ce soit dans le domaine du développement économique, de la santé, de l'éducation, de la culture ou de la sécurité. La plupart des ministères et des institutions publiques sont aujourd'hui interpellés par les questions internationales et l'exercice du mandat du ministère des Relations internationales repose sur une collaboration étroite avec les ministères et les autres partenaires du secteur public, y compris avec le gouvernement fédéral canadien (MRI, 2006, p. 14).

Pour le gouvernement du Québec, ne pas agir en matière de négociations internationales signifierait laisser le champ libre au gouvernement fédéral pour négocier des traités internationaux dans les champs de compétence du Québec. Depuis les années 1960, le gouvernement du Québec est très fréquemment inclus dans la délégation canadienne lors de négociations internationales, par exemple lors de la négociation d'un accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne.

D'autres facteurs favorisent également cette émancipation internationale du gouvernement du Québec. Les relations internationales sont, en théorie, le fait de nations souveraines. La symbolique est énorme, avec l'acquisition du statut d'acteur international qui peut tenir des rencontres avec les chefs d'État de ce monde,

soit une perspective très séduisante pour les entrepreneurs identitaires (Lecours et Moreno, 2001, p. 4). La projection internationale peut également être une stratégie pour renforcer le sentiment identitaire à l'interne. Présenter le premier ministre du Québec dans un contexte international a pour effet de rehausser son image et son prestige en politique intérieure. Le développement de relations bilatérales fortes avec un pays souverain comme la France est également un élément primordial.

Sur la question identitaire, il est important de souligner que le PQ n'est pas le seul à être actif sur la scène internationale. Le PLQ, du moins sous le leadership de Jean Charest, a également été très dynamique. À cet égard, Jean Charest a déjà déclaré : « Dans la défense de notre identité, nous fédéralistes sommes aussi agressifs que les souverainistes peuvent l'être » (cité dans Nossal, Roussel et Paquin, 2010, p. 159). Il est également le premier ministre qui a poussé le plus l'idée de la doctrine Gérin-Lajoie, en affirmant en 2004 que « ce qui est de compétence québécoise chez nous, est de compétence québécoise partout ». Il faut également rappeler que les plus importantes compressions dans l'action internationale du Québec ont été réalisées sous les mandats péquistes de Lucien Bouchard (1996-1997) et de Pauline Marois (2012-2013). Même l'actuel ministre des Relations internationales, Jean-François Lisée l'a reconnu sur son blogue en 2009, en attribuant à Jean Charest le prix du « parlementaire s'étant le plus illustré hors Québec ». Il a également écrit qu'« une fois franchie la frontière, Jean-Charest-le-partisan devient Jean-Charest-le-grand-ambassadeur. […] Les membres de la petite, mais dynamique diplomatie québécoise (et les diplomates étrangers) vous le disent en privé : il est parfait » (cité dans Robitaille, 2013).

19.3. Les intérêts commerciaux

Les intérêts commerciaux renvoient aux stratégies du Québec pour favoriser les exportations, attirer les investissements et des événements internationaux et développer une image positive pour la nation, notamment. La protection et la promotion des intérêts commerciaux constituent la majorité des activités internationales du Québec, mais également des autres États fédérés dans le monde. Si ceux-ci entretiennent des délégations dans d'autres pays, organisent des missions commerciales à l'étranger et établissent des

relations quasi diplomatiques, c'est d'abord pour stimuler la croissance économique par le biais du commerce, des investissements ou du tourisme. Le Québec cherche à accroître ses parts de marché à l'étranger et à défendre ses intérêts économiques contre les manœuvres commerciales de ses concurrents.

Le phénomène est loin d'être nouveau. Comme le souligne l'historien Jean Hamelin, entre 1867 et la fin du XIX^e^ siècle, le Québec est demandeur de capitaux étrangers. En 1881, Adolphe Chapleau, premier ministre du Québec, séjourne près de six mois en France pour, notamment, y effectuer des emprunts pour la province. Il revient au Québec avec l'intention de développer davantage les relations entre le Québec et la France. L'année suivante, il nomme à Paris un agent général du Québec, le sénateur Hector Fabre, qui a reçu le mandat d'attirer des immigrants français, de favoriser les échanges économiques et culturels. Il est un des instigateurs de l'établissement à Montréal de la Chambre de commerce française. Honoré Mercier effectue également un séjour en Europe en 1891 afin de réaliser un nouvel emprunt à Paris (Hamelin, 1968-1969, p. 16-26).

La situation change cependant au début du XX^e^ siècle avec l'avènement des capitaux américains. Le Québec cherche moins les investissements que des marchés pour ses entrepreneurs. C'est dans cette optique que le gouvernement ouvrira des agences générales qui auront pour fonction de prospecter les marchés étrangers. En 1908, le gouvernement du Québec adopte une loi afin de créer une agence au Royaume-Uni. Cette agence ouvrira ses portes en 1911. Le gouvernement du Québec nommera un agent général à Bruxelles en 1914 et à New York en 1940 (Hamelin, 1968-1969, p. 16-26).

Depuis les années 1970-1980, avec l'accélération de la mondialisation de l'économie et de la finance, la fonction économique, notamment les politiques d'attraction des investissements étrangers et la promotion des exportations, prend une importance singulière. Dans les deux cas, la centralité des questions commerciales devient évidente à partir de la crise économique de 1982 (Lisée, 2006). Au Québec, en 1984, sous la pression insistante de Bernard Landry, ministre délégué au Commerce extérieur, on sépare les Affaires intergouvernementales des relations internationales, ce qui entraînera la démission de Jacques-Yvan Morin. Landry devient ainsi le titulaire du nouveau ministère des Relations internationales.

En 1984, le gouvernement du Québec présente le premier énoncé politique qui décrit plus systématiquement la politique internationale du Québec. Le document, intitulé *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance : énoncé de politique de relations internationales*, confirme le virage économique des relations internationales du Québec. Cet énoncé sera rapidement écarté à la suite de la victoire des libéraux de Robert Bourassa aux élections de 1985.

Il faudra attendre septembre 1991 pour que le ministère des Affaires internationales publie son livre blanc : *Le Québec et l'interdépendance. Le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*. Le livre blanc est fondamentalement axé sur la stratégie économique du gouvernement. Le gouvernement se préoccupe prioritairement d'adapter le Québec à la concurrence internationale par un renforcement de sa compétitivité et en misant sur les « avantages comparatifs ». Dans cet esprit, il propose de favoriser les transferts technologiques et l'attraction d'investissements étrangers. Il recommande de cibler certaines grappes industrielles telles que l'aéronautique, les télécommunications, le secteur pharmaceutique et le génie-conseil. Il faut également souligner que ce document réaffirme le caractère distinct de la culture québécoise, qui provient de son double héritage nord-américain et européen. Afin d'appliquer cette politique d'affaires internationales, le ministre John Ciaccia dirigera des missions économiques dans 40 pays. Si les États-Unis deviennent la région prioritaire, le gouvernement du Québec dirige également des missions en Europe, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Asie.

Au Québec, les questions économiques sont encore aujourd'hui la priorité des gouvernements. Il n'est pas étonnant que les États-Unis soient la principale cible de la diplomatie des provinces, puisque le pays est de loin le partenaire commercial le plus important pour le Canada. Au milieu des années 1990, toutes les provinces entretenaient des rapports commerciaux plus étroits avec les États américains contigus qu'avec les provinces voisines (Courchene, 2000, p. 159-180 ; Courchene, 2003, p. 263-285).

Depuis le début des années 1980, les gouvernements du Québec mais aussi de l'Ontario ou de l'Alberta ont défendu avec vigueur les intérêts de leur province contre les manœuvres des producteurs américains de bois d'œuvre visant à imposer des droits de douane

élevés sur les importations de ce type de produit en provenance du Canada. Les premiers ministres provinciaux doivent aussi fréquenter les grands centres financiers américains, comme New York, Chicago, Atlanta ou Los Angeles, dans le but d'y découvrir des marchés et des capitaux, mais également pour défendre la cote de crédit du Québec à l'étranger.

Conclusion

S'il est vrai que l'action internationale du Québec pour défendre ses intérêts particuliers est perçue comme légitime par une part très importante de la population québécoise et que le Québec est un des États fédérés les plus actifs sur la scène internationale, il n'en demeure pas moins que le MRIFCE est en pleine transformation. À la suite de l'élection du Parti québécois en septembre 2012 et des mesures de retour à l'équilibre budgétaire, le MRIFCE s'est vu amputer d'environ 15 % de son budget, mais a également vu augmenter ses responsabilités avec l'addition du commerce extérieur. Au total, le budget du ministère est passé de 115 à plus de 150 millions.

Au moment où le déficit commercial du Québec avoisine les 30 milliards de dollars, on peut se questionner sur la pertinence d'accorder au MRI une nouvelle responsabilité aussi stratégique pour l'avenir économique du Québec (Bégin, 2013). Le MRIFCE est un ministère beaucoup plus politique que celui des Finances et ses réseaux dans la communauté d'affaires sont beaucoup moins importants, malgré le transfert de fonctionnaires et les mécanismes de coordination. Il aurait probablement été plus naturel de confier au MRI la responsabilité de la promotion du tourisme ou encore de l'attraction de l'immigration plutôt que les questions de promotion des exportations, même si la politique annoncée par le gouvernement a été bien reçue par la communauté d'affaires. Il aurait peut-être également été plus logique de fusionner le MRI avec le Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, comme cela a déjà été le cas dans le passé.

Une autre curiosité provient du fait que les négociations commerciales restent la responsabilité du ministère des Finances, alors que la responsabilité générale des négociations internationales relève du MRIFCE. De plus, le ministre des Finances, Nicolas Marceau,

ainsi que le ministre du MRIFCE, M. Lisée, sont tous les deux impliqués dans les négociations commerciales, ce qui est pour le moins étonnant et risque de créer des contradictions dans le message.

Finalement, compte tenu de l'importance des questions internationales pour le Québec, on s'étonne du peu de compétence générale des députés sur ces questions. Il serait peut-être utile que les élus proposent la création d'une nouvelle commission parlementaire permanente consacrée exclusivement aux questions internationales. Cette commission parlementaire favoriserait une plus grande cohérence et un certain arrimage entre les politiques internationales des différents ministères (négociations internationales, éducation, enjeux de sécurité transfrontaliers, transport, investissements étrangers, promotion des exportations, changements climatiques, etc.) qui sont actifs à l'international au sein du gouvernement du Québec. Cette commission parlementaire pourrait aussi avoir pour mandat de faire l'étude des crédits du ministère et des nominations politiques à l'étranger – parfois catastrophiques – et d'examiner les rapports d'organismes publics comme l'Office franco-québécois pour la jeunesse. Cela lui permettrait de centraliser l'ensemble des questions internationales du Québec et de favoriser une politique internationale plus cohérente tout en conscientisant les députés sur l'importance des questions internationales. La création de cette commission permettrait également de susciter des débats à l'Assemblée nationale sur les questions internationales, qui restent négligées. Cette commission permanente permettrait aux élus de débattre de questions internationales et de mondialisation, en plus de leur redonner le contrôle sur les relations internationales du Québec. Cette commission pourrait également faire le suivi des traités ou accords que conclut le gouvernement canadien dans ses champs de compétence. Cela n'est pas inusité puisque la Loi sur le MRIFCE prévoit déjà que « tout engagement international important » doit être approuvé par l'Assemblée nationale. Ainsi, le gouvernement du Québec ne peut pas, du moins politiquement, se décréter lié par un engagement fédéral sans l'approbation préalable de l'Assemblée nationale.

Bibliographie

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA (2013). *Rapport sur les plans et les priorités de 2012-2013*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/ext/ext-fra.pdf>.

BASTIEN, F. (2006). *Le poids de la coopération : le rapport France-Québec*, Montréal, Québec-Amérique, 269 p.

BEAUDOIN, L. (1977). « Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec », dans P. Painchaud (dir.), *Le Canada sur la scène internationale*, Montréal et Québec, Centre québécois de relations internationales et Presses de l'Université du Québec.

BÉLANGER, L. (1994). « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes », *Études internationales*, vol. 25, nº 3, p. 421-452.

BÉLANGER, L. (2011). « The domestic politics of Quebec's quest for external distinctiveness », dans Michael D. Behiels et Matthew Hayday (dir.), *Contemporary Quebec : Selected Readings and Commentaries*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 761-777.

BERNIER, L. (1996). *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

CHALOUX, A. (2009). *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques : le cas de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et premiers ministres de l'Est du Canada*, Mémoire de maîtrise, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

COURCHENE, T.J. (2000). « NAFTA, the information revolution, and Canada-U.S. relations : An Ontario perspective », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 30, nº 2, p. 159-180.

COURCHENE, T.J. (2003). « FTA at 15, NAFTA at 10 : A Canadian perspective on North American integration », *North American Journal of Economics and Finance*, vol. 14, p. 263-285.

CRIEKEMANS, D. (2010). « Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective : Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, nos 1-2, p. 37-64.

DEHOUSSE, R. (1989). « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales*, vol. 20, nº 2, p. 283-309.

DYMENT, D.M. (2001). « The Ontario government as an international actor », *Regional & Federal Studies*, vol. 11, nº 1, p. 55-79.

GÉRIN-LAJOIE, P. (1965). « Texte de l'allocution prononcée par Monsieur Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal », le 12 avril.

HAMELIN, J. (1968-1969). « Québec et le monde extérieur », *Annuaire statistique du Québec, 1968-1969*, Québec, p. 19-26.

LECOURS, A. et L. MORENO (2001). « Paradiplomacy and stateless nations : A reference to the basque country », *Working Paper 01-06*, Unidad de Politicas Comparadas (CSCI).

LESSARD, D. (1999). « Appui massif à la présence du Québec à des forums internationaux », *La Presse*, 3 avril.

LISÉE, J.-F. (2006). « Comment le Québec est devenu une région-État nord-américaine », dans S. Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.

MICHAUD, N. (2006). « La doctrine Gérin-Lajoie : d'une vocation ponctuelle à une application universelle », dans Stéphane Paquin et Louise Beaudoin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec depuis la Révolution tranquille*, Montréal, VLB éditeur, p. 263-335.

MICHAUD, N. et I. RAMET (2004). « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité ? », *International Journal*, vol. 59, nº 2, p. 303-324.

MICHELMANN, H.J. et P. SOLDATOS (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press.

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC (2006). *La politique internationale du Québec : la force de l'action concertée*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC (2010). *Rapport annuel de gestion, 2009-2010*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, DE LA FRANCOPHONIE ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2013). *Rapport annuel de gestion : 2012-2013*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, DE LA FRANCOPHONIE ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2012). *Rapport annuel de gestion : 2011-2012*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, DE LA FRANCOPHONIE ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2013). « Allocution devant le Conseil des relations internationales de Montréal (CORIM), M. Jean-François Lisée, Québec, Des ambitions mondiales », 11 février 2013, p. 3.

MORIN, C. (1987). *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal.

PAQUIN, S. (2002a). *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*. Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris.

PAQUIN, S. (2002b). « Le prolongement externe des conflits internes ? Les relations internationales du Québec et l'unité nationale », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 1, nº 10, p. 85-98.

PAQUIN, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes–Peter Lang.

PAQUIN, S. (dir.) (2006). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.

PAQUIN, S. (2010b). « Federalism and compliance with international agreements : Belgium and Canada Compared », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, nos 1-2, p. 173-197.

PATRY, A. (1980). *Le Québec dans le monde*, Montréal, Leméac.

SLAUGHTER, A.-M. (2004). *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press.

SOLDATOS, P. (1990). « An Explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors », dans H.J. Michelmann et P. Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press.

VENNE, MICHEL (1999). « Le Québec devrait avoir un droit de parole », *Le Devoir*, samedi 24 et 25 avril.

Chapitre 20

Tragédie à Lac-Mégantic

Analyse des déficits systémiques d'une crise annoncée

Anaïs Valiquette L'Heureux et Marie-Christine Therrien

Dans la communauté de Lac-Mégantic, le 6 juillet, à 1 h 14, un train sans conducteur transportant 7,2 millions de litres de pétrole brut roule à une vitesse de 100 km/h (six fois la vitesse prescrite), déraille et explose au cœur de cette ville de 6000 habitants. Les conséquences directes de cette tragédie sont nombreuses : 47 vies sont fauchées dans le brasier, 2000 personnes sont évacuées, des centaines de sinistrés trouvent refuge à la polyvalente, une quarantaine de bâtiments sont soufflés et le centre-ville est détruit sur 1,4 km^2. Le bureau de la sécurité des transports (BST) enquête sur la tragédie[1]. Une enquête criminelle menée par la Sûreté du Québec (SQ) est également en cours[2].

1. L'enquête du BST a entre autres pour objectif de « déterminer la façon dont cette compagnie de chemin de fer mène ses activités et est encadrée par l'organisme de réglementation […] le Bureau de la sécurité des transports a aussi le mandat d'informer le public des recommandations éventuelles formulées à Transports Canada » (Bureau de la sécurité des transports, 2013a).
2. Comme en témoigne la perquisition des bureaux de la compagnie ferroviaire Montreal, Maine & Altlantic Railway effectuée à Farnham le 25 juillet (SRC, 2013a).

Les crises sont le résultat de déficits ou de défaillances systémiques. Elles n'ont pas pour origine un événement, mais la concurrence de plusieurs variables en interaction dans un processus complexe. Bien que les autorités préfèrent souvent faire enquête dans l'optique de déterminer des causes circonscrites et précises (et de trouver un ou des coupables), l'approche préconisée consiste plutôt à comprendre les enjeux du système qui l'ont rendu perméable aux crises. Ce chapitre propose d'abord une analyse linéaire de l'événement, puis une analyse de la gestion de la crise de Lac-Mégantic en fonction de l'interrelation des enjeux et des parties prenantes basée sur les faits connus jusqu'à maintenant. En conclusion, les enjeux sont placés aussi dans le contexte plus large de la gestion de l'infrastructure énergétique critique du Québec.

20.1. La tragédie : le fil des événements

Selon le BST, le 5 juillet, vers 23 h, un train-bloc de la compagnie MMA transportant du pétrole brut s'arrête dans la municipalité de Nantes, située entre 11 et 12 kilomètres de Lac-Mégantic (Québec). Selon Yves Bourdon, administrateur de MMA, les freins à air de toutes les locomotives et de tous les wagons sont alors activés, de même que les freins mécaniques de 5 locomotives et de 10 wagons (SRC, 2013b). Vers minuit quinze, un incendie se déclare. Aucun employé de la compagnie MMA n'est sur place. Un citoyen alerte les pompiers au sujet d'un incendie sur l'une des voitures locomotives du convoi qui, selon la compagnie, a été causé par le bris d'un tuyau de diesel. Douze pompiers sont dépêchés sur les lieux et le feu est éteint. Un employé de la compagnie ferroviaire « sécurise le train », selon le maire de Nantes, et les pompiers peuvent partir[3].

Entraîné par la gravité, le train commence à rouler après le départ du service d'incendie et de l'employé de la MMA, et à l'insu du contrôleur ferroviaire. Aucun signal ou système n'indique qu'un train est en difficulté. Le train descend la pente d'environ 1,2 % vers le centre-ville de Lac-Mégantic où il déraille, vers 1 h 14, dans une courbe dans laquelle il s'est engagé à toute vitesse. Les locomotives se séparent du reste du train. Une série d'explosions ravage la ville, coûtant la vie à 47 personnes. Les autorités publiques

3. Le maire Sylvain Gilbert a déclaré : « La MMA a confirmé que tout était correct. Le service incendie a donc quitté » (SRC, 2013b).

tentent d'agir rapidement pour venir en aide aux sinistrés (SRC, 2013c). La reconstruction de même que la décontamination du site s'annoncent longues.

20.1.1. La MMA cherche un coupable

Devant le ravage causé par le déraillement et les craintes qui s'installent quant aux chances de retrouver des survivants, vu les nombreux disparus, les citoyens demandent des comptes à la compagnie de chemin de fer. Le 7 juillet, la MMA publie un communiqué d'une page dans un français à peine compréhensible, où elle laisse entendre que l'accident a été causé par l'intervention des pompiers de Nantes[4].

Le 8 juillet, Ed Burkhardt, le PDG de Rail World dont MMA est une filiale, affirme à Radio-Canada :

> Les pompiers ont répondu à l'appel d'un citoyen concernant un incendie sur l'un des moteurs du convoi. À ce qu'on m'a dit, ils se sont rendus sur place et ont utilisé un extincteur à main pour l'éteindre. Pour ce faire, ils ont aussi arrêté les moteurs de la première locomotive. C'est ce qui aurait provoqué la suite des événements (SRC, 2013d).

La polémique éclate. Le chef du service de la sécurité des incendies de la municipalité de Nantes affirme au journal *La Presse* que l'arrêt de la locomotive est dans le protocole d'intervention de la MMA (*La Presse*, 2013a) et précise également que la tragédie de Mégantic survient après leur quatrième intervention pour un incendie auprès de cette compagnie de transport ferroviaire depuis 2005-2006 (*Le Soleil*, 2013b).

20.1.2. Des municipalités préoccupées par la sécurité ferroviaire

Pendant que l'on tente d'identifier les victimes dans les décombres (*Le Devoir*, 2013a) et que le travail s'annonce long et complexe (*Le Devoir*, 2013b), la compagnie s'esquive : elle respectait les

4. « Alors que l'enquête publique de la cause de l'accident a largement empêché MMA de terminer sa propre enquête, un fait qui a émergé est la locomotive du train de pétrole garé à la Station Nantes a été fermé ultérieur au départ de l'ingénieur qui avait manipulé le train de Farnham, qui a pu avoir eu comme conséquence la libération des freins à air sur la locomotive qui jugeait le train en place » (*Le Soleil*, 2013a).

normes en vigueur (Agence QMI, 2013a) et émet des blâmes tous azimuts : le conducteur du train aurait mal fait son travail (SRC, 2013e), un piston défectueux aurait causé l'incendie et la « culture généralisée » de l'industrie ferroviaire serait également en cause[5].

Les révélations des enquêtes journalistiques inquiètent les villes. Par exemple, on apprend le 9 juillet que Transports Canada a autorisé MMA à n'assigner qu'un seul opérateur à ses trains (*La Presse*, 2013b). Les municipalités québécoises particulièrement interpellées par la tragédie – car la gestion des urgences sur leur territoire relève d'abord de leur responsabilité – requièrent de la part du gouvernement fédéral que les rails, wagons et locomotives utilisés par MMA soient inspectés (*Le Devoir*, 2013d ; SRC, 2013f, 2013g). Ils souhaitent également la mise sur pied d'un comité de travail supervisant l'inspection du réseau ferroviaire de MMA (SRC, 2013h). Les maires des régions de la Montérégie et de l'Estrie obtiennent une rencontre avec la ministre responsable de Transport Canada, Lisa Raitt, qui s'engage à la formation d'un groupe de travail entre les élus locaux, le BST et l'Office des transports du Canada (OTC) (SRC, 2013i). Si le leadership exercé par les autorités publiques se veut rassurant pour la population, la tragédie aura tout de même démontré de nombreuses lacunes dans les pratiques et dans les normes de sécurité entourant le transport de matières dangereuses.

20.1.3. La privatisation des profits, l'externalisation du risque

Sur le site de la tragédie, la décontamination s'annonce longue et coûteuse pour le trésor public. Les recours que prend le gouvernement du Québec pour récupérer les coûts de décontamination des 5,7 millions de litres de pétrole déversés se butent à des procédures judiciaires longues et onéreuses[6].

La municipalité se voit contrainte d'assumer la totalité des 7,8 millions de dollars réclamés par les entreprises de décontamination embauchées par MMA en sous-traitance, qui menacent de cesser les travaux (SRC, 2013j). Les compagnies d'assurances

5. Le maire Labeaume, notamment, a relaté ces propos de Burkhardt qui ont eu pour effet de « jeter l'opprobre sur l'ensemble de l'industrie ferroviaire » (*Le Devoir*, 2013c).

6. À la suite des enquêtes environnementales et policières, et une fois les montants finaux établis, la responsabilité de la MMA elle-même, de même que des propriétaires du combustible, sera probablement contestée devant les tribunaux (Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, 2013a).

de MMA contestent les réclamations de Lac-Mégantic. En défaut de paiement pour le nettoyage du site, la compagnie est mise en demeure par la Ville de Mégantic le 23 juillet 2013 (SRC, 2013k). Le 29 juillet 2013, Québec émet une ordonnance, en vertu de sa Loi sur la qualité de l'environnement, obligeant la compagnie à nettoyer le site et à en payer la facture (TVA, 2013). Le 31 juillet, la compagnie affirme que ses assureurs empêchent le versement des frais de nettoyage pris en charge par la ville (*La Presse*, 2013c).

West Petroleum et World Fuel Services, les propriétaires du pétrole transporté, de même que MMA, qui est également visée par cette ordonnance, la contestent aussitôt, World Fuel Services prétendant que MMA est un sous-traitant d'une compagnie avec laquelle elle fait affaire, le Canadien Pacific Railway (CP) (SRC, 2013l). Le CP est ajouté à l'ordonnance, mais conteste sa responsabilité (*The Globe and Mail*, 2013 ; *Le Devoir*, 2013e).

Les gouvernements québécois et canadien se sont entendus sur le partage des coûts, mais il est difficile pour Québec d'obtenir des engagements financiers de la part du gouvernement fédéral, qui souhaite connaître le montant exact des coûts de la décontamination, laquelle est encore en phase d'estimation par le ministère du Développement durable et de l'Environnement du Québec (Agence QMI, 2013b).

Le chiffre avancé par ce dernier, en date du 3 octobre, était d'au moins 150 millions de dollars. Il s'agit du pire déversement de pétrole terrestre en Amérique du Nord[7]. Du point de vue de la responsabilité environnementale, la tragédie représente une saga judiciaire annoncée d'une durée minimale d'une décennie (SRC, 2013m).

20.1.4. La faillite de MMA et la mise à jour de lacunes dans la réglementation

Affirmant qu'elle ne peut poursuivre ses activités, faute d'argent[8], le 7 août 2013, MMA se place sous la protection des tribunaux (*Le Devoir*, 2013g). Deux jours plus tard, l'OTC constate que les assurances en matière de sécurité civile précédant la catastrophe ne semblent pas suffisantes. Transports Canada avait également

7. Avec un niveau estimé à 5,7 millions de litres de pétrole déversés, les organismes environnementaux considèrent qu'il s'agirait du plus important déversement pétrolier du continent, en excluant les déversements extracôtiers (*Le Devoir*, 2013f).

8. La compagnie souhaite liquider ses actifs et mettre fin à ses activités tout en obtenant une entente avec ses créanciers (SRC, 2013n).

rendu visite aux bureaux de la filiale canadienne de MMA à Farnham, le 1er août 2013. L'OTC résilie le certificat d'aptitude de la compagnie. L'ultimatum d'une semaine avant de cesser ses activités est lancé ; il sera cependant reporté jusqu'au 18 octobre, et une troisième prolongation n'est pas exclue.

> « Le déraillement tragique survenu à Lac-Mégantic a soulevé de sérieuses questions au sujet du caractère adéquat de l'assurance responsabilité civile pour faire face à des événements catastrophiques, plus précisément en ce qui a trait aux petites compagnies de chemin de fer » peut-on y lire dans un communiqué émis par l'OTC (OTC, 2013).

Le 24 septembre 2013, la Sûreté du Québec effectue une perquisition aux bureaux de MMA, confirmant que « différentes preuves […] pouvaient supporter des accusations criminelles » (*La Presse*, 2013d). L'enquête criminelle de même que celle menée par le BST se poursuivent. Entre-temps, d'autres constats inquiétants sont faits : Transports Canada avait autorisé MMA à n'assigner qu'un seul opérateur à ses trains (*La Presse*, 2013b) et tarde à faire appliquer un règlement adopté sept ans plus tôt en ce qui concerne le transport de matières dangereuses (*La Presse*, 2013e). De plus, dans un rapport de 2012, le BST émettait de sérieux doutes quant à l'utilisation des wagons de « catégorie 111 », utilisés dans le convoi de la MMA (SRC, 2013o). La négligence semblerait donc en cause, de la part de la compagnie, mais également de la part des organismes chargés de prévenir les risques.

Cette analyse linéaire permet de dresser la liste des problématiques menant à l'événement tragique et à ses quelques semaines de gestion. Dans la section suivante, nous analysons les enjeux qui sous-tendent le développement de cette crise par les signes avant-coureurs ignorés, les déficits réglementaires et les conditions structurelles qui ont permis à un tel événement de survenir.

20.2. Des déficits systémiques

Les analyses à la suite de crises sont des occasions pour comprendre les dynamiques institutionnelles et interorganisationnelles qui se sont tissées au fil du temps, tant au niveau politique et administratif qu'au niveau légal. De façon très sommaire, les faits observés dans cette tragédie sont la perte de vies humaines, les dommages environnementaux de plusieurs centaines de millions

de dollars et une crise de confiance de la population québécoise et canadienne à l'égard de l'industrie et des législateurs chargés de la réguler. Au-delà de la polémique entourant ceux à qui incombe la responsabilité des événements, des débats concernant les causes techniques, les poursuites judiciaires et les coûts de décontamination, au-delà aussi des enquêtes de la Sûreté du Québec, la tragédie de Mégantic est une crise qui résonne dans toute l'infrastructure énergétique essentielle, et plus particulièrement dans l'industrie pétrolière et gazière.

D'une part, la tragédie de Lac-Mégantic met en lumière les déficits dans la réglementation, les limites des lois visant la protection de l'environnement et la complexité des recours judiciaires pour les familles en deuil (SRC, 2013p, 2013q ; *La Presse*, 2013f). D'autre part, d'autres infrastructures sont lourdement touchées : les systèmes électriques et d'aqueduc de la ville de Mégantic sont à reconstruire en bonne partie, et l'activité économique de la ville est paralysée. Le déversement a causé la contamination de sources d'eau potable en aval et a interrompu la production de certaines usines (SRC, 2013r). C'est un exemple d'échecs en cascade d'un système complexe. Cette tragédie s'est matérialisée parce que plusieurs enjeux en interaction et plusieurs cercles vicieux se sont croisés de manière à permettre aux défaillances d'engendrer un effet domino. Comme pour plusieurs crises, il était difficile de les mettre en lien avant que survienne l'événement (Boin, 2010 ; Turner, 1978 ; Perrow, 1984). En effet, la gestion des interactions est difficile, puisque nous sommes face à un réseau complexe tant sur le plan de la production de l'énergie pétrolière que sur celui de la législation l'encadrant.

Nous analysons ici les racines de la crise en place depuis plusieurs années au sein de l'industrie pétrolière et ferroviaire. Nous étudions en quoi la MMA présentait des signes de vulnérabilité et comment la réglementation inadéquate a rendu impossible le décodage des signes avant-coureurs. Ces signaux précurseurs, de même que les conditions structurelles, culturelles et réglementaires de cette catastrophe sont donc abordés.

20.2.1. Les signes précurseurs de vulnérabilité : les conditions culturelles et structurelles

L'un des préalables à une gestion de crise efficace est la confiance mutuelle entre les organisations d'un même réseau de gouvernance. Ceci permet une certaine transparence vis-à-vis des données relatives

à la vulnérabilité des infrastructures connues et partagées par les parties prenantes. Les gouvernements ont un rôle à jouer pour favoriser la collaboration entre les organisations privées et publiques qui interviennent à un moment ou un autre dans le système de gestion du risque. La coordination quant à la gestion des risques permet également une gestion de crise efficace et une réponse concertée. Ceci est rendu possible par une mobilisation de l'expertise et des ressources de chacun dans le but de résoudre la crise de façon efficiente, ou encore de diminuer les sources de danger avant que les crises ne surviennent (Walker, 2011). Or, actuellement, « personne ne sait » ce qui se trouve dans les wagons lorsqu'un accident se produit, révèle le maire de l'arrondissement de Lachine à l'occasion d'une dénonciation par la Fédération canadienne des municipalités de « l'absence d'un mécanisme efficace et sûr pour partager les informations de base sur les produits dangereux[9] ». Ce n'est qu'après un accident que les transporteurs sont tenus d'acheminer à Transports Canada l'information sur les produits dangereux. L'absence de données permettant des échanges d'information quant à la dangerosité des produits transportés résulte d'un défaut de vigilance et d'une culture d'infaillibilité et de simplicité qui nient la complexité des organisations, de même que leurs risques inhérents. (Kervern, 1995, p. 35). En effet, en ne mettant pas en place de tels mécanismes, tant les compagnies ferroviaires que le gouvernement fédéral montrent combien ils ne parviennent pas à prendre la mesure du risque.

« Un certain temps s'écoule avant que les vulnérabilités systémiques échappent à la capacité des organisations de composer avec elles », écrit Busby à la suite de l'analyse de deux cas de catastrophes ferroviaires au Royaume-Uni (Busby, 2006, p. 1376 ; traduction libre). *A posteriori*, ces signes précurseurs apparaissent comme des signaux évidents de défaillances dans le système dont le diagnostic n'aura pas été fait à temps, ou n'aura pas mené à une remise en question adéquate des méthodes, processus ou pratiques.

« La tendance écrasante est de traiter les signaux faibles avec une réponse tout aussi faible » (Weick et Sutcliffe, 2007). Les crises sont toujours précédées de signaux faibles, des signaux précurseurs indiquant que la fiabilité d'un système complexe a atteint son point

9. Citation du président de la fédération, Claude Dauphin (*Le Devoir*, 2013h).

critique (Mitroff, 2001). Ces signaux faibles sont cependant l'objet de rationalisations[10]. Les signes précurseurs étaient présents en ce qui concerne Lac-Mégantic.

20.2.2. Des pratiques et des normes vivement dénoncées

Les syndicats dénoncent les pratiques de l'industrie ferroviaire (*Le Devoir*, 2013i) et accusent même Ottawa – le niveau juridictionnel chargé de superviser les activités ferroviaires – d'être complice du drame (*Le Devoir*, 2013j), ce que nie le gouvernement conservateur (*Le Soleil*, 2013c). Sous la pression, d'autres compagnies ferroviaires tentent de se dissocier des pratiques de MMA en matière de sécurité (SRC, 2013s). Selon le BST (2013b), la compagnie MMA est responsable de 121 des 2966 accidents de train qui ont eu lieu au Canada entre 2003 et 2013.

Un ancien ingénieur chez Iron Road Railways, que MMA a acquis, a écrit, un mois après la tragédie, une lettre ouverte aux journaux afin de dénoncer la désuétude des normes et des mesures de sécurité en vigueur au sein de l'infrastructure :

> Ce qui est arrivé à Lac-Mégantic est lié à 30 ans d'érosion, à la grandeur du continent, des règles, des procédures, de l'équipement et de l'infrastructure dans l'industrie ferroviaire et à une culture d'achat par des promoteurs non ferroviaires qui a mené au report de l'entretien et à de profondes coupures de dépenses[11].

Si l'entretien des voies ferrées ne semble pas directement en cause dans l'accident, le maximum de 10 km/h indique, selon cet ingénieur, que la compagnie prenait des risques importants en ne remédiant pas à la désuétude de ses infrastructures physiques, et que l'absence d'entretien n'était qu'un symptôme de plus de cette course au profit. On caractérise cette situation de déficit organisationnel par la domination du critère productiviste sur les aspects de sécurité (Kervern, 1995, p. 36). Pour ajouter à la thèse de la

10. Par exemple, il est loisible de classer une situation de danger récurrente sous l'égide du « risque acceptable », le « risque calculé », ou de traiter un quasi-accident comme une « situation d'exception » qui entre dans les marges d'erreur et pour laquelle aucune action corrective plus profonde n'est nécessaire.

11. James Goodrich est ingénieur ferroviaire (*The Gazette,* 2013 ; traduction libre).

négligence, Doug Finnson, vice-président de la conférence du rail au syndicat des Teamsters, interviewé par *La Presse*, est catégorique : laisser des trains sans surveillance même sur la voie principale est une pratique courante « *d'un bout à l'autre du pays* » (*La Presse*, 2013g). Cette découverte du grand public attire l'attention sur le contexte réglementaire, soit les mécanismes de vigie du danger et le système de gouvernance des risques d'actes de terrorisme, de sabotage ou de négligence dans cette industrie en pleine expansion. De plus, dans les jours qui ont suivi l'explosion, différentes plateformes médiatiques ont mis en évidence les manquements connus de la compagnie aux lois américaines (*La Presse*, 2013h) et les incidents précédents dont la compagnie avait été tenue responsable, notamment le déversement de 13 000 litres de pétrole près du site de la tragédie, pas moins d'un mois plus tôt (SRC, 2013t). En l'absence d'un système proactif qui cherche constamment à détecter les signaux faibles des catastrophes, un réajustement des pratiques et des processus qui réduisent les risques inhérents à des situations dangereuses peut difficilement prendre place (Roe et Shulman, 2008).

20.2.3. Une réglementation existante, mais inappliquée

Les crises affectent les fondements mêmes d'une organisation ou d'un réseau, et peuvent engendrer de profonds questionnements. Dans le cas de la tragédie de Lac-Mégantic, on se demande quelles sont les règles du jeu et à qui incombe la responsabilité de superviser les activités de compagnies ferroviaires comme MMA, qui semblent prêtes à mettre en péril la sécurité du public au nom du profit ?

La Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement relate le fait suivant :

> Plus l'enquête sur la tragédie avance, plus il ressort qu'à la suite d'un accident, on consulte, on évalue, on analyse, on réfléchit, on fait des recommandations, on modifie des lois et règlements et… on omet parfois de suivre les recommandations ou de faire entrer en vigueur et d'appliquer les règlements (Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, 2013b).

Elle révèle des mises en garde émises par plusieurs organisations relativement à des déficits constatés quant à la sécurité ferroviaire et au transport de matières dangereuses :

- le Commissaire fédéral à l'environnement a publié en 2011 un rapport critiquant l'absence de pratiques de gestion nécessaires pour surveiller de manière efficace la conformité réglementaire à la loi de 1992 sur le transport de matières dangereuses et soulignant l'absence de vérification approfondie des plans d'intervention en cas d'urgence ;
- le Comité consultatif examinant la loi sur la sécurité ferroviaire constatait à la fois l'absence d'efficacité et de mise en application de la règle sur la prévention et la lutte contre les incendies, et recommandait la présence d'une boîte noire enregistreuse des communications de l'opérateur de train pour élucider les causes d'éventuels accidents. Ce comité a aussi recommandé un amendement à la Loi pour y inclure « un devoir général d'entretien d'une installation ferroviaire » ;
- un rapport interne de Transports Canada datant de 2006 fait état de problématiques soulevées par l'inspection quant à la conformité aux lois du transport des matières dangereuses.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, ces déficits de renforcement de la législation existante furent largement dénoncés par les médias (*La Presse*, 2013i). Alors que les difficultés et les délais en matière d'encadrement réglementaire relatif à la sécurité font surface, les villes prennent conscience de ces problématiques structurelles et sociales liées au transport de matières dangereuses sur leur territoire (SRC, 2013h).

20.2.4. L'absence de données et la dilution des responsabilités

Le 11 septembre 2013, le BST, qui avait constaté que les combustibles des wagons étaient plus inflammables que ce que les compagnies laissaient entendre, émet un avis quant à l'étiquetage des produits transportés (BST, 2013c). En gestion de risque, ces constats renvoient à la notion de dégénérescences difficiles à détecter : l'absence de la hiérarchie des règles, l'absence de classification des données et l'absence de priorités (Kervern, 1995).

Ces diverses problématiques quant aux dimensions internes de gestion des risques au sein de l'industrie sont aussi l'objet de grandes préoccupations au sein de l'appareil d'État, notamment en ce qui concerne les laps de temps importants entre la prise de décision en matière de sécurité et sa mise en application (*La Presse*, 2013j). L'OTC a octroyé à cette compagnie un permis d'exploitation du réseau ferroviaire alors que son contrat d'assurance était nettement insuffisant pour couvrir les dommages que causeraient l'incendie des matières transportées ou leur déversement (SRC, 2013u). La responsabilité est diffuse entre la compagnie de transport, ses assureurs, et les organisations gouvernementales chargées de superviser l'ensemble des contrats (*Le Devoir*, 2013k).

Par ailleurs, le 18 septembre, un accident à un passage à niveau dans la région d'Ottawa a ajouté à la crise interne vécue par les organismes fédéraux de réglementation ferroviaire, car il a amené le public à réaliser que l'incurie et les dysfonctions du système de législation en matière ferroviaire ne se limitaient pas au transport de matières dangereuses, mais qu'elles touchaient également la question des passages à niveau (*La Presse*, 2013k). Cependant, la crise de Lac-Mégantic et l'accident de train d'Ottawa ont dévoilé un grand nombre de lacunes dans la réglementation, et le flou entourant le partage des responsabilités est palpable. Il s'agit là d'un autre type de déficit organisationnel, qui est celui de la dilution des responsabilités (Kervern, 1995, p. 36) entre les organisations qui composent le réseau.

20.2.5. Des apprentissages échoués

Cette absence de reddition de compte, la contestation et cette apparente dilution des responsabilités quant à la décontamination et au dédommagement des pertes subies au cours de la tragédie nous amènent à remettre en question le processus de retour d'expérience dans le domaine ferroviaire au Québec.

La grande région métropolitaine de Montréal a elle aussi connu des déversements pétroliers ferroviaires. Lors du déraillement d'un train ayant causé le déversement de 61 wagons de produits pétroliers à Mont-Saint-Hilaire, en 1999, deux employés du CN sont décédés et, en l'absence de connaissances sur les méthodes d'intervention appropriées, les pompiers ont pris quatre jours à maîtriser les flammes. Cette indisponibilité des plans d'intervention

avait fait l'objet de recommandations de la part du BST. Un règlement obligeant les entreprises de chemin de fer qui transportent des hydrocarbures liquides à communiquer leurs plans de mesures d'urgence aux villes a été rédigé à la suite de l'accident de Mont-Saint-Hilaire, à la demande du BST. Plus de sept ans après sa parution dans la *Gazette officielle*, ce règlement n'a jamais été appliqué (*La Presse*, 2013e).

Il est d'ailleurs intéressant, au chapitre de l'apprentissage, de constater que l'OTC s'est senti interpellé par l'absence de mécanismes permettant la mise en vigueur de certaines dispositions législatives :

> L'augmentation du nombre d'expéditions par chemin de fer de pétrole brut et d'autres matières dangereuses fait ressortir la nécessité de déterminer la meilleure façon de s'assurer que les compagnies de chemin de fer, petites et grandes, ont un niveau suffisant d'assurance responsabilité civile, y compris pour faire face à d'éventuels événements catastrophiques comme celui survenu à Lac-Mégantic. […] Par conséquent, l'automne prochain, l'Office entreprendra une consultation et un examen du caractère adéquat des exigences en matière d'assurance responsabilité réglementaire en ce qui a trait à la délivrance de certificats d'aptitude demandés par les compagnies de chemin de fer réglementées (OTC, 2013).

20.2.6. Des enjeux éthiques non résolus

D'une part, sceptiques par rapport à la prétendue mauvaise santé financière de la compagnie Rail World, maison mère de MMA, des analystes en finances dévoilent que les gouvernements fédéral et provincial lui ont accordé une aide de 24 millions chacun pour moderniser son réseau de 820 km de voies ferrées au Canada, en plus d'une aide de 14 millions en prêts de la part de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Cependant, elle aurait plutôt dépensé cet argent aux États-Unis pour y développer son réseau (Agence QMI, 2013c). D'autre part, malgré l'absence de couverture d'assurance adéquate (*Le Soleil*, 2013d ; Agence QMI, 2013d) et sa faillite annoncée, l'OTC a renouvelé à deux reprises le droit de MMA de poursuivre temporairement ses activités ferroviaires (SRC, 2013v, 2013w). Les différents partenaires du réseau ferroviaire, tant les législateurs que les compagnies, sont membres, qu'ils le souhaitent ou non, d'un système de gouvernance du risque

comportant plusieurs défaillances. Au moment de la révocation du permis de MMA, l'OTC a annoncé des consultations pour l'automne, de même qu'un « examen du caractère adéquat des exigences en matière d'assurance responsabilité réglementaire en ce qui a trait à la délivrance de certificats d'aptitude demandés par les compagnies de chemin de fer réglementées ». Plusieurs observateurs interprètent cette affirmation comme un aveu de laxisme (*La Presse*, 2013l ; *Le Devoir*, 2013l).

Apprendre d'une crise est une tâche délicate. Les personnes qui gèrent les organisations ayant vécu une crise doivent remettre en question certaines des prémisses qui avaient jusqu'alors guidé la bonne marche des systèmes. L'incapacité de tirer les conséquences d'une crise dans la gestion quotidienne, l'absence de procédures écrites de gestion des dangers ou l'absence de retour d'expérience sont classifiées comme des lacunes épistémiques, c'est-à-dire comme l'absence de la constitution d'une banque de connaissances. Le fait que les crises ne mènent pas à des modifications concrètes des modes d'action et des processus de vigie renvoie à la notion de blocage métrique (blocage de retour d'expérience) ou de blocage des mécanismes de travail sur les finalités (Kervern, 1995).

Bien que les crises soient des occasions d'apprentissage et de prise de conscience des limites des principes d'ingénierie ou de gestion qui prévalent dans les systèmes complexes, elles représentent également des moments de recomposition des pouvoirs. Au-delà des déficits préalablement identifiés, nous pouvons ajouter qu'il y a au sein du réseau une absence relative de réflexivité vis-à-vis du système de valeurs qui le compose, des finalités, des données en présence (permettant la décision) et des modèles de prise de décision et de communication qui prévalent au sein du réseau de législation. On pourrait citer, à titre d'exemple, la nature non coercitive des recommandations du BST, dont la mission contraste avec celle de l'OTC, qui se considère, aux dires de son porte-parole lors d'entrevues accordées à la Société Radio-Canada, d'abord comme un partenaire de l'industrie[12]. Il y a donc une tension en ce qui concerne la mission même de cet organisme de régulation, à savoir s'il doit protéger l'industrie ou lui demander des comptes.

12. En entrevue avec Sébastien Bovet à *24 heures en 60 minutes*, Jacqueline Bannister, porte-parole de l'OTC, a aussi expliqué qu'en raison de politiques de confidentialité, « l'Office n'est […] pas en mesure de divulguer quelque renseignement financier lié au certificat d'aptitude de MMA/MMAC » (SRC, 2013x).

20.2.7. Une infrastructure essentielle en pleine mutation

Le pétrole brut contenu dans le train provenait du gisement Bakken, au Dakota du Nord (*La Presse*, 2013m), dont les deux tiers sont transportés par chemin de fer. Ce convoi était en route vers la raffinerie de la compagnie Irving, à Saint John, Nouveau-Brunswick. Entre 2008 et 2012, le boom du pétrole de schiste a fait en sorte que la quantité de pétrole transporté par train s'est multipliée par 25 aux États-Unis (*ibid.*). Le Canada a connu, en cinq ans, une hausse de 28 000 % de la quantité de pétrole expédiée par train, selon l'Association des chemins de fer du Canada[13].

Si le risque est inhérent à certaines activités humaines, ces transformations récentes de l'approvisionnement énergétique interpellent le public quant aux mesures prises par l'ensemble des acteurs impliqués pour éviter que survienne ce type de tragédies. Pour le Québec et les municipalités québécoises, la gestion du risque d'échecs en cascade est d'autant plus difficile dans un contexte où l'industrie ferroviaire est de compétence fédérale. La gouvernance partagée du risque est donc en partie restreinte par le contexte réglementaire.

Conclusion : quel avenir pour la sécurité dans les infrastructures essentielles québécoises ?

Il peut être consternant de voir que les recommandations récurrentes de différents organismes ayant fait rapport au gouvernement fédéral en matière de sécurité dans les transports n'ont pas été suivies. Cependant, cette nouvelle tragédie pourrait faire en sorte que les écueils à l'amélioration de la gestion du risque soient dorénavant identifiés convenablement et que les législateurs en tiennent compte afin de mener à bien le retour d'expérience.

Parfois, la crise représente une conjoncture favorable à la mise sur pied d'initiatives de responsabilisation et de prise en charge de problématiques organisationnelles et structurelles, éthiques et

13. « Jusqu'à 140 000 wagons-citernes transportant du pétrole brut devraient circuler sur les rails du pays cette année, comparativement à seulement 500 en 2009 » (SRC, 2013y).

managériales en latence et encore irrésolues. La crise aura probablement déclenché une série de questionnements au sein de l'industrie ferroviaire, qui résulteront peut-être en des propositions de réglementation ou de vigies améliorées du risque. Les organisations qui composent le réseau devront développer leur prudence organisationnelle (*mindfullness*). Ceci est une caractéristique d'organisations qui adoptent des stratégies pour amenuiser les rationalisations dangereuses auxquelles elles sont en proie (Weick et Sutcliffe, 2007).

Après un événement comme la tragédie du Lac-Mégantic, plusieurs facteurs devront être réévalués afin d'identifier où se sont produites les défaillances (Therrien, 2010 ; Smith et Elliot, 2007). Existe-t-il une rigidité des valeurs, des croyances et des présuppositions qui nuisent à la compréhension de l'événement ? Les menaces sont-elles minimisées ? Comment se partage la responsabilité sociale des risques ? La communication sur les risques est-elle ineffective ? Les enquêtes de la SQ et du BST pourraient répondre partiellement à ces questions. Les règles permettent-elles une supervision adéquate des risques inhérents aux infrastructures essentielles de notre société ?

Les infrastructures essentielles telles que le réseau de transport terrestre, dont le réseau ferroviaire fait partie, sont des systèmes d'adaptation complexes dont les composantes sociotechniques sont en constante interaction (Comfort, 2010 ; Stacey et Griffin, 2006). La complexité qui caractérise cet enchevêtrement de réseaux n'est pas impossible à analyser. Il suffit que les parties prenantes aient la volonté de remédier à leurs problèmes mutuels complexes et de consacrer des ressources à la coordination interorganisationnelle en matière de gestion du risque. Des plans d'action ou des plans d'urgence préétablis peuvent certainement contribuer à diminuer les effets des crises, et à réduire la volatilité des options dans la réaction aux crises. Cependant, ces plans ont des limites auxquelles seul un renforcement de la coordination en réseau peut répondre. Par exemple, il apparaît clairement aujourd'hui que la situation multipaliers (fédéral, provincial, municipal) à Lac-Mégantic pose une difficulté supplémentaire non seulement à la résolution de la crise, mais aussi à la gestion des risques en amont. Donc, par ces changements qui s'opèrent dans la nature même des menaces, il nous appartient de nous remettre en question et de revisiter les méthodes mêmes d'appréhension et de détection des risques dans ces systèmes. Nous ne pouvons plus simplement nous permettre de mettre en place des plans d'urgence, des comités de coordination

ou encore de faire des analyses techniques des risques. Manœuvrer efficacement dans l'incertitude requiert une confiance, une concertation, une fluidité de l'information et des ressources qui sont difficiles à mobiliser dans un contexte caractérisé par la fragmentation institutionnelle et une contractualisation importante des rapports entre les organisations publiques et privées qui composent nos grands réseaux d'infrastructures : « *We cannot solve our problems with the same thinking that was used to create them* » (Albert Einstein). Ce n'est pas avec les outils et les modes de pensée qui ont créé les risques que nous pourrons les réduire. Il faut donc repenser la gestion de nos systèmes en créant des unités transversales de gestion des problèmes complexes entre les paliers de gouvernement et entre les différents ministères, en se repliant sur le rôle premier du gouvernement : la protection de la population.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette crise et de cette tragédie et pourraient être transférables, c'est-à-dire appliqués à la protection d'autres infrastructures, comme les routes, les voies maritimes, le transport d'eau potable et les lignes électriques. Les autorités publiques pourraient profiter de la sensibilité accrue de la part du secteur privé pour s'exercer à différents scénarios catastrophe et analyser les méthodes d'alerte (Walker, 2012), la gestion des coûts et des ressources en cas d'urgence, ou les modèles de décisions qui seraient applicables à ces situations. Ces apprentissages et pistes de solutions peuvent aller de procédures d'évacuation et d'alertes efficaces pour divers scénarios de situations dangereuses à la mise en place de technologies par fibre optique pour assurer la vigie de la sécurité sur les voies ferrées (Fan, Jiang et Li, 2008) tout en gardant à l'esprit que l'ajout de systèmes automatisés peut procurer un faux sentiment de sécurité, ou encore, augmenter la complexité de ces systèmes.

Nous ne pouvons nous permettre d'attendre et d'être pris au dépourvu par un nouvel événement tel que celui de Lac-Mégantic dans des villes encore plus denses avec les conséquences que l'on peut imaginer. Ceci pourrait nous plonger dans une situation désordonnée avec de graves séquelles. Préparons-nous plutôt à gérer nos systèmes en prenant pour acquis que nous allons être surpris par des événements qui créent des situations en cascade. Préparons-nous en concevant des systèmes résilients, c'est-à-dire capables de se transformer rapidement en s'appuyant sur une connaissance concertée des possibilités dont ils disposent au moment où l'imprévu et l'incertitude imposent leur reconfiguration.

Bibliographie

AGENCE QMI (2013a). *Lac Mégantic : MMA refuse la responsabilité*, 9 juillet, <http://argent.canoe.ca/nouvelles/lac-megantic-mma-refuse-la-responsabilite-9072013>.

AGENCE QMI (2013b). *Lac-Mégantic : Ottawa réitère sa volonté de participer à la décontamination*, 3 octobre, <http://fr.canoe.ca/infos/quebeccanada/politiquefederale/archives/2013/10/20131003-111130.html>.

AGENCE QMI (2013c). *MMA, une entreprise subventionnée sur le fil du rasoir*, 9 juillet, <http://argent.canoe.ca/nouvelles/canada/mma-une-entreprise-subventionnee-sur-le-fil-du-rasoir-9072013>.

AGENCE QMI (2013d). *Faillite de la MMA : l'assureur américain conteste*, 1er octobre, <http://fr.canoe.ca/infos/international/archives/2013/10/20131001-172516.html>.

BOIN, A. (2010). « Designing resilience : Leadership challenges in complex administrative systems », dans L.K. Comfort, A. Boin et C.C. Demchak (dir.), *Designing Resilience : Preparing for Extreme Events*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p. 129-142.

BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS (2013a). *Enquête ferroviaire R13D0054*, 23 septembre, <http://www.bst-tsb.gc.ca/fra/enquetes-investigations/rail/2013/R13D0054/R13D0054.asp>.

BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS (2013b). *Événements ferroviaires et victimes liés à des trains, par opérateur (A-N), 2003-2012*, 11 juillet, <http://www.bst-tsb.gc.ca/fra/stats/rail/r13d0054/sl-lc-r13d0054-a-n.asp#r116>.

BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS (2013c). *Le BST demande aux organismes de réglementation canadiens et américains d'exiger que l'on détermine et documente correctement les propriétés des matières dangereuses pour garantir leur transport sécuritaire*, 11 septembre, <http://www.bst-tsb.gc.ca/fra/medias-media/communiques/rail/2013/R13D0054-20130911.asp>.

BUSBY, J.S. (2006). « Failure to mobilize in reliability-seeking organizations : Two cases from the UK Railway », *Journal of Management Studies*, vol. 43, no 6, p. 1375-1393.

CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (2013a). *Décontamination et nettoyage de Lac-Mégantic : qui paiera la note et qui peut être contraint de le faire ?*, 31 juillet, <http://www.crcde.ulaval.ca/decontamination-et-nettoyage-de-lac-megantic-qui-paiera-la-note-et-qui-peut-etre-contraint-de-le>.

CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (2013b). *Des recommandations non appliquées et un règlement qui reste lettre morte*, <http://www.crcde.ulaval.ca/des-recommandations-non-appliquees-et-un-reglement-qui-reste-lettre-morte>, consulté le 8 octobre 2013.

COMFORT, L.K., A. BOIN et C.C. DEMCHAK (dir.) (2010). *Designing Resilience : Preparing for Extreme Events*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

FAN, D., D.-S. JIANG et W.-L. LI (2008). « Experiment study of fiber optic sensing in railway security monitoring », *1st Asia-Pacific Optical Fiber Sensors Conference*, APOS '08.

KERVERN, G.Y. (1995). *Éléments fondamentaux des cindyniques*, Paris, Economica.

LA PRESSE (2013a). *La MMA blâme les pompiers*, 9 juillet, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201307/08/01-4668956-la-mma-blame-les-pompiers.php>.

LA PRESSE (2013b). *Transports Canada a autorisé la MMA à n'assigner qu'un seul opérateur à ses trains*, 9 juillet, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201307/08/01-4668959-transports-canada-a-autorise-la-mma-a-nassigner-quun-seul-operateur-a-ses-trains.php>.

LA PRESSE (2013c). *Assurances : l'Office des transports ne s'en mêlera pas*, 1er août, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201308/01/01-4676004-assurances-loffice-des-transports-ne-sen-melera-pas.php>.

LA PRESSE (2013d). *MMA : près de 300 documents saisis à Farnham*, 24 septembre, <http://www.lapresse.ca/la-tribune/estrie-et-regions/201309/24/01-4692836-mma-pres-de-300-documents-saisis-a-farnham.php>.

LA PRESSE (2013e). *Un règlement resté lettre morte depuis 2006*, 11 juillet, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201307/11/01-4669813-un-reglement-reste-lettre-morte-depuis-2006.php>.

LA PRESSE (2013f). *Faillite de MMA aux É.-U. : le comité de créanciers souhaité par Québec contesté*, 17 septembre, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201309/17/01-4690334-faillite-de-mma-aux-e-u-le-comite-de-creanciers-souhaite-par-quebec-conteste.php>.

LA PRESSE (2013g), *Cause du désastre : le président de MMA contredit catégoriquement*, 9 juillet, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201307/09/01-4669054-cause-du-desastre-le-president-de-mma-contredit-categoriquement.php>.

LA PRESSE (2013h). *La compagnie de chemin de fer n'en est pas à son premier accident*, 7 juillet, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201307/07/01-4668480-la-compagnie-de-chemin-de-fer-nen-est-pas-a-son-premier-accident.php>.

LA PRESSE (2013i). *Matières dangereuses : des rapports avaient mis en garde Transports Canada*, 10 juillet, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201307/10/01-4669384-matieres-dangereuses-des-rapports-avaient-mis-en-garde-transports-canada.php>.

LA PRESSE (2013j). *Sécurité ferroviaire : le président de la FQM écorche le ministre Lebel*, 28 septembre, <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/201309/28/01-4694363-securite-ferroviaire-le-president-de-la-fqm-ecorche-le-ministre-lebel.php>

LA PRESSE (2013k). *Passages à niveau : les collisions mortelles sont légion au Canada*, 19 septembre, <http://www.lapresse.ca/actualites/national/201309/18/01-4690865-passages-a-niveau-les-collisions-mortelles-sont-legion-au-canada.php>.

LA PRESSE (2013l). *Lac-Mégantic : Ottawa manque à son « obligation morale », estime un expert*, 20 août, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201308/20/01-4681622-lac-megantic-ottawa-manque-a-son-obligation-morale-estime-un-expert.php>.

LA PRESSE (2013m). *Dakota du Nord : ruée vers l'or noir… de schiste*, 20 septembre, <http://affaires.lapresse.ca/economie/etats-unis/201309/20/01-4691279-dakota-du-nord-ruee-vers-lor-noir-de-schiste.php>.

LE DEVOIR (2013a). *Lac-Mégantic – Les médias s'approchent de la zone rouge*, 16 juillet, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/383051/des-medias-peuvent-examiner-la-zone-rouge-a-lac-megantic-mais-n-y-ont-pas-acces>.

LE DEVOIR (2013b). I*dentification des victimes : un travail « extrêmement complexe »*, 17 juin, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/383117/identification-des-victimes-un-travail-extremement-complexe>.

LE DEVOIR (2013c). *Lac-Mégantic : Labeaume tire à boulets rouges sur Edward Burkhardt*, 26 juillet, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/383798/lac-megantic-labeaume-tire-a-boulets-rouges-sur-edward-burkhardt>.

LE DEVOIR (2013d). S*écurité ferroviaire – Des maires interpellent le fédéral*, 17 juillet, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/383119/securite-ferroviaire-des-maires-interpellent-le-federal>.

LE DEVOIR (2013e). *Lac-Mégantic – Le CP fera appel de l'ordonnance*, 16 août, <http://www.ledevoir.com/societe/justice/385213/lac-megantic-le-cp-ira-en-appel-de-l-ordonnance-emise-par-quebec>.

LE DEVOIR (2013f). *Lac-Mégantic – Le pire déversement terrestre en Amérique du Nord*, 24 juillet, <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/383597/le-pire-deversement-terrestre-en-amerique-du-nord>.

LE DEVOIR (2013g). *La MMA se place sous la protection des tribunaux*, 8 août, <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/384608/la-montreal-maine-atlantic-railway-sous-la-protection-des-tribunaux>.

LE DEVOIR (2013h). *Matières dangereuses : Transports Canada évoque des questions de sécurité*, 17 septembre, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/387696/matieres-dangereuses-transports-canada-evoque-des-questions-de-securite>.

LE DEVOIR (2013i). *Lac-Mégantic – Selon l'AFPC, il y a eu négligence de la part du gouvernement Harper*, 15 juillet, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/382988/lac-megantic-selon-l-afpc-il-y-a-eu-negligence-de-la-part-du-gouvernement-harper>.

LE DEVOIR (2013j). *Catastrophe ferroviaire de Lac-Mégantic – Ottawa accusé d'être « complice » du drame*, 16 juillet, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/383046/ottawa-accuse-d-etre-complice-du-drame>.

LE DEVOIR (2013k). *Ottawa et le transport ferroviaire – Incurie létale*, 20 juillet, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/383345/incurie-letale>.

LE DEVOIR (2013l). *Explosion de Lac-Mégantic – Tant de légèreté – Chronique de Josée Boileau*, 16 septembre, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/387530/explosion-de-lac-megantic-tant-de-legerete>.

LE SOLEIL (2013a). *Drame à Lac-Mégantic : le communiqué mal traduit de MMA fait jaser*, 8 juillet, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201307/08/01-4668770-drame-a-lac-megantic-le-communique-mal-traduit-de-mma-fait-jaser.php>.

LE SOLEIL (2013b). *MMA touchée par quatre incendies depuis 2005*, 9 juillet, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201307/09/01-4669024-mma-touchee-par-quatre-incendies-depuis-2005.php>.

LE SOLEIL (2013c) *Lac-Mégantic : pas la responsabilité d'Ottawa, selon le ministre Lebel*, 26 septembre, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201309/26/01-4693652-lac-megantic-pas-la-responsabilite-dottawa-selon-le-ministre-lebel.php>.

LE SOLEIL (2013d). *Les assurances de MMA s'annoncent insuffisantes*, 22 juillet, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201307/22/01-4673200-les-assurances-de-mma-sannoncent-insuffisantes.php>.

MITROFF, I.I. (2001). *Managing Crises Before They Happen : What Every Executive and Manager Needs to Know about Crisis Management*, New York, AMACOM.

OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA (2013). *L'Office des transports du Canada suspend le certificat d'aptitude de Chemin de fer Montréal, Maine & Atlantique et de Montréal, Maine & Atlantique Canada Cie*, 13 août, <http://www.otc-cta.gc.ca/fra/loffice-des-transports-du-canada-suspend-le-certificat>.

PERROW, C. (1984). *Normal Accidents – Living with High Risk Technologies*, New York, Basic Books.

ROE, E.M. et P.R. SCHULMAN (2008). *High Reliability Management : Operating on the Edge*. Redwood City, Stanford University Press.

SMITH, D. et D. ELLIOTT (2007). « Exploring the barriers to learning from crisis : Organizational learning and crisis », *Management Learning*, vol. 38, nº 5, p. 519-538.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013a). *La SQ perquisitionne les bureaux de la MMA à Farnham*, 25 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/07/25/002-perquisition-bureau-sq-mma-farnham.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013b). *Lac-Mégantic : la compagnie évoque le système de freinage à air*, 7 juillet, <http://www.radio-canada.ca/regions/estrie/2013/07/07/007-hypothese-accident-megantic.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013c). *Lac-Mégantic : première aide financière et annonce d'une messe commémorative*, 15 juillet, <http://www.radio-canada.ca/regions/estrie/2013/07/15/001-megantic-cheque-sinistre.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013d). *Cause du désastre : le président de MMA contredit catégoriquement*, 9 juillet, <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201307/09/01-4669054-cause-du-desastre-le-president-de-mma-contredit-categoriquement.php>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013e). *Les employés de MMA « auraient dû savoir », dit leur grand patron*, 9 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/07/09/004-burkhardt-railworld-pdg.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013f). *L'UMQ réclame l'inspection des locomotives, des wagons et des rails*, 11 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2013/07/11/003-umq-inspection-ferroviaire.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013g). *Sécurité ferroviaire : les municipalités veulent être associées à tout le processus*, 24 août, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/08/23/002-fcm-ottawa-securite-ferroviaire-trois-secteurs.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013h). *Des maires veulent une inspection « systématique » de la MMA*, 16 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/07/16/001-megantic-mma-reunion-securite-maires-region.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013i). *Transport ferroviaire : les maires rassurés par la ministre Lisa Raitt*, 26 juillet, <http://www.radio-canada.ca/regions/estrie/2013/07/25/007-raitt-maires-mma.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013j). *Lac-Mégantic : Québec ordonne à la MMA de remettre le site en état*, 29 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/environnement/2013/07/29/001-blanchet-decontamination-lac-megantic.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013k). *La MMA mise en demeure*, 23 juillet, <http://www.radio-canada.ca/regions/estrie/2013/07/23/001-lac-megantic-securite-publique-stephane-bergeron.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013l). *Tragédie de Lac-Mégantic : World Fuel Services prend ses distances*, 31 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2013/07/31/011-world-fuel-services-resultats-megantic-informations.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013m). *Entrevue de M. Daniel Garner, professeur de Droit et spécialiste de la responsabilité civile*, 30 juillet, <http://www.radio-canada.ca/audio-video/#urlMedia=http://www.radio-canada.ca/Medianet/2013/CBFT/2013-07-30_18_00_00_tj18h_0002_15_500.asx&pos=0>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013n). *La MMA pourrait être vendue d'ici la mi-décembre*, 7 octobre, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2013/10/07/008-mma-vente-megantic.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013o). *Lac-Mégantic : la sécurité du type de wagons déjà mise en cause*, 8 juillet, <http://www.radio-canada.ca/regions/estrie/2013/07/08/003-lac-megantic-denis-lebel-enquete.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013p). *Lac-Mégantic : MMA échappe pour l'instant au recours collectif*, 17 septembre, <http://www.radio-canada.ca/regions/estrie/2013/09/16/002-recours-collectif-lac-megantic-sherbrooke.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013q). *Recours collectif à Lac-Mégantic : des sociétés pétrolières ajoutées aux entreprises visées*, 19 juillet, <http://www.radio-canada.ca/regions/estrie/2013/07/18/002-recours-collectif-megantic-amende.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013r). *La contamination de la Chaudière affecte la production chez Agropur à Beauceville*, 9 juillet, <http://www.radio-canada.ca/regions/quebec/2013/07/09/006-agropur-beauceville-usine.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013s). *Le CP et le CN resserrent leurs règles de sécurité*, 18 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/07/18/003-mesures-securite-renforcees-cn-cp.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013t). *Déversement de diesel près de Lac-Mégantic*, 11 juin, <http://www.radio-canada.ca/regions/quebec/2013/06/11/001-deversement-diesel-megantic.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013u). *Une des polices d'assurance de la MMA s'élève à 25 millions*, 23 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/07/22/003-mma-assurances-lac-megantic.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013v). *La MMA sous surveillance quant à son assurance responsabilité*, 11 juillet, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2013/07/11/008-compagnie-mma-surveillance-office-transports-canada-assurance-responsabilite.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013w). *La MMA obtient une nouvelle prolongation*, 26 septembre, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/09/26/004-mma-office-des-transports-prolongation.shtml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013x). *Entrevue avec Jacqueline Bannister, par Sébastien Bovet. 24 heures en soixante minutes*, 13 août, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/acces/suite.asp ?lien=http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/08/13/001-mma-otc-certificat-aptitude.xml>.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA – SRC (2013y). *Transport de pétrole par train : augmentation de 28 000 pour cent en cinq ans*, 8 juillet, <http://www.rcinet.ca/fr/2013/07/08/transport-de-petrole-par-train-augmentation-de-28-000-pour-cent-en-cinq-ans/>.

STACEY, R. et D. GRIFFIN (dir.) (2006). *Complexity and the Experience of Managing in Public Sector Organizations*, Londres, Routledge, 197 p.

THE GAZETTE (2013). *Goodrich James. Opinion : As a former rail engineer, I need to speak out*, 9 août, <http://www.montrealgazette.com/touch/story.html?id=8652746>.

THE GLOBE AND MAIL (2013). *Canadian Pacific rejects order to pay for Lac-Mégantic cleanup*, 15 août, <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/canadian-pacific-refuses-order-to-pay-for-lac-megantic-cleanup/article13787461/>.

THERRIEN, M.C. (2010). « Stratégies de résilience et infrastructures essentielles », *Télescope*, vol. 16, nº 2, p. 131-172.

TURNER, B.A. (1978). *Man-Made Disasters*, Londres, Wykeham.

TVA (2013). *Impact sur l'environnement « La facture ne sera pas payée par les contribuables »*, 29 juillet, <http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/regional/sherbrooke/archives/2013/07/20130729-141319.html>.

WALKER, D.C. (2012). *Mass Notification and Crisis Communications : Planning, Preparedness, and Systems*, New York, CRC Press.

WEICK, K.E. et K.M. SUTCLIFFE (2007). *Managing the Unexpected*, San Francisco, Jossey-Bass.

Chapitre 21

Les Québécois parlent

Une enquête d'opinion

Robert Bernier et Anaïs Valiquette L'Heureux

Les résultats du présent sondage apparaissent ici dans le cadre d'un ouvrage collectif visant à mettre en relief les prédispositions de la population québécoise à l'égard des enjeux soulevés par les auteurs dans leurs chapitres respectifs. Cette enquête non probabiliste de type panel Internet est fondée sur la réalisation de 700 entrevues dans l'ensemble du territoire québécois au cours du mois de mai 2013. La pondération s'articule à partir de la base de recensement 2011 de Statistique Canada, qui reflète la distribution de la population québécoise adulte selon le sexe, l'âge, la localisation géographique et la langue d'usage. Un échantillon probabiliste de cette taille est précis à 4 points près, et ce, 19 fois sur 20.

La majorité des répondants, soit 55 %, doutent de la capacité du gouvernement du Québec de maintenir l'État-providence au cours des trente prochaines années (tableau 21.1). Ce constat est

Tableau 21.1. Capacité de maintenir l'État-providence au Québec – sur 30 ans

	TRÈS ÉLEVÉ (%)	ASSEZ ÉLEVÉ (%)	PEU ÉLEVÉ (%)	NSP/REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	1	25	55	18	700
RÉGION					
Métropolitaine	2	27	54	19	336
Québec RMR*	1	19	59	20	69
Reste du Québec	1	26	56	17	295
ÂGE					
18-24 ans	1	26	41	28	36
25-34 ans	5	24	46	27	153
35-44 ans	2	16	53	27	114
45-55 ans	1	26	56	16	138
55-64 ans	0	24	63	12	172
65 ans et plus	0	32	65	2	87
SEXE					
Masculin	2	28	59	11	340
Féminin	1	22	52	26	360
SCOLARITÉ					
Primaire	8	11	52	30	25
Secondaire	0	19	55	26	245
Cégep	2	24	57	17	212
Université	1	33	55	10	218
INTENTION DE VOTE POUR					
PQ	2	45	35	20	153
PLQ	0	14	78	9	117
CAQ	0	12	69	19	76
ON	0	31	58	11	31
QS	7	26	46	20	93
NSP**/Refus	0	17	60	23	187
Refus	0	27	44	29	43
STATUT					
Travailleur	1	25	55	19	407
Retraité	0	29	63	8	181
Autre	4	19	46	30	109

* Région métropolitaine de recessement.
** Ne sait pas.

(*suite*)

Tableau 21.1. (*suite*)

	TRÈS ÉLEVÉ (%)	ASSEZ ÉLEVÉ (%)	PEU ÉLEVÉ (%)	NSP/REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
LANGUE					
Français	2	25	55	18	678
Anglais	0	38	51	11	14
Autres	0	10	81	9	8
PALIER DE GOUVERNEMENT LE MIEUX PLACÉ POUR ASSURER LE RAYONNEMENT DU QUÉBEC					
Fédéral	0	6	85	9	79
Provincial	2	30	50	17	521
Municipal	0	12	61	26	78

Question 1 – Selon vous, le gouvernement du Québec sera-t-il capable de maintenir l'État-providence à un niveau très élevé, assez élevé ou peu élevé au cours des 30 prochaines années? (Base: total)

particulièrement prononcé chez les personnes âgées, avec les deux tiers des répondants, ainsi que chez les partisans du PLQ (78 %), les partisans de la CAQ (69 %), les allophones (81 %) et ceux qui font davantage confiance au gouvernement du Canada pour le rayonnement du Québec (85 %).

Près des trois quarts des répondants, soit 74 %, considèrent que le gouvernement du Québec est le mieux placé pour favoriser le rayonnement du Québec. Cette opinion est particulièrement ancrée chez les mieux scolarisés (86 %), les partisans du PQ (95 %) et d'Option nationale (91 %). Les allophones croient pour leur part dans une proportion de 54 % que le gouvernement du Canada est celui qui peut le mieux performer à ce chapitre (tableau 21.2). Cette opinion est partiellement partagée, dans une proportion de 32 %, par les moins scolarisés.

La majorité des répondants s'opposent à la privatisation d'Hydro-Québec, 51 % s'y opposant fortement et 21 % étant peu enclins à appuyer un tel geste. Cette opposition est particulièrement forte chez les partisans du PQ (63 % et 16 %) ainsi que chez ceux qui s'opposent à la diminution des effectifs dans la fonction publique (76 %) (tableau 21.3).

Tableau 21.2. Meilleur positionnement pour le rayonnement du Québec

	CANADA (%)	QUÉBEC (%)	MUNICIPALITÉS (%)	NSP/REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	11	74	11	3	700
RÉGION					
Métropolitaine	12	75	9	4	336
Québec RMR	10	70	18	2	69
Reste du Québec	11	74	12	3	295
ÂGE					
18-24 ans	17	61	20	2	36
25-34 ans	11	79	9	1	153
35-44 ans	12	69	14	5	114
45-55 ans	9	78	8	4	138
55-64 ans	7	76	13	4	172
65 ans et plus	21	70	7	2	87
SCOLARITÉ					
Primaire	32	44	17	7	25
Secondaire	14	64	18	4	245
Cégep	10	78	8	3	212
Université	7	86	5	1	218
INTENTION DE VOTE POUR					
PQ	1	95	4	0	153
PLQ	27	55	14	4	117
CAQ	23	62	14	2	76
ON	0	91	5	5	31
QS	7	74	17	2	93
NSP/RED	12	71	14	3	187
Refus	2	76	7	15	43
LANGUE					
Français	11	75	11	3	678
Anglais	16	61	23	0	14
Autres	54	46	0	0	8
L'INACTION DU FÉDÉRAL ENTRAVE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES					
Très peu ou peu limitatif	20	59	17	3	135
Très ou assez limitatif	9	79	10	2	515
PRIVATISATION D'HYDRO-QUÉBEC					
Très favorable	25	54	14	7	43
Assez	12	66	18	4	82
Peu	11	75	11	2	147
Pas du tout	11	79	8	2	359
NSP	4	73	16	7	67

Question 2 – Des trois paliers de gouvernement suivants lequel, selon vous, serait le mieux placé pour favoriser le rayonnement du Québec ?

Tableau 21.3. Privatisation d'Hydro-Québec

	TRÈS FAVO-RABLE (%)	ASSEZ FAVO-RABLE (%)	PEU FAVO-RABLE (%)	PAS DU TOUT FAVO-RABLE (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	6	12	21	51	10	700
RÉGION						
Métropolitaine	6	10	20	54	10	336
Québec RMR	6	11	31	40	13	69
Reste du Québec	6	14	20	51	9	295
ÂGE						
18-34 ans	8	5	23	52	12	189
35-54 ans	6	13	20	51	11	252
55 ans et plus	5	15	21	51	8	259
SEXE						
Masculin	9	11	19	59	2	340
Féminin	3	13	23	44	18	360
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	6	11	22	45	15	270
Collégial	7	16	18	51	9	212
Universitaire	5	9	23	59	4	218
REVENU						
Moins de 40 000 $	5	18	18	49	10	126
40 000 $/79 999 $	6	12	22	51	9	248
80 000 $ et plus	7	8	23	55	7	229
INTENTION DE VOTE À LONG TERME						
PQ	4	10	16	63	7	173
PLQ	10	13	26	46	5	145
CAQ	6	22	27	39	6	98
ON	11	9	15	57	7	42
QS	4	5	17	64	10	109
NSP	3	15	23	39	20	87
Refus	8	5	23	39	23	46
Y A-T-IL TROP D'EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE ?						
Fortement d'accord	14	18	16	45	7	224
Assez d'accord	2	11	29	45	14	262
Assez en désaccord	1	6	13	76	4	91
Fortement en désaccord	3	3	75	3	0	63

Question 3 – Êtes-vous très favorable, assez favorable, peu favorable ou pas du tout favorable à la privatisation d'Hydro-Québec ?

Ces résultats sont similaires à ceux que nous avions obtenus lors d'un sondage aléatoire réalisé auprès de la population québécoise en octobre 2003, alors que 67 % des personnes interrogées se disaient plutôt ou très défavorables à la privatisation, contre 25 % qui se disaient plutôt ou très favorables.

La majorité des répondants, soit 53 %, considèrent que la dette du Québec est trop élevée et que les mesures prises par le gouvernement du Québec sont insuffisantes sur cette question. Cette opinion est solidement ancrée chez les anglophones/allophones (76 %), les partisans du PLQ (76 %) et ceux de la CAQ (63 %). Les partisans du PQ croient plutôt que les mesures prises par le gouvernement sont adéquates, et ce, dans une proportion de 46 % (tableau 21.4).

Sondés sur la part des coûts de l'éducation que l'État devrait absorber par niveau, la majorité des répondants considèrent que l'État devrait absorber une part prépondérante de ces coûts sauf au niveau universitaire, où près de 60 % croient que la participation de l'État devrait être inférieure à 50 %. Aux niveaux primaire, secondaire et collégial, 59 %, 56 % et 56 % respectivement des répondants croient que l'État devrait absorber la totalité des coûts. Cette opinion est particulièrement forte chez les plus scolarisés, 73 % et 70 % d'entre eux considérant que l'État devrait être le seul bailleur de fonds aux niveaux primaire et secondaire respectivement (tableaux 21.5a à 21.5d).

L'opinion des répondants est beaucoup plus partagée quant au niveau universitaire. Seuls 10 % d'entre eux croient que l'État devrait assumer la totalité des coûts. 23 % considèrent que sa contribution devrait se situer entre 1 % et 25 %, 30 % la situent entre 26 % et 50 % et 21 % la situent plutôt entre 51 % et 75 %. Enfin, 6 % des répondants croient que l'État ne devrait pas contribuer au financement des universités. Les étudiants, pour leur part, considèrent dans une proportion de 60 % que l'État devrait fournir entre 50 % et 100 % du financement de l'éducation universitaire (tableau 21.5e).

Tableau 21.4. Endettement public du Québec

	LA DETTE PUBLIQUE DU QUÉBEC EST TROP ÉLEVÉE, LES MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR RÉGLER LE PROBLÈME NE SONT PAS SUFFISANTES ET DES MESURES ADDITIONNELLES SONT REQUISES À COURT TERME (%)	LA DETTE PUBLIQUE DU QUÉBEC EST TROP ÉLEVÉE, MAIS LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC FAIT CE QUI EST NÉCESSAIRE POUR RÉGLER LE PROBLÈME (%)	LA DETTE PUBLIQUE DU QUÉBEC EST TROP FAIBLE ET LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC N'UTILISE PAS SUFFISAMMENT CET INSTRUMENT DE FINANCEMENT (%)	JE N'AI PAS D'OPINION SUR LA DETTE DU QUÉBEC (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	53	24	4	8	10	700
RÉGION						
Métropolitaine	50	26	5	10	10	336
Québec RMR	58	23	0	0	19	69
Reste du Québec	56	24	4	9	8	295
ÂGE						
18-34 ans	49	20	5	12	14	189
35-54 ans	55	26	3	9	7	252
55 ans et plus	55	27	4	5	10	259
LANGUE						
Français	53	25	4	9	10	674
Anglais/Autre	76	8	2	4	10	26
SEXE						
Masculin	52	29	6	6	7	340
Féminin	55	20	2	11	12	360

(*suite*)

Tableau 21.4. Endettement public du Québec (*suite*)

	LA DETTE PUBLIQUE DU QUÉBEC EST TROP ÉLEVÉE, LES MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR RÉGLER LE PROBLÈME NE SONT PAS SUFFISANTES ET DES MESURES ADDITIONNELLES SONT REQUISES À COURT TERME (%)	LA DETTE PUBLIQUE DU QUÉBEC EST TROP ÉLEVÉE, MAIS LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC FAIT CE QUI EST NÉCESSAIRE POUR RÉGLER LE PROBLÈME (%)	LA DETTE PUBLIQUE DU QUÉBEC EST TROP FAIBLE ET LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC N'UTILISE PAS SUFFISAMMENT CET INSTRUMENT DE FINANCEMENT (%)	JE N'AI PAS D'OPINION SUR LA DETTE DU QUÉBEC (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	52	19	3	10	16	270
Cégep	55	26	3	9	6	212
Université	53	29	5	6	7	218
REVENU						
Moins de 40 000 $	50	27	4	7	16	126
40 000 $/79 999 $	56	26	4	7	8	248
80 000 $ et plus	56	25	3	8	8	229
INTENTION DE VOTE À LONG TERME						
PQ	39	46	1	6	9	173
PLQ	76	10	2	8	4	145
CAQ	63	23	5	4	6	98
ON	36	33	13	10	8	42
QS	39	20	8	13	20	109
NSP	59	16	4	10	12	87
Refus	52	12	5	13	18	46

SOURCE DE REVENUS : IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS						
Sous-utilisée	48	22	6	5	18	224
Adéquatement utilisée	50	34	3	7	6	262
Surutilisée	58	21	4	9	9	91
Je ne sais pas	30	18	6	20	26	63

Question 4 – Selon vous, lequel des énoncés suivants correspond le mieux à la situation du Québec en ce qui a trait à son endettement public ?

Tableau 21.5a. Éducation – préscolaire

	0 (%)	1 À 25 (%)	26 À 50 (%)	51 À 75 (%)	76 À 99 (%)	100 (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	9	20	13	5	7	47	700
ÂGE							
18-34 ans	5	23	10	9	11	41	189
35-54 ans	11	18	13	3	6	49	252
55 ans et plus	10	19	13	4	4	49	259
SCOLARITÉ							
Secondaire et moins	12	21	16	4	5	42	270
Cégep	19	22	13	6	7	42	212
Université	6	16	8	5	8	57	218
REVENU							
Moins de 40 000 $	8	21	19	4	6	42	149
40 000 $/79 999 $	10	21	11	5	4	50	247
80 000 $ et plus	7	17	11	5	9	52	229
LANGUE							
Français	9	20	13	5	7	47	678
Anglais/Autre	19	25	10	11	3	32	22

Question 5A – L'éducation est au cœur du développement d'une société et au cœur des débats au Québec. D'après vous, quelle devrait être la part de l'État quant aux coûts engendrés par les services éducatifs du niveau préscolaire (indiquez la part de l'État entre 100 % et 0 %).

Tableau 21.5b. Éducation – primaire

	0 (%)	1 À 25 (%)	26 À 50 (%)	51 À 75 (%)	76 À 99 (%)	100 (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	2	16	11	4	8	59	700
SCOLARITÉ							
Secondaire et moins	3	187	15	4	10	51	270
Cégep	2	18	13	4	9	55	212
Université	1	11	5	3	6	73	218
STATUT							
Travailleur	2	16	9	2	9	61	407
Retraité (ou préretraité)	4	14	14	3	3	62	181
Autre	1	16	15	9	14	45	109
REVENU							
Moins de 40 000 $	2	17	16	3	6	56	149
40 000 $/79 999 $	2	18	10	3	8	58	247
80 000 $ et plus	0	12	8	4	7	68	229

(*suite*)

Tableau 21.5b. (*suite*)

	0 (%)	1 À 25 (%)	26 À 50 (%)	51 À 75 (%)	76 À 99 (%)	100 (%)	NOMBRE DE CAS (N)
RÉGION							
Métropolitaine	3	17	9	3	8	60	336
Québec RMR	0	12	16	5	11	57	69
Reste du Québec	1	15	13	4	8	59	295

Question 5B – L'éducation est au cœur du développement d'une société et au cœur des débats au Québec. D'après vous, quelle devrait être la part de l'État quant aux coûts engendrés par les services éducatifs du niveau primaire (indiquez la part de l'État entre 100 % et 0 %).

Tableau 21.5c. Éducation – secondaire

	0 (%)	1 À 25 (%)	26 À 50 (%)	51 À 75 (%)	76 À 99 (%)	100 (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	2	14	13	5	11	56	700
ÂGE							
18-34 ans	1	13	15	8	7	47	189
35-54 ans	2	14	12	3	10	60	252
55 ans et plus	3	14	12	4	8	58	259
SCOLARITÉ							
Secondaire et moins	3	15	17	4	11	49	270
Cégep	2	16	14	6	13	49	212
Université	1	11	6	4	8	70	218
REVENU							
Moins de 40 000 $	2	14	19	4	8	55	126
40 000 $/79 999 $	2	16	12	5	10	55	248
80 000 $ et plus	0	11	10	5	9	66	229
STATUT							
Travailleur	2	15	11	4	11	58	407
Retraité (ou préretraité)	4	11	16	4	6	60	181
Autre	1	16	15	9	16	43	109
INTENTION DE VOTE À LONG TERME							
PQ	1	19	9	3	9	60	173
PLQ	3	9	18	7	10	52	145
CAQ	1	17	15	4	7	56	98
ON	0	8	15	7	9	61	42
QS	1	13	7	2	12	65	109
NSP	3	17	12	6	19	44	87
Refus	7	9	18	8	6	53	46

Question 5C – L'éducation est au cœur du développement d'une société et au cœur des débats au Québec. D'après vous, quelle devrait être la part de l'État quant aux coûts engendrés par les services éducatifs du niveau secondaire (indiquez la part de l'État entre 100 % et 0 %).

Tableau 21.5d. Éducation – cégep

	0 (%)	1 À 25 (%)	26 À 50 (%)	51 À 75 (%)	76 À 99 (%)	100 (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	2	14	13	5	11	56	700
SCOLARITÉ							
Secondaire et moins	10	20	15	26	12	17	270
Cégep	1	23	25	22	13	15	212
Université	1	14	20	21	18	25	218
RÉGION							
Métropolitaine	4	19	17	21	16	23	336
Québec RMR	10	15	18	35	6	15	69
Reste du Québec	5	20	23	23	14	16	295
INTENTION DE VOTE À LONG TERME							
PQ	1	19	9	3	9	60	176
PLQ	3	9	18	7	10	52	143
CAQ	1	17	15	4	7	56	99
ON	0	8	15	7	9	61	37
QS	1	13	7	2	12	65	107
NSP	3	17	12	6	19	44	88
Refus	7	9	18	8	6	53	50
Q21.18C – LES SERVICES POLICIERS À L'ÉGARD DES ÉTUDIANTS							
Trop répressifs	2	14	7	19	15	42	176
Assez répressifs	3	19	21	24	17	16	180
Peu répressifs	3	20	25	30	11	12	181
Pas du tout répressifs	11	20	30	19	14	6	131
Je ne sais pas	0	37	10	22	37	10	27
Je refuse de répondre	70	0	0	14	0	16	5

Question 5D – L'éducation est au cœur du développement d'une société et au cœur des débats au Québec. D'après vous, quelle devrait être la part de l'État quant aux coûts engendrés par les services éducatifs du niveau collégial (indiquez la part de l'État entre 100% et 0%).

Tableau 21.5e. Éducation – université

	0 (%)	1 À 25 (%)	26 À 50 (%)	51 À 75 (%)	76 À 99 (%)	100 (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	6	23	30	21	9	10	700
ÂGE							
18-34 ans	7	24	20	23	13	13	189
35-54 ans	16	24	34	22	8	8	252
55 ans et plus	8	23	32	18	9	11	259

(*suite*)

Tableau 21.5e. (*suite*)

	0 (%)	1 À 25 (%)	26 À 50 (%)	51 À 75 (%)	76 À 99 (%)	100 (%)	NOMBRE DE CAS (N)
STATUT							
Travailleur à temps plein	5	24	32	21	8	9	351
Travailleur à temps partiel	10	21	28	26	11	4	56
Au foyer	3	26	27	15	20	9	31
Étudiant (à temps plein ou dont les études constituent l'occupation principale)	3	25	12	18	18	24	39
Retraité (préretraité, rentier)	8	21	34	20	6	12	181
Sans emploi (assurance-emploi, assisté social, maternité)	7	31	16	25	15	8	39
Je refuse de répondre	0	0	48	0	52	0	3
SCOLARITÉ							
Secondaire et moins	10	24	28	22	8	9	270
Cégep	4	28	32	19	8	9	212
Université	4	19	30	21	13	13	218
RÉGION							
Métropolitaine	4	26	26	21	11	12	336
Québec RMR	11	16	40	19	6	8	69
Reste du Québec	8	22	23	21	9	8	295
INTENTION DE VOTE À LONG TERME							
PQ	5	22	25	25	13	10	176
PLQ	12	27	40	16	3	3	143
CAQ	5	26	40	22	6	1	99
ON	0	17	29	12	16	26	37
QS	4	15	19	12	13	29	107
NSP	4	24	27	30	8	8	88
Refus	11	35	27	9	15	3	50
TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS							
Sous-utilisée	6	30	26	21	6	11	58
Adéquatement utilisée	4	26	28	22	11	10	331
Surutilisée	9	21	32	19	8	11	279
Je ne sais pas	9	2	38	26	16	7	30

Question 5E – L'éducation est au cœur du développement d'une société et au cœur des débats au Québec. D'après vous, quelle devrait être la part de l'État quant aux coûts engendrés par les services éducatifs du niveau universitaire (indiquez la part de l'État entre 100 % et 0 %).

Près de 44 % des répondants sont d'avis que la question gauche-droite a désormais supplanté la question nationale au Québec, alors que 28 % des répondants n'avaient pas d'opinion précise sur cette question (tableau 21.6). Les répondants sans opinion arrêtée sur cette question se retrouvent surtout parmi les moins scolarisés (41 %), les moins bien nantis (39 %) et les indécis quant à l'intention de vote (47 %). Ce sont surtout les répondants les mieux scolarisés qui ont répondu très positivement à cette question, alors que 54 % d'entre eux sont d'accord avec cette affirmation. Il est à noter que les partisans d'Option nationale et du PLQ sont

Tableau 21.6. Question nationale masquée par la question gauche-droite

	BEAUCOUP (%)	ASSEZ (%)	PEU (%)	PAS DU TOUT (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	15	29	14	15	28	700
RÉGION						
Métropolitaine	14	32	14	14	27	336
Québec RMR	21	20	12	11	13	69
Reste du Québec	14	28	15	17	27	295
REVENU						
Moins de 40 000 $	13	22	9	18	39	149
40 000-79 999 $	12	31	14	17	25	247
80 000 $ et plus	20	28	19	15	18	205
SEXE						
Masculin	20	25	16	18	20	340
Féminin	9	32	12	12	35	360
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	14	22	14	11	41	270
Collégial	14	28	12	17	27	212
Universitaire	16	38	16	18	12	218
INTENTION DE VOTE À COURT TERME						
PQ	11	26	16	20	27	176
PLQ	18	30	8	13	31	143
CAQ	16	28	19	12	25	99
ON	14	36	17	24	9	37
QS	13	30	18	24	14	107
NSP/RED	11	29	11	2	47	88
Refus	24	28	10	3	35	50

Question 6 – Croyez-vous que la question gauche-droite a désormais supplanté la question nationale au Québec ? (Base : total)

également d'accord avec cette affirmation dans une proportion de 50 % et 48 % respectivement, alors que les partisans du PQ y adhèrent dans une proportion plus faible, soit 37 %.

Les répondants ont été sondés sur l'épineuse question des sources de revenus de l'État.

Près de 59 % des répondants considèrent que l'impôt sur le revenu des particuliers est une source surutilisée. Cette opinion est particulièrement tranchée chez les mieux nantis (54 %) et les partisans de la CAQ (67 %) (tableau 21.7a).

Tableau 21.7a. Sources de revenu du gouvernement – impôt sur le revenu des particuliers

	SOUS-UTILISÉ (%)	ADÉQUATEMENT UTILISÉ (%)	SURUTILISÉ (%)	JE NE SAIS PAS (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	11	26	59	5	700
ÂGE					
18-34	9	32	52	7	336
35-54	9	25	60	6	69
55 et plus	14	23	61	17	295
REVENU					
Moins de 20 000 $	14	24	59	3	30
20 000-39 999 $	14	23	58	6	118
40 000- 49 999 $	17	16	60	6	82
50 000-59 000 $	5	24	70	1	76
60 000-79 999 $	18	30	50	2	89
80 000-99 999 $	8	20	70	2	78
100 000 $ et plus	5	36	54	5	127
INTENTION DE VOTE À COURT TERME					
PQ	10	30	53	7	176
PLQ	10	23	64	3	143
CAQ	5	20	72	3	99
ON	12	29	46	13	37
QS	20	30	46	4	107
NSP/RED	11	21	63	6	88
Refus	3	29	66	1	50

Question 7A – Au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement va chercher de l'argent de plusieurs manières. Selon vous, l'impôt sur le revenu des particuliers est-il sous-utilisé, surutilisé ou adéquatement utilisé ? (Base : total)

Alors que 64 % des répondants considèrent que l'impôt des sociétés est sous-utilisé, plus de 72 % des aînés abondent dans le même sens, tandis que 47 % des allophones croient que cette source de revenu est adéquatement utilisée (tableau 21.7b).

La majorité des répondants, soit 52 %, croient que la taxe de vente à la consommation est surutilisée. Cette opinion est fortement ancrée chez les partisans du PLQ (61 %) (tableau 21.7c).

La plupart des répondants, soit 40 %, considèrent que les taxes spécifiques sur certains produits (tabac et alcool) sont adéquatement utilisées. De même, 47 % des répondants considèrent que la tarification sur les services publics (p. ex. les permis de conduire) est adéquate. Seuls les jeunes la considèrent comme surutilisée (60 %) (tableaux 21.7d et 21.7e).

Tableau 21.7b. Sources de revenu du gouvernement – impôt des sociétés

	SOUS-UTILISÉ (%)	ADÉQUATEMENT UTILISÉ (%)	SURUTILISÉ (%)	JE NE SAIS PAS (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	64	19	10	8	700
RÉGION					
Métropolitaine	65	16	10	8	336
Québec RMR	59	27	5	9	69
Reste du Québec	63	19	11	7	295
LANGUE					
Français	64	18	10	8	678
Anglais	56	33	11	0	14
Autre	39	47	14	0	8
ÂGE					
18-34	53	21	14	12	189
35-54	63	18	10	9	252
55 et plus	72	18	7	3	259
SCOLARITÉ					
Primaire	48	26	19	7	25
Secondaire	57	17	13	12	245
Collégial	67	19	9	5	212
Universitaire	70	18	6	6	218

Question 7B – Au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement va chercher de l'argent de plusieurs manières. Selon vous, l'impôt des sociétés est-il sous-utilisé, surutilisé ou adéquatement utilisé ? (Base : total)

Tableau 21.7c. Sources de revenu du gouvernement – taxe de vente

	SOUS-UTILISÉE (%)	ADÉQUATEMENT UTILISÉE (%)	SURUTILISÉE (%)	JE NE SAIS PAS (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	11	33	52	4	700
REVENU					
Moins de 40 000 $	12	33	52	3	149
40 000-79 999 $	12	28	56	3	247
80 000 $ et plus	8	40	48	4	205
SEXE					
Masculin	13	37	46	4	340
Féminin	8	29	59	4	360
SCOLARITÉ					
Secondaire et moins	12	25	56	6	270
Collégial	10	32	57	1	212
Universitaire	9	44	44	3	218
VOTE À L'ÉLECTION DU 4 SEPTEMBRE 2012					
PQ	7	35	53	6	259
PLQ	12	26	61	1	98
CAQ	12	33	53	2	132
ON	12	36	33	20	22
QS	16	42	39	3	71
NSP/RED	14	29	56	1	20
Refus	14	29	56	1	50

Question 7C – Au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement va chercher de l'argent de plusieurs manières. Selon vous, la taxe de vente payée lors de l'achat est-elle sous-utilisée, surutilisée ou adéquatement utilisée : c) la taxe de vente payée lors d'achat ? (Base : total)

Tableau 21.7d. Sources de revenu du gouvernement – taxes spécifiques

	SOUS-UTILISÉE (%)	ADÉQUATEMENT UTILISÉE (%)	SURUTILISÉE (%)	JE NE SAIS PAS (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	32	40	24	4	700
REVENU					
Moins de 40 000 $	31	36	28	4	149
40 000-79 999 $	35	38	23	3	247
80 000 $ et plus	32	45	19	4	205

(*suite*)

Tableau 21.7d. Sources de revenu du gouvernement – taxes spécifiques (*suite*)

	SOUS-UTILISÉES (%)	ADÉQUATEMENT UTILISÉES (%)	SURUTILISÉES (%)	JE NE SAIS PAS (%)	NOMBRE DE CAS (N)
SEXE					
Masculin	27	40	28	4	340
Féminin	37	39	20	4	360
RÉGION					
Bas-Saint-Laurent	28	47	47	26	19
Saguenay–Lac-Saint-Jean	24	39	28	8	22
Québec	32	37	21	10	60
Mauricie	31	29	6	10	33
Estrie	37	38	19	5	39
Montréal	30	46	21	4	164
Outaouais	56	30	8	6	28
Abitibi-Témiscamingue	48	23	29	0	9
Côte-Nord	25	44	0	31	7
Nord-du-Québec	68	32	0	0	0
Gaspésie	24	12	64	0	8
Chaudière-Appalaches	30	45	25	0	28
Laval	33	43	25	0	25
Lanaudière	40	25	33	3	23
Laurentides	25	40	36	0	50
Montérégie	29	40	26	4	161
Centre-du-Québec	45	42	13	0	22
OCCUPATION					
Travailleurs tc	31	42	23	5	351
Travailleurs tp	37	40	14	10	56
Au foyer	31	35	35	0	31
Étudiant tc	15	61	21	2	39
Retraité	34	36	27	3	181
Sans emploi	51	17	25	7	39

Question 7D – Au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement va chercher de l'argent de plusieurs manières. Selon vous, les taxes spécifiques sur certains produits (tabac et alcool) sont-elles sous-utilisées, surutilisées ou adéquatement utilisées ? (Base : total)

Tableau 21.7e. Sources de revenu du gouvernement – tarification des services publics

	SOUS-UTILISÉE (%)	ADÉQUATEMENT UTILISÉE (%)	SURUTILISÉE (%)	JE NE SAIS PAS (%)	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	8	47	40	4	700
ÂGE					
18-24 ans	5	32	60	3	36
25-34 ans	9	49	35	6	153
35-44 ans	6	45	43	7	114
45-55 ans	7	49	39	5	138
55-64 ans	10	50	38	3	172
65 ans et plus	13	44	42	1	87
LANGUE					
Français	8	47	41	4	678
Anglais	17	65	18	0	14
Autre	9	67	24	0	8
SEXE					
Masculin	11	44	40	5	340
Féminin	6	51	39	4	360
SCOLARITÉ					
Secondaire et moins	9	37	46	7	270
Collégial	6	50	41	2	212
Universitaire	9	56	32	3	218
INTENTION DE VOTE À COURT TERME					
PQ	7	49	37	7	176
PLQ	12	45	41	2	143
CAQ	6	44	49	2	99
ON	11	42	36	11	37
QS	8	49	39	4	107
NSP/RED	11	47	37	5	88
Refus	4	57	39	0	50
Q7A – IMPÔTS SUR LE REVENU					
Sous-utilisés	45	28	23	4	74
Adéquatement utilisés	8	66	26	0	182
Surutilisés	3	45	51	1	410
REVENU					
Moins de 40 000 $	9	43	45	3	149
40 000-79 999 $	10	47	40	3	247
80 000 $ et plus	5	54	35	6	205

Question 7E – Au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement va chercher de l'argent de plusieurs manières. Selon vous, la tarification des services publics (permis de conduire) est-elle sous-utilisée, surutilisée ou adéquatement utilisée ? (Base : total)

De façon globale, les répondants estiment qu'ils sont trop imposés dans une proportion de 54 %. Cette opinion est très répandue chez les moins scolarisés (79 %) et les partisans de la CAQ (67 %) et du PLQ (65 %) (tableau 21.8).

Plus de 69 % des répondants sont d'accord pour dire que les effectifs de la fonction publique québécoise sont trop nombreux et devraient diminuer à l'avenir (tableau 21.9).

Plus de 59 % des répondants considèrent que les Forces canadiennes ont un rôle central à jouer en cas de catastrophe naturelle et que le gouvernement du Québec ne doit pas hésiter à solliciter

Tableau 21.8. Quantité d'impôts à payer

	TROP D'IMPÔTS (%)	ASSEZ D'IMPÔTS (%)	PAS ASSEZ D'IMPÔTS (%)	PEU D'IMPÔTS (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	54	41	1	2	2	700
RÉGION						
Métropolitaine	52	40	1	3	3	336
Québec RMR	63	34	1	2	0	69
Reste du Québec	54	43	1	0		295
REVENU						
Moins de 40 000 $	51	39	0	4	4	149
40 000-79 999 $	56	42	1	0	1	247
80 000 $ et plus	54	42	1	2	0	205
SCOLARITÉ						
Primaire	79	21	0	0	4	25
Secondaire	59	35	0	2	4	245
Collégial	56	41	0	2	1	212
Universitaire	44	50	3	2	1	218
INTENTION DE VOTE À COURT TERME						
PQ	43	53	1	0	1	176
PLQ	65	34	0	1	0	143
CAQ	67	33	0	0	0	99
ON	45	47	3	3	2	37
QS	38	50	3	4	4	107
NSP/RED	63	30	1	4	3	88
Refus	59	34	0	7	0	50

Question 8 – Globalement, lorsque vous considérez l'ensemble des services gouvernementaux qui vous sont offerts, diriez-vous que vous payez trop, assez, pas assez ou peu d'impôts ? (Base : total)

Tableau 21.9. Effectifs de la fonction publique québécoise

	FORTEMENT EN ACCORD (%)	ASSEZ EN ACCORD (%)	ASSEZ EN DÉSAC-CORD (%)	FORTEMENT EN DÉSAC-CORD (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	32	37	13	9	8	700
SEXE						
Féminin	26	45	11	9	8	
Masculin	38	29	15	9	9	340
RÉGION						
Montréal	30	35	15	9	11	164
Outaouais	24	43	13	20	0	28
Québec	32	40	8	19	1	61
REVENU						
Moins de 40 000 $	30	43	8	7	12	149
40 000-79 999 $	34	34	15	8	8	247
80 000 $ et plus	32	38	15	9	5	205
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	37	37	7	7	12	270
Collégial	30	37	18	9	6	212
Universitaire	28	39	15	12	6	218

Question 9 – Êtes-vous d'accord avec l'affirmation selon laquelle les effectifs de la fonction publique québécoise sont trop importants et devraient diminuer à l'avenir ? (Base : total)

leur aide si nécessaire. Pour les répondants de la région métropolitaine de Québec et pour les mieux nantis, cette proportion atteint 68 % (tableau 21.10).

Le caractère vital de l'innovation technologique dans le maintien ou l'accroissement du niveau de vie des Québécois fait l'unanimité, alors que 37 % qualifient son apport d'essentiel et que 45 % le qualifient d'important. Cette opinion est particulièrement répandue chez les répondants les plus scolarisés (45 % – 41 %), les mieux nantis (44 % – 41 %) et chez les partisans du PQ (44 % – 38 %) (tableau 21.11).

Plusieurs facteurs ont été cités par les répondants comme étant des éléments qui limitent la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques. Voici ces facteurs par ordre d'importance : l'inaction du gouvernement fédéral à l'égard de cet enjeu (74 %), les entreprises polluantes basées sur le territoire québécois (72 %), la faible volonté des Québécois

Tableau 21.10. Interventions des Forces canadiennes en territoire québécois lors de catastrophes naturelles

	LES FORCES CANADIENNES ONT UN RÔLE CENTRAL À JOUER ET LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC NE DOIT PAS HÉSITER À LES SOLLICITER S'IL LE JUGE APPROPRIÉ (%)	L'INTERVENTION DES FORCES CANADIENNES EN TERRITOIRE QUÉBÉCOIS N'EST PAS SOUHAITABLE, MAIS DEMEURE PARFOIS NÉCESSAIRE FAUTE D'AUTRES OPTIONS (%)	LES FORCES CANADIENNES NE DOIVENT ÊTRE SOLLICITÉES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC QU'EN DERNIER RECOURS (%)	L'INTERVENTION DES FORCES CANADIENNES N'EST ABSOLUMENT PAS SOUHAITABLE; LE QUÉBEC DEVRAIT COMPTER SUR SES PROPRES RESSOURCES (%)	AUTRE / NSP/ REFUS DE RÉPONDRE	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	59	17	14	5	2	700
ÂGE						
18-34	49	23	15	6	7	189
35-54	62	14	15	3	6	252
55 et plus	63	15	12	6	4	259
RÉGION						
Métropolitaine	54	19	14	6	7	336
Québec RMR	68	15	12	4	1	69
Reste du Québec	63	15	13	4	5	295
REVENU						
Moins de 40 000 $	49	22	17	3	5	149
40 000-79 999 $	55	18	16	7	9	247
80 000 $ et plus	68	15	11	3	4	205

CAPACITÉ DU QUÉBEC DE MAINTENIR L'ÉTAT-PROVIDENCE						
Très élevée	8	49	20	23	6	10
Assez élevée	51	20	15	7	6	173
Peu élevée	64	14	15	4	3	388
NSP	58	19	7	3	14	120
Refus	75	25	0	0	0	9

Question 10 – Quelle affirmation correspond le plus à votre perception (avis) quant aux interventions des Forces canadiennes en territoire québécois lors de catastrophes naturelles? (Base: total)

Note: La question a été associée à un chapitre sur la sécurité nationale, qui a finalement été remplacé par le chapitre 20 portant sur la tragédie de Lac-Mégantic.

Tableau 21.11. Apport de l'innovation technologique dans le maintien ou l'accroissement du niveau de vie des Québécois

	D'ESSENTIEL (%)	D'IMPORTANT (%)	DE + OU – IMPORTANT (%)	DE SUPERFLU (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	37	45	10	3	5	700
SEXE						
Féminin	32	46	13	3	7	360
Masculin	42	44	7	3	3	340
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	36	42	10	2	9	270
Collégial	29	53	10	4	4	212
Universitaire	45	41	10	2	2	218
REVENU						
Moins de 40 000 $	38	45	10	2	5	149
40 000-79 999 $	37	45	12	2	4	247
80 000 $ et plus	44	41	7	2	6	205
INTENTION DE VOTE À COURT TERME						
PQ	44	38	10	3	5	176
PLQ	40	39	7	1	3	143
CAQ	39	38	14	3	5	99
ON	26	54	14	6	0	37
QS	27	56	12	1	5	107
NSP/RED	34	39	11	6	9	88
Refus	32	54	4	0	10	50

Question 11 – Comment qualifiez-vous l'apport de l'innovation technologique dans le maintien ou l'accroissement du niveau de vie des Québécois ?

d'utiliser le transport en commun (69 %), le peu de préoccupation des Québécois face à cette problématique (68 %), la dette et le déficit (59 %), le développement potentiel des hydrocarbures sur notre territoire (57 %), l'impact fiscal associé à un investissement dans la lutte contre les changements climatiques (57 %) et le peu de conséquences perçues quant à ce phénomène sur notre territoire (51 %) (tableaux 21.12a à 21.12h).

La grande majorité des répondants, soit 76 %, est opposée à la suppression des subventions gouvernementales accordées à la production agricole (tableau 21.13).

Tableau 21.12a. Changements climatiques – développement potentiel des hydrocarbures

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	10	20	37	20	13	700
RÉGION						
Métropolitaine	7	19	37	24	14	336
Québec RMR	4	24	41	19	11	69
Reste du Québec	15	22	36	16	11	295
LANGUE						
Français	10	21	37	20	13	678
Anglais ou autre	9	13	47	22	9	22
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	12	22	33	16	18	270
Collégial	10	22	41	17	10	212
Universitaire	7	17	38	29	8	218

Question 12A – À votre avis, dans quelle mesure le développement potentiel des hydrocarbures sur le territoire québécois limite la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques ?

Tableau 21.12b. Changements climatiques – faible utilisation des transports collectifs

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	7	18	37	32	6	700
RÉGION						
Métropolitaine	6	19	32	34	8	336
Québec RMR	4	20	43	30	3	69
Reste du Québec	9	16	40	31	4	295
ÂGE						
18-34	6	18	37	31	9	189
35-54	6	17	37	33	6	252
55 et plus	9	18	37	32	4	259
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	8	22	26	33	11	270
Collégial	10	20	41	26	2	212
Universitaire	4	11	45	36	4	218

Question 12B – À votre avis, dans quelle mesure la faible volonté des Québécois d'utiliser les transports collectifs et la grande place occupée par la voiture limitent la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques ?

Tableau 21.12c. Changements climatiques – inaction relative du gouvernement fédéral

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	8	11	22	52	7	700
RÉGION						
Métropolitaine	7	8	19	57	8	336
Québec RMR	11	16	31	34	9	69
Reste du Québec	8	13	23	50	6	295
SEXE						
Féminin	5	10	24	52	10	360
Masculin	12	13	20	51	5	340
OCCUPATION						
Travailleur	7	11	22	55	5	407
Retraité	10	11	21	52	5	181
Autre	9	10	22	39	20	109
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	11	11	22	43	13	270
Collégial	9	15	22	50	3	212
Universitaire	4	8	21	63	4	218

Question 12C – À votre avis, dans quelle mesure l'inaction relative du gouvernement fédéral à l'égard de l'enjeu climatique limite la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques ?

Tableau 21.12d. Changements climatiques – entreprises polluantes

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	8	14	35	37	7	700
RÉGION						
Métropolitaine	7	10	33	40	9	336
Québec RMR	3	35	33	26	3	69
Reste du Québec	9	14	36	35	5	295
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	11	15	30	31	12	270
Collégial	7	14	37	39	3	212
Universitaire	4	13	37	42	4	218

Question 12D – À votre avis, dans quelle mesure les entreprises polluantes basées sur le territoire québécois limitent-elles la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques ?

Tableau 21.12e. Changements climatiques – dette et déficit accumulé

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	10	24	33	26	7	700
ÂGE						
18-34	11	27	34	17	10	189
35-54	10	26	32	26	7	252
55 et plus	9	21	33	32	5	259
OCCUPATION						
Travailleur	10	27	33	25	5	407
Retraité	11	17	34	32	6	181
Autre	8	28	30	18	17	109
REVENU						
Moins de 40 000 $	11	17	34	27	10	149
40 000-79 999 $	13	26	34	23	3	247
80 000 $ et plus	6	29	30	27	7	205
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	11	24	30	23	12	270
Collégial	10	18	38	32	3	212

Question 12E – À votre avis, dans quelle mesure la dette et le déficit accumulé limitent la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques?

Tableau 21.12f. Changements climatiques – faibles conséquences sur le territoire

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	12	28	35	16	9	700
RÉGION						
Métropolitaine	10	27	33	18	12	336
Québec RMR	8	40	36	10	6	69
Reste du Québec	15	27	37	14	7	295
ÂGE						
18-34	15	28	31	15	12	189
35-54	12	31	33	15	9	252
55 et plus	10	26	40	16	8	259

(*suite*)

Tableau 21.12f. Changements climatiques – faibles conséquences sur le territoire (*suite*)

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	7	28	32	19	14	270
Collégial	13	27	37	16	7	212
Universitaire	17	30	36	11	5	218

Question 12F – À votre avis, dans quelle mesure les faibles conséquences des effets des changements climatiques sur le territoire québécois limitent la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques ?

Tableau 21.12g. Changements climatiques – hausses de taxes et d'impôts

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	10	25	34	23	8	700
OCCUPATION						
Travailleur	9	26	35	25	6	407
Retraité	10	22	38	25	5	181
Autre	13	25	27	16	19	109
REVENU						
Moins de 40 000 $	10	27	32	20	11	149
40 000-79 999 $	13	27	37	20	3	247
80 000 $ et plus	6	21	38	27	7	205
LANGUE						
Français	10	25	34	23	8	678
Anglais ou autre	11	13	29	39	9	22
SCOLARITÉ						
Secondaire et moins	12	23	35	16	14	270
Collégial	8	25	33	30	4	212
Universitaire	8	27	35	27	3	218

Question 12G – À votre avis, dans quelle mesure les possibles hausses de taxes ou d'impôts associées à des politiques de lutte contre les changements climatiques limitent la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques ?

Tableau 21.12h. Changements climatiques – faible intérêt de la population

	TRÈS PEU LIMITATIF (%)	PEU LIMITATIF (%)	ASSEZ LIMITATIF (%)	TRÈS LIMITATIF (%)	REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	7	18	37	31	7	700
OCCUPATION						
Travailleur	5	19	36	35	5	407
Retraité	12	13	41	28	5	181
Autre	7	18	33	25	18	109
LANGUE						
Français	7	18	37	31	7	678
Anglais ou autre	4	13	22	53	9	22
SEXE						
Féminin	6	14	33	38	9	360
Masculin	9	21	40	25	5	340

Question 12H – À votre avis, dans quelle mesure la faible préoccupation de la population à l'égard de la problématique des changements climatiques limite la possibilité pour le Québec d'intervenir dans la lutte contre les changements climatiques ?

Tableau 21.13. Subventions gouvernementales à la production agricole

	TRÈS EN FAVEUR (%)	ASSEZ EN FAVEUR (%)	PEU EN FAVEUR (%)	PAS DU TOUT EN FAVEUR (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	4	14	32	44	6	700
RÉGION						
Métropolitaine	4	13	32	44	7	336
Québec RMR	6	16	34	37	8	69
Reste du Québec	3	15	31	45	6	295
ÂGE						
18-34	1	7	30	52	9	189
35-54	6	11	33	43	8	252
55 et plus	4	22	32	39	4	259
OCCUPATION						
Travailleur	4	11	33	45	6	407
Retraité	3	22	34	37	4	181
Autre	3	10	22	52	13	109

(*suite*)

Tableau 21.13. Subventions gouvernementales à la production agricole (*suite*)

	TRÈS EN FAVEUR (%)	ASSEZ EN FAVEUR (%)	PEU EN FAVEUR (%)	PAS DU TOUT EN FAVEUR (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
INTENTION DE VOTE À COURT TERME						
PQ	4	9	27	56	4	176
PLQ	3	19	34	38	6	143
CAQ	3	21	41	32	3	99
ON	6	14	32	44	4	37
QS	3	12	26	52	7	107
NSP/RED	3	7	37	41	13	88
Refus	10	19	27	31	13	50

Question 13 – Êtes-vous favorable à la suppression des subventions gouvernementales accordées à la production agricole ? (Base : total)

Les répondants, dans une proportion de 57 %, ne sont pas enclins à appuyer le Plan Nord, qui prévoit l'ajout de 3000 MW en hydroélectricité au coût de 25 milliards dans un contexte où l'exploitation massive des gaz de schiste aux États-Unis a fait chuter le prix de l'électricité sur le marché de l'exportation (tableau 21.14).

De plus, les répondants considèrent que la production d'hydroélectricité ne génère pas suffisamment de retombées pour les populations dans les régions, et ce, dans une proportion de 53 % (tableau 2.15).

Sondés sur la possibilité que les gouvernements du Canada et du Québec établissent un programme de vente et d'achat de citoyenneté temporaire en vue de répondre aux besoins de main-d'œuvre, les répondants ont affirmé être en désaccord dans une proportion de 53 %. Cette opposition est particulièrement vive chez les mieux nantis (72 %) (tableau 21.16).

La perspective d'un accord de libre-échange Canada – Europe plaît à la grande majorité des répondants, soit 66 % d'entre eux (tableau 21.17).

Finalement, les répondants étaient appelés à se prononcer sur le travail des policiers quant à certaines minorités, à savoir si le corps policier se montrait trop ou pas assez répressif. Pour l'ensemble des minorités, les opinions étaient passablement partagées, sauf en ce qui concerne les autochtones ; en effet, 48 % des répondants considèrent que les policiers sont trop mous à l'égard des

Tableau 21.14. Plan Nord

	TRÈS FAVORABLE (%)	ASSEZ FAVORABLE (%)	PEU FAVORABLE (%)	PAS DU TOUT FAVORABLE (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	11	23	34	23	9	700
SEXE						
Femme	6	18	39	24	14	360
Homme	16	29	30	22	3	340
ÂGE						
18-24	23	28	9	26	15	36
25-34	11	21	33	27	9	153
35-44	15	25	28	23	9	114
45-54	8	19	39	24	11	138
55-65	8	24	42	19	7	172
65 et plus	12	27	35	22	4	87
REVENU						
Moins de 20 000	5	19	24	33	19	30
20 000-39 999	10	12	48	24	6	118
40 000-49 999	13	23	29	20	15	82
50 000-59 999	11	22	35	28	4	76
60 000-79 999	16	23	36	23	1	89
80 000-99 999	7	29	25	30	9	78
100 000 et plus	14	32	33	18	3	127
RÉGION						
Métropolitaine	11	20	34	26	8	336
Québec RMR	10	18	42	18	12	69
Reste du Québec	11	28	34	21	8	295

Question 14 – La production massive des gaz de schiste aux États-Unis a fait chuter le prix reçu à l'exportation d'électricité par Hydro-Québec, qui dispose d'une capacité de production importante avec 45 000 mégawatts. Le Plan Nord prévoit l'ajout de 3000 MW en hydroélectricité au coût de 25 milliards. Compte tenu de la chute du prix de l'électricité à l'exportation êtes-vous très favorable, assez favorable, peu favorable ou pas du tout favorable à un tel développement ? (Base : total)

autochtones, alors que 45 % estiment qu'ils sont trop répressifs à l'égard des minorités visibles et que 50 % sont du même avis en ce qui a trait aux itinérants. Les opinions étaient nettement partagées quant à leur travail face aux étudiants (tableaux 21.18a à 21.18d).

Près de 37 % des répondants avaient appuyé le PLQ aux dernières élections, 32 % le PQ, 13 % la CAQ, 9 % Option nationale et 8 % Québec solidaire. Il est intéressant de noter que 22 % des

Tableau 21.15. Retombées régionales de la production hydroélectrique

	BEAUCOUP (%)	ASSEZ (%)	PEU (%)	PAS ASSEZ (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	7	27	24	29	14	700
RÉGION						
Métropolitaine	8	26	24	26	17	336
Québec RMR	6	35	28	27	5	69
Reste du Québec	5	26	24	33	11	295
REVENU						
Moins de 40 000 $	9	22	29	22	18	149
40 000-79 999 $	6	24	22	33	14	247
80 000 $ et plus	6	37	23	27	8	205
SCOLARITÉ						
Secondaire ou moins	6	22	26	31	16	270
Collégial	7	26	24	28	14	212
Universitaire	7	32	22	27	11	218
Q14						
Très/assez favorable	11	33	18	30	8	238
Peu/pas favorable	5	23	31	29	12	403

Question 15 – La production d'hydroélectricité par Hydro-Québec génère-t-elle beaucoup, assez, peu ou pas assez de retombées pour les populations dans les régions ? (Base : total)

Tableau 21.16. Citoyenneté temporaire

	TRÈS EN FAVEUR (%)	ASSEZ EN FAVEUR (%)	PEU EN FAVEUR (%)	PAS DU TOUT EN FAVEUR (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	4	23	29	34	9	700
ÂGE						
18-34	7	16	34	31	12	189
35-54	4	25	25	35	10	252
55 et plus	3	26	29	36	6	259
RÉGION						
Métropolitaine	5	21	26	38	9	336
Québec RMR	5	24	40	28	4	69
Reste du Québec	4	25	29	32	10	295

(*suite*)

Tableau 21.16. (*suite*)

	TRÈS EN FAVEUR (%)	ASSEZ EN FAVEUR (%)	PEU EN FAVEUR (%)	PAS DU TOUT EN FAVEUR (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
REVENU						
Moins de 40 000 $	5	21	34	24	16	149
40 000-79 999 $	6	28	28	33	5	247
80 000 $ et plus	3	20	29	43	6	205

Question 16 – Seriez-vous très en faveur, assez en faveur, peu en faveur ou pas du tout en faveur à l'idée que le gouvernement du Canada, de concert avec celui du Québec, puisse établir un programme de vente et d'achat de citoyenneté temporaire afin de répondre à nos besoins en main-d'œuvre? (Base : total)

Tableau 21.17. Accord de libre-échange Canada-Europe

	TRÈS EN FAVEUR (%)	ASSEZ EN FAVEUR (%)	PEU EN FAVEUR (%)	PAS DU TOUT EN FAVEUR (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	21	45	17	6	10	700
SEXE						
Féminin	13	50	18	5	15	360
Masculin	30	40	16	8	6	340
RÉGION						
Métropolitaine	23	44	15	5	14	336
Québec RMR	15	49	29	4	3	69
Reste du Québec	21	46	17	8	9	295
REVENU						
Moins de 40 000 $	14	46	20	8	11	149
40 000-79 999 $	22	43	20	6	8	247
80 000 $ et plus	27	46	14	5	8	205
SCOLARITÉ						
Secondaire ou moins	14	44	20	9	14	270
Collégial	22	48	15	5	10	212
Universitaire	29	44	16	5	7	218
LANGUE						
Français	20	46	17	6	11	678
Anglais ou autre	40	24	19	15		22

(*suite*)

Tableau 21.17. Accord de libre-échange Canada-Europe (*suite*)

	TRÈS EN FAVEUR (%)	ASSEZ EN FAVEUR (%)	PEU EN FAVEUR (%)	PAS DU TOUT EN FAVEUR (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
INTENTION DE VOTE À COURT TERME						
PQ	24	45	15	9	8	176
PLQ	27	46	18	5	4	143
CAQ	22	54	16	1	8	99
ON	5	42	24	19	10	37
QS	22	36	17	11	15	107
NSP/RED	12	48	22	1	17	88
Refus	18	45	10	4	25	50

Question 17 – Êtes-vous très en faveur, assez en faveur, peu en faveur ou pas du tout en faveur d'un traité de libre-échange entre l'Europe et le Canada ? (Base : total)

Tableau 21.18a. Répression des services policiers – autochtones

	TROP RÉPRESSIFS (%)	ASSEZ RÉPRESSIFS (%)	PEU RÉPRESSIFS (%)	PAS DU TOUT RÉPRESSIFS (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	15	21	25	23	14	700
SEXE						
Féminin	18	24	25	16	14	360
Masculin	12	18	26	30	13	340
RÉGION						
Métropolitaine	20	21	21	23	14	336
Québec RMR	10	20	23	23	24	69
Reste du Québec	11	22	31	23	13	295
REVENU						
Moins de 40 000 $	19	17	23	22	19	149
40 000-79 999 $	15	20	29	24	13	247
80 000 $ et plus	15	22	25	28	10	205
SCOLARITÉ						
Primaire	0	19	31	4	46	25
Secondaire	15	17	26	24	18	245
Collégial	11	23	26	29	10	212
Universitaire	22	25	24	18	12	218

(*suite*)

Tableau 21.18a. (*suite*)

	TROP RÉPRESSIFS (%)	ASSEZ RÉPRESSIFS (%)	PEU RÉPRESSIFS (%)	PAS DU TOUT RÉPRESSIFS (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
INTENTION DE VOTE À COURT TERME						
PQ	20	19	25	24	12	176
PLQ	5	16	33	32	14	143
CAQ	11	16	36	29	7	99
ON	24	26	13	19	17	37
QS	31	21	18	11	19	107
NSP/RED	10	32	19	21	19	88
Refus	10	34	20	14	22	50

Question 18A – Croyez-vous que les services policiers sont trop répressifs, assez répressifs, peu répressifs ou pas du tout répressifs à l'égard des autochtones? (Base: total)

Tableau 21.18b. Répression des services policiers – minorités visibles

	TROP RÉPRESSIFS (%)	ASSEZ RÉPRESSIFS (%)	PEU RÉPRESSIFS (%)	PAS DU TOUT RÉPRESSIFS (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	15	30	26	17	12	700
SEXE						
Féminin	17	32	25	12	14	360
Masculin	13	28	27	22	10	340
RÉGION						
Métropolitaine	18	31	23	18	10	336
Québec RMR	14	28	25	16	18	69
Reste du Québec	12	29	30	15	13	295
SCOLARITÉ						
Secondaire ou moins	14	27	25	14	19	270
Collégial	9	33	27	23	8	212
Universitaire	23	31	25	13	8	218
OCCUPATION						
Travailleur	17	29	25	17	13	407
Retraité	11	29	31	21	9	181
Autre	17	35	21	9	18	109

Question 18B – Croyez-vous que les services policiers sont trop répressifs, assez répressifs, peu répressifs ou pas du tout répressifs à l'égard des minorités visibles? (Base: total)

Tableau 21.18c. Répression des services policiers – étudiants

	TROP RÉPRESSIFS (%)	ASSEZ RÉPRESSIFS (%)	PEU RÉPRESSIFS (%)	PAS DU TOUT RÉPRESSIFS (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	23	28	25	28	6	700
ÂGE						
18-34	30	34	18	11	6	189
35-54	23	24	28	18	7	252
55 et plus	19	26	28	24	2	259
RÉGION						
Métropolitaine	28	28	21	17	6	336
Québec RMR	16	19	27	32	6	69
Reste du Québec	20	29	30	16	3	295
OCCUPATION						
Travailleur	27	22	28	18	6	407
Retraité	14	29	26	26	4	181
Autres	25	43	15	8	8	109
LA PART DE L'ÉTAT DANS LES COÛTS ENGENDRÉS PAR L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE						
0 %	13	15	22	43	7	44
1 à 25 %	14	29	28	21	8	164
26 à 50 %	12	23	35	26	4	208
51 à 75 %	23	36	22	11	8	145
76 à 100 %	36	38	15	7	4	66
100 %	72	19	6	2	2	72
INTENTION DE VOTE À COURT TERME						
PQ	31	34	18	10	7	176
PLQ	4	17	37	38	5	143
CAQ	9	22	43	24	1	99
ON	51	24	21	5	0	37
QS	56	27	11	2	4	107
NSP RED	13	35	19	23	11	88
Refus	9	35	28	17	11	50

Question 18C – Croyez-vous que les services policiers sont trop répressifs, assez répressifs, peu répressifs ou pas du tout répressifs à l'égard des étudiants ? (Base : total)

Tableau 21.18d. Répression des services policiers – itinérants

	TROP RÉPRESSIFS (%)	ASSEZ RÉPRESSIFS (%)	PEU RÉPRESSIFS (%)	PAS DU TOUT RÉPRESSIFS (%)	NSP/ REFUS	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	17	33	25	13	13	700
RÉGION						
Métropolitaine	19	35	22	14	9	336
Québec RMR	7	28	33	16	17	69
Reste du Québec	16	32	26	12		295
REVENU						
Moins de 40 000 $	24	32	23	7	13	149
40 000-79 999 $	17	32	24	16	11	247
80 000 $ et plus	15	34	26	15	9	205
SCOLARITÉ						
Secondaire ou moins	16	33	25	10	17	270
Collégial	13	31	28	18	11	212
Universitaire	21	35	22	12	10	218

Question 18D – Croyez-vous que les services policiers sont trop répressifs, assez répressifs, peu répressifs ou pas du tout répressifs à l'égard des groupes suivants : les itinérants ? (Base : total)

répondants qui avaient voté pour le PLQ à la dernière élection auraient plutôt l'intention d'appuyer la CAQ si une élection était déclenchée à court terme.

Le vote du PQ est le plus stable, puisque 92 % des répondants ayant appuyé le parti aux dernières élections le feraient de nouveau. De plus, 41 % des répondants ayant voté pour Option nationale pourraient confier leur vote au PQ, et de même pour 35 % des appuis à Québec solidaire (tableau 21.19).

Tableau 21.19. Parti pour lequel vous avez voté lors de la dernière élection québécoise du 4 septembre 2012

	PQ (%)	PLQ (%)	CAQ (%)	ON (%)	QS (%)	REFUS/ NSP	NOMBRE DE CAS (N)
ENSEMBLE	32	37	13	9	8	17	700
LANGUE							
Français	38	13	19	3	10	17	678
Anglais/autre	13	48	15	0	10	15	22
RÉGION							
Métropolitaine	38	13	15	3	13	18	336
Québec RMR	26	10	30	8	6	19	69
Reste du Québec	38	16	21	3	8	14	295
SCOLARITÉ							
Secondaire	42	14	14	2	7	20	270
Collégial	35	13	24	3	9	17	212
Universitaire	32	15	20	4	14	14	218
INTENTION DE VOTE À COURT TERME							
PQ	92	9	9	41	35	28	176
PLQ	1	57	5	2	1	10	143
CAQ	1	22	76	1	3	24	99
ON	2	0	0	42	0	3	37
QS	1	2	2	11	50	7	107
NSP/RED	0	1	4	0	4	11	88

Question 19 – Pour quel parti avez-vous voté aux élections québécoises du 4 septembre 2012? (Base : total)

Chapitre 22

Conjoncture et transition au Québec[1]

Robert Bernier

Le Québec, à l'image de la société occidentale post-industrialisée, vit une crise structurelle dont la sortie passe par un changement d'attitude à l'égard de nos façons de faire. Il faut chercher à rompre certains automatismes qui nous ont placés dans une situation inextricable sur les plans administratif, économique, écologique, gouvernemental, fiscal et social. Il faut sortir du piège de la division politique afin de développer une solidarité fonctionnelle qui va nous permettre de surmonter les défis auxquels nous sommes confrontés dans un Québec en inertie.

Le gouvernement du Québec offre plus de services à ses citoyens que ceux des autres provinces canadiennes. De plus, ses effectifs se sont stabilisés au cours des dernières décennies. La

1. Le présent chapitre reprend les thèmes développés par les auteurs dans leurs chapitres respectifs. Chaque auteur est responsable de son contenu et les idées exprimées n'ont pas nécessairement fait l'objet d'un consensus. Certains ne partagent pas les idées véhiculées par leurs collègues, ce qui reflète la diversité des analyses et des interprétations suggérées par les auteurs.

croissance appartient surtout au secteur municipal et parapublic (Cliche et Carrier). Les pressions de l'environnement externe et de la charge fiscale sur le contribuable provoquent un changement dans le comportement de l'État, qui est contraint de modifier ses pratiques de gestion et de recourir à une informatisation accrue de ses pratiques. D'ailleurs, notre enquête révèle qu'une écrasante majorité de la population québécoise affirme payer trop ou assez d'impôts (95 %). Ce constat nous incite à vouloir réformer la fiscalité pour passer d'un modèle de prélèvement où domine l'impôt sur le revenu des particuliers à une réallocation au profit d'une augmentation des taxes à la consommation. Nous remettons ici à l'avant-scène un vieux débat qui remonte à John Stuart Mill au milieu du XIX^e^ siècle, à l'effet que l'imposition du revenu serait une forme d'imposition plus dommageable que la taxation à la consommation. Selon Luc Godbout, comparé à la moyenne des pays de l'OCDE, le Québec recourt davantage aux prélèvements fiscaux, incluant les impôts sur le revenu, ceux sur les sociétés ainsi que ceux sur le patrimoine. Toutefois, les taxes à la consommation et les prélèvements à caractère social sont moins forts au Québec que dans l'OCDE. La prochaine réforme fiscale au Québec devra entre autres choses tenir compte de l'incitation au travail, à l'épargne et à l'investissement. À cette fin, nous devons mettre en place un système d'imposition dual sur le revenu comme dans les pays scandinaves. Ce système combine une taxation progressive des revenus du travail et des transferts sociaux avec une taxation proportionnelle des revenus du capital (Godbout). Le vieillissement de la population québécoise fait que le nombre de personnes âgées doublera au cours des 20 prochaines années. La santé est le plus important poste budgétaire de l'État québécois. Son organisation du travail doit s'articuler autour de la mise sur pied d'équipes pluridisciplinaires, du développement de réseaux de soin, et non autour de changements structurels ou de la fusion d'organisations (Denis, Préval). De plus, il faut chercher à encourager les changements de la part du corps médical à l'égard d'un sous-groupe de professionnels intégrant les fonctions cliniques et de gestion afin d'améliorer l'interaction entre eux. Enfin, la participation des patients dans la réorganisation des soins et services va devenir de plus en plus vitale sur le terrain. Les soins reçus par le patient ne sont plus uniquement tributaires d'une rencontre avec un professionnel de la santé, mais aussi fonction du contexte organisationnel et des politiques du

système (Denis, Préval). Finalement, une informatisation accrue des données accessibles aux professionnels de la santé va contribuer à renforcer la capacité de réponse aux besoins du patient.

Notre dette publique est abyssale. Une forte majorité des Québécois dans notre enquête jugent que la dette publique du Québec est trop élevée et que nous devons y remédier. Le gouvernement du Québec, dans le sillon du rapport Joanis et Montmarquette publié en 2004, a mis sur pied, en 2006, le Fonds des générations, exclusivement consacré au remboursement de la dette. Toutefois, la crise de 2008 a fait que les cibles de ratio dette PIB n'ont pu être respectées. Selon Marcelin Joanis, trois initiatives pourraient endiguer le fardeau de la dette. La première serait de prévoir un calendrier de remboursement à court terme à partir du Fonds des générations. La seconde consisterait à inscrire dans la loi l'adoption d'une cible intermédiaire suivie dans le budget et la troisième impliquerait le développement d'une règle budgétaire restreignant le taux de croissance de la dette brute. Nous devons comprendre ici que de telles mesures comportent un changement d'attitude chez nos élus et chez la population. Ce changement sera imposé par l'environnement interne et externe, c'est-à-dire par la conjoncture économique mondiale et par le besoin, sur le plan domestique, de revoir nos façons de vivre dans un univers où la croissance devient de plus en plus limitée.

Lorsque le Québec se compare aux pays scandinaves, ces derniers se démarquent par une performance accrue au chapitre des indicateurs économiques et sociaux. Ce ne fut pas toujours le cas. Au cours des années 1980 et 1990, la Suède, le Danemark et la Finlande ont connu de sérieux problèmes de croissance et d'endettement qui annonçaient l'effondrement du modèle scandinave. Depuis le milieu des années 1990, ces derniers ont revu leur fiscalité et modifié les systèmes de retraite et de santé ainsi que les politiques sociales et d'emploi (Paquin, Brady, Lévesque, Godbout). Nous sommes à la croisée des chemins ; le Québec doit modifier sa fiscalité afin d'alléger l'impôt sur le revenu des particuliers et s'orienter vers les taxes à la consommation comme ces pays l'ont fait. L'indice de productivité mesuré par le PIB par heure travaillée est plus faible au Québec que dans les pays scandinaves. Ce phénomène témoigne d'une éthique de travail différente, mais aussi de la composition organique du capital par travailleur, c'est-à-dire de la disponibilité de technologies pour l'appuyer sur la chaîne de

production. Les pressions de l'environnement économique vont façonner un changement de comportement dans notre force de travail qui sera en partie conditionné par le rapport coût/efficience.

L'innovation va jouer un rôle déterminant dans ce contexte. Le Québec a traditionnellement été reconnu pour son fort investissement dans le secteur de l'innovation. Il appert qu'il possède un excellent positionnement dans les secteurs de l'aérospatiale, de la santé et des technologies de l'information. Les nanotechnologies demeurent un secteur prometteur où le Québec doit confirmer son expertise. Le ministère du Développement économique a fait un travail efficace afin de sensibiliser les régions ainsi que les entreprises sur l'importance d'agir en matière d'innovation. Toutefois, nos entreprises éprouvent des faiblesses sur le plan du transfert technologique et des activités de commercialisation de sa recherche. L'outil stratégique que constitue l'innovation pour la création de richesse d'un pays résulte d'un long processus commençant par la recherche fondamentale ou appliquée et se terminant par la mise en marché réussie d'un nouveau produit. Il s'agit d'un continuum où les activités en amont prennent place surtout dans le milieu de la recherche universitaire ou institutionnelle, alors que les activités en aval s'organisent davantage dans le secteur industriel. Pour maîtriser le processus de création de richesse issu des activités liées à l'innovation, il faut exceller en amont comme en aval et, surtout, dans les activités de transfert technologique tout au long du continuum. Le Québec aurait avantage à faire preuve d'un meilleur équilibre dans ses efforts de promotion de la recherche en comparaison avec ceux qui sont consentis dans la promotion de l'innovation en milieu industriel (Saint-Pierre, Bernier). L'innovation doit aussi être présente dans la gestion et la budgétisation de l'État québécois. Sa conception budgétaire n'a pas été substantiellement revue depuis sa mise en œuvre au milieu des années 1970. La budgétisation axée sur les résultats ne représente pas seulement une innovation dans la gestion des budgets, elle contribue aussi à créer un cadre plus réceptif au changement, favorisant une amélioration de la performance de l'État. L'administration publique québécoise doit revoir ses façons de faire afin de relever les défis démographiques, économiques et financiers auxquels elle doit faire face (Cliche). Il en est de même pour le développement de notre hydroélectricité, dont la politique doit être revue rapidement. Il n'est pas urgent de développer de nouvelles centrales au Québec. La chute du prix du gaz naturel provoquée par l'extraction du gaz

de schiste aux États-Unis a pour effet de ralentir considérablement notre capacité à développer des sites hydroélectriques rentables. Le développement électrique annoncé dans le Plan Nord pour produire 3000 mégawatts en hydroélectricité au coût de 25 milliards de dollars n'a plus sa raison d'être. Les Québécois interrogés lors de notre enquête sont majoritairement (58 %) contre le développement de ce projet dans un tel contexte. L'ère du développement hydroélectrique à faibles coûts est terminée au Québec (Bernard). Par ailleurs, le gouvernement québécois n'a pas hésité à s'engager dans une politique d'électrification des transports qui va contribuer à favoriser le développement d'une énergie propre en faisant appel à notre ressource hydroélectrique. De plus, les Québécois interrogés dans notre sondage s'opposent majoritairement (72 %) à la privatisation d'Hydro-Québec. La société d'État est une source importante de revenus pour le gouvernement et elle doit chercher à se réinventer dans une conjoncture dominée par le changement (Luc Bernier). Dans le sillon de ce constat, plus de la moitié des répondants à notre enquête (53 %) croient que la production hydroélectrique ne génère pas assez de retombées pour les populations dans les régions. Selon Marie-Claude Prémont, la réputation d'Hydro-Québec comme grand agent de développement régional est sans doute surfaite. À l'heure où le Québec cherche à promouvoir sa politique d'occupation et de vitalité des territoires, il faudrait peut-être revoir la relation qu'entretient Hydro-Québec avec les régions ressources. Non seulement Hydro-Québec a hérité des privilèges acquis des anciennes sociétés privées nationalisées, mais ces privilèges fiscaux ont été poussés jusqu'au congé fiscal complet des installations de production d'électricité pour la société d'État (Prémont). Cependant, il est rassurant de constater que la suppression des barrières tarifaires dans le cadre de nouveaux accords avec nos partenaires commerciaux n'aurait que très peu d'impacts négatifs sur les industries québécoises. Ainsi, les conséquences d'une ouverture plus grande du marché québécois aux produits étrangers ne semblent pas peser dans l'ensemble des risques pour nos industries locales (Nyahoho, Rodriguez-Vigouroux). D'ailleurs, notre enquête montre que la majorité des Québécois interrogés (66 %) sont favorables à l'idée d'un traité de libre-échange entre le Canada et l'Europe. En matière d'agriculture, la grande majorité de nos répondants (76 %) sont opposés à la suppression des subventions gouvernementales accordées à la production agricole (Lefebvre).

Nous devons aussi innover en matière d'immigration. L'assouplissement des conditions d'entrée sur le marché du travail, le remplacement des services sociaux ouverts d'accès par des services avec frais pour les utilisateurs et enfin, de manière plus spéculative, l'application de citoyennetés échangeables pourraient constituer l'ossature d'une nouvelle approche dans nos politiques d'immigration (Couture Gagnon, Odia et Palda).

Dans le sillon du printemps érable, l'éducation est une priorité qui impose une réflexion populaire autant sur sa qualité que sur son financement. Le décrochage scolaire ainsi que le financement des universités et des infrastructures éducatives sont au cœur de nos priorités. Le décrochage est étroitement associé à un problème de société que l'on retrouve dans plusieurs pays occidentaux. L'État québécois opte pour une approche à responsabilité multiple qui implique les acteurs régionaux et locaux et, bien entendu, les parents. Ce modèle repose sur une solidarité communautaire que l'on retrouve en région, mais qui est plus difficile à développer en milieu urbain. Notre enquête révèle qu'une majorité de Québécois appuient le financement total par l'État de l'enseignement primaire et secondaire (59 % et 56 %), tandis que 20 % des répondants soutiennent le financement étatique intégral du niveau collégial et que seulement 10 % appuient celui de la formation universitaire. Il faut comprendre ici que le financement réel de l'éducation universitaire par l'État québécois s'élève à 55,7 %, tandis que le fédéral fournit 11,8 % du financement (Lacroix). La population n'est pas dupe. Elle est consciente de la part de responsabilité que doit assumer l'étudiant universitaire dans sa formation et du bénéfice qu'il va en retirer tout au long de son cycle de vie actif. La contribution des étudiants au financement de leurs études s'élève à 15,8 % au Québec (*ibid.*). Enfin, le financement des infrastructures éducatives s'inscrit dans une conjoncture économique structurellement défavorable qui contraint l'État québécois dans son intervention et qui met en relief l'aspect illimité des besoins dans un contexte de ressources limitées (Lacroix). Le gouvernement québécois s'est engagé à l'automne 2013, dans le cadre du programme Réno-écoles, à consacrer 401,2 millions de dollars sur quatre ans à la réfection des infrastructures scolaires. Dans un contexte financier difficile, l'effort du gouvernement est louable. Les coûts de réfection de l'infrastructure scolaire québécoise dans son ensemble s'élèveraient à près de 2 milliards de dollars. Les événements du printemps érable ont aussi soulevé la question de la répression policière à

l'égard des étudiants. Le SPVM n'a pas été en mesure de convaincre l'ensemble de la population de la légitimité de son intervention lors de cette crise, puisque 25 % des répondants provenant du territoire québécois et 29 % des répondants montréalais ont jugé qu'elle avait été trop répressive à leur égard. L'inquiétude et la gestion des risques dominent les dynamiques partenariales mises en place par la police dans sa logique de proximité avec les acteurs sociaux, notamment le milieu scolaire et celui des services sociaux. Pourquoi et comment peut-on attendre des policiers qu'ils soient les premiers répondants pour toutes les détresses et les souffrances ? Il est urgent de s'interroger sur le rôle attendu de la police dans notre société, mais aussi sur celui des autres acteurs susceptibles d'agir en vue d'assurer le bien-être de tous (Goyette, Bellot et Sylvestre).

22.1. Politique et société

Le néolibéralisme et l'altermondialisme se sont développés dans l'espace politique québécois sur deux routes distinctes et opposées. La montée du premier est apparue à l'intérieur du camp fédéraliste tandis que le second s'est fait sentir dans le camp souverainiste. En dépit de l'influence exercée par ces deux nouvelles forces politiques associées à la mondialisation depuis les années 1990, la question nationale demeure le principal clivage idéologique au Québec. Le rendez-vous électoral québécois de septembre 2012 s'est déroulé en fonction d'un clivage classique opposant les forces souverainistes et fédéralistes (Parenteau et Parenteau). Par ailleurs, lorsque le temps est venu de favoriser le rayonnement du Québec, notre enquête révèle que la majorité des Québécois (74 %) jugent que le gouvernement du Québec constitue l'outil le plus légitime. Ce dernier est représenté depuis plus d'un siècle à Londres, avec un agent d'immigration, et depuis 1882 à Paris, par le biais d'un agent général. Toutefois, la politique internationale du Québec et l'affirmation de son identité nationale remontent à la Révolution tranquille (Paquin). Les années ont passé et le Québec dispose aujourd'hui de 28 représentations dans 16 pays, tout en étant perçu comme l'un des États fédérés les plus actifs dans le monde. Par ailleurs, le fait que le Québec ne soit pas un État souverain le contraint à formuler des stratégies internationales qui s'apparentent à des opérations de relations publiques ou de groupes de pression (Paquin). Enfin, la lutte au déficit a entraîné des compressions de l'ordre de 15 % au ministère des Relations internationales, de la

Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE) ainsi que l'ajout de responsabilités, avec le volet commerce extérieur, qui affectent sa performance sur le terrain. Finalement, la responsabilité des négociations commerciales relève du ministère des Finances, alors que celle des négociations internationales est l'apanage du MRIFCE, ce qui peut entraîner des distorsions dans le message puisque les deux ministres sont impliqués dans les négociations commerciales (Paquin). De plus, devant l'importance des affaires internationales pour le Québec, il serait approprié que le gouvernement propose la création d'une nouvelle commission parlementaire permanente consacrée exclusivement à la dimension internationale (Paquin). Dans un autre ordre d'idées, la commission Charbonneau nous a fait prendre conscience que le comportement éthique de nos élus était déficient et que la transgression des règles dans nos organisations publiques constituait un élément structurant de la culture organisationnelle. Cette situation fait que nous devons revoir nos lois et proposer à l'Assemblée nationale de créer quatre nouvelles fonctions relevant du Parlement, soit le poste de commissaire à l'intégrité des marchés publics, celui de commissaire à la gestion des divulgations faites par les agents publics ainsi que ceux associés à la déontologie municipale et au budget (Boisvert). Finalement, la tragédie ferroviaire à Lac-Mégantic nous incite à revoir nos façons de faire. La répartition des compétences entre les trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) complique la résolution de la crise, mais aussi la gestion des risques en amont. Un renforcement de la coordination en réseau peut atténuer les déficiences d'un plan d'urgence. Il faut remettre en question les méthodes d'appréhension et de détection des risques dans nos systèmes. Ce n'est pas avec les modes de pensée qui ont créé les risques que nous pourrons les réduire (Valiquette L'Heureux et Therrien).

Notices biographiques

Céline Bellot

Céline Bellot, Ph. D., est professeure à l'École de service social de l'Université de Montréal et directrice de l'Observatoire sur le profilage racial, social et politique. Ses travaux s'intéressent aux pratiques d'intervention auprès des populations vulnérables et marginales comme les jeunes de la rue, les itinérants, les toxicomanes. Elle dirige également de nombreuses recherches sur les conséquences des politiques et des pratiques de tolérance zéro, les processus de judiciarisation et de criminalisation des populations itinérantes au Canada et les interventions par les pairs. Ses projets sont le plus souvent réalisés en partenariat ou de manière participative.

Jean-Thomas Bernard

Jean-Thomas Bernard, Ph. D., a obtenu un baccalauréat en économique de l'Université d'Ottawa (1968) et un doctorat en économique de l'Université de Pennsylvanie (1973). Il a entrepris sa carrière à l'Université Queen's de Kingston, où il a été professeur de 1973 à 1976. Par après, il a enseigné à l'Université Laval de 1976 à 2011. Il est maintenant professeur invité à l'Université d'Ottawa. Il a été professeur invité à l'Université de Colombie-Britannique (1980-1981), *research fellow* à la JFK School of Government de l'Université Harvard (1987-1988), professeur invité à

l'Université Cornell (1994-1995), où il était boursier de la Fondation Fullbright, et *research fellow* à Resources for the Future (RFF), Washington, DC (2001-2002) à titre de boursier de la Fondation Gilbert F. White. Il a été titulaire de la Chaire en économique de l'énergie électrique à l'Université Laval de 1999 à 2008. Il est membre de la Société royale du Canada depuis 2009. Il a été personnalité 2010 de l'Amicale du Collège Sainte-Anne de La Pocatière. Il est membre honoraire de l'Association des économistes québécois (ASDEQ) depuis 2013. Ses champs de spécialisation sont l'économie des ressources naturelles et l'économie de l'énergie. Il a publié plus de 100 textes dans ces domaines.

Luc Bernier

Luc Bernier, Ph. D., est professeur à l'École nationale d'administration publique depuis 1991 (titulaire depuis 2001). Il est le directeur du Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO), après avoir été directeur de l'enseignement et de la recherche. Il a été président en 2005-2006 de l'Institut d'administration publique du Canada. Il a publié sur les entreprises publiques, les politiques publiques et les réformes administratives. Il s'intéresse plus particulièrement à la gouvernance des institutions publiques, à l'innovation et à l'entreprenariat dans le secteur public. Parmi ses publications récentes, on compte la codirection, avec Stéphane Paquin et Guy Lachapelle, de l'*Analyse des politiques publiques* et, avec Philippe Bance, de *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique*.

Robert Bernier

Robert Bernier, Ph. D., professeur titulaire de marketing et de management à l'École nationale d'administration publique, est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le sujet. Les plus connus sont *Le marketing gouvernemental au Québec* (1988), *Gérer la victoire* (1991), *Un combat inachevé* (en collaboration avec Maurice Pinard et Vincent Lemieux, 1997), *Un siècle de propagande* (2001) ainsi que *L'État québécois au XXIe siècle* (dir., 2005), qui a obtenu une mention du jury pour le meilleur ouvrage en administration dans le cadre du prix Price Waterhouse, HEC, *La Presse*, journal *Les Affaires* en 2005. Il est aussi l'auteur de l'ouvrage intitulé *Réalités nationales et mondialisation* (dir., 2006), portant sur la mondialisation et ses impacts régionaux, et de *L'espace canadien* (dir., 2010), aux Presses de l'Université du Québec. Antérieurement à sa carrière universitaire,

monsieur Bernier a été entre autres choses secrétaire particulier du ministre québécois de l'Industrie et du Commerce (1975-1976), monsieur Guy Saint-Pierre, coordonnateur des communications du Parti libéral du Canada (PLC) à Ottawa et adjoint au président du PLC au Québec (1977-1978), conseiller spécial du ministre de la Défense nationale (1980-1983) et sondeur pour le gouvernement du Canada (1993-2001). Robert Bernier a agi régulièrement à titre d'analyste politique à la télévision, pour le réseau LCN-TVA, ainsi qu'à la radio et dans la presse écrite.

Yves Boisvert

Yves Boisvert, Ph. D. en science politique, est professeur titulaire en éthique et gouvernance à l'École Nationale d'Administration publique. Il a été professeur invité à l'Université de Montpellier II (IUFM), à l'Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III (IMPGT), à l'Université de Pau et des pays de l'Adours (IAE) et à l'Université de St-Denis de la Réunion (IAE). Il est aussi professeur associé à la Chaire d'éthique appliquée de l'université de Sherbrooke. Il est responsable du groupe de recherche en éthique publique du CERGO et de l'axe Enjeux éthiques et jeux de régulation au Laboratoire Santésih de l'université Montpellier 1.

Il a fondé et dirigé pendant plusieurs années la revue *Éthique publique* et il est l'auteur de nombreux ouvrages en éthique gouvernementale (*Le petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, *La face cachée des élus*, *Les scandales politiques*, *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale*, etc.). Enfin, il a fait de nombreuses interventions en éthique organisationnelle dans des organismes publics européens, fédéraux canadiens, provinciaux québécois et municipaux.

Jean-Patrick Brady

Jean-Patrick Brady est doctorant à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Il possède une maîtrise et un baccalauréat en politique appliquée de l'Université de Sherbrooke. En 2007-2008, il a été président de la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ). Boursier du Fonds de recherche du Québec – Société et culture, il est aussi chercheur-boursier à la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée et boursier de l'Observatoire de l'administration publique à l'ENAP. Ses travaux de recherche portent sur les groupes de

pression et les mouvements sociaux et plus précisément sur les mécanismes de concertation entre l'État, les syndicats et le patronat au Québec et en Suède.

Mathieu Carrier

Mathieu Carrier, M. Sc., est titulaire d'un baccalauréat en science politique de l'Université Laval et d'une maîtrise en administration internationale de l'École nationale d'administration publique (ENAP). Il est professionnel de recherche à L'Observatoire de l'administration publique depuis 2006 et agit à titre de chargé d'encadrement à l'ENAP depuis 2011. Au cours des années, il a mené différents mandats de recherche comparative au profit de ministères et organismes du gouvernement du Québec, ainsi que pour différentes commissions gouvernementales. Ses principaux travaux portent sur la gestion des ressources humaines et les finances publiques.

Annie Chaloux

Annie Chaloux est titulaire d'une maîtrise en études politiques appliquées de l'Université de Sherbrooke. Doctorante à l'École nationale d'administration publique, elle est boursière du CRSH et chercheure-boursière de la CREPIC. Elle est également chargée de cours à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke depuis 2010 et a obtenu en 2012 une bourse de recherche du Woodrow Wilson Center à Washington, D.C. Ses recherches doctorales portent sur les engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement et sur la gouvernance à paliers multiples dans un contexte de fédéralisme. Elle se spécialise également dans les domaines de la paradiplomatie environnementale et des négociations climatiques internationales.

Pierre Cliche

Pierre Cliche, Ph. D., est titulaire depuis 1977 d'un doctorat en géographie de l'Université Laval, profil démographie. Il a œuvré pendant trente-cinq ans dans la fonction publique du Québec : d'abord dans les domaines de l'élaboration de politiques et du développement des programmes, ensuite dans la gestion de diverses unités administratives au sein de l'appareil public.

Il a notamment mené et publié au cours de sa carrière professionnelle des travaux de recherche dans les domaines des indicateurs sociaux, de la démographie, de la gestion budgétaire et de l'analyse de performance comparée. Ses dossiers l'ont également conduit à prononcer de nombreuses conférences et à diriger des missions techniques auprès de gouvernements étrangers.

À titre de gestionnaire, que ce soit au ministère du Conseil exécutif comme secrétaire adjoint de plusieurs comités ministériels, au secrétariat du Conseil du trésor comme secrétaire associé aux politiques et programmes budgétaires, au ministère de la Santé et des Services sociaux comme directeur général de la planification ou à la Société d'habitation du Québec comme président-directeur général, il a été associé et a contribué directement à certains des changements les plus importants de l'appareil public québécois.

À l'École nationale d'administration publique (ENAP) depuis 2007, il est rattaché à L'Observatoire de l'administration publique, où il a été responsable des travaux de *benchmarking* de l'unité de la recherche commanditée avant d'en être le directeur en 2012-2013. Il est également professeur invité et mène des activités d'enseignement dans le cadre des diverses formations offertes par l'ENAP. Il a publié en 2009 *Gestion budgétaire et dépenses publiques* aux Presses de l'Université du Québec. Il agit enfin à titre de consultant auprès de plusieurs organismes publics et donne des formations en budgétisation axée sur les résultats.

Alexandre Couture Gagnon

Alexandre Couture Gagnon est titulaire d'un Ph. D. en politique publique de l'Université Carleton. Elle est professeure à l'École nationale d'administration publique de Québec depuis 2012. Ses intérêts de recherche portent sur les minorités et leur rapport aux politiques publiques. Dans le cadre de sa thèse doctorale, elle a étudié la compétition Québec-Canada et Catalogne-Espagne par l'entremise des politiques publiques en matière de langue, de relations internationales et d'immigration. Ses travaux ont été publiés dans des revues universitaires, dont *Public Choice*.

Jean-Louis Denis

Jean-Louis Denis, Ph. D., est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) depuis avril 2010 et chercheur régulier à l'Institut de recherche en santé publique de l'Université

de Montréal. Il est titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur la gouvernance et la transformation des organisations et systèmes de santé. Docteur en organisation des soins de santé, il œuvre depuis 25 ans à titre de formateur auprès des gestionnaires de la santé et de chercheur sur la transformation des organisations et des systèmes de santé.

Auteur de nombreuses publications scientifiques sur le changement stratégique, le leadership et la gouvernance des organisations de santé, il poursuit actuellement des recherches sur l'intégration des soins de santé, la réforme des systèmes de santé, la gouvernance en matière de qualité et de sécurité des soins, le leadership médical et le rôle des évidences scientifiques dans l'adoption des innovations cliniques et managériales.

Il est membre élu de la Société royale du Canada et de l'Académie canadienne des sciences de la santé et a agi à titre de président du comité aviseur de l'Institut des services et des politiques de la santé des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) de 2009 à 2012.

Il a assumé la fonction de coordonnateur académique de l'initiative FORCES/EXTRA de 2003 à 2007, un programme de formation qui vise à développer les compétences des gestionnaires de la santé au Canada en matière d'utilisation de la recherche. Il a assumé aussi la fonction de directeur du Groupe de recherche et d'intervention sociale (GRIS) et de l'Institut de recherche en santé publique de l'Université de Montréal (IRSPUM) de 2006 à 2010.

Luc Godbout

Luc Godbout, Ph. D., est titulaire d'un doctorat de l'Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III. Il est directeur du Département de fiscalité à l'Université de Sherbrooke. Il y est également chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques. En plus de ses intérêts pour la fiscalité comparée, ses recherches récentes portent sur la structure fiscale, sur les conséquences du vieillissement de la population sur les finances publiques, ainsi que sur le financement des régimes publics de retraite. Il a publié des ouvrages sur la fiscalité québécoise, dont *Le Québec, un paradis pour les familles ?*. Il codirige la publication annuelle du livre *Le Québec économique* aux Presses de l'Université Laval. Ses publications comprennent un grand nombre d'articles dans certaines revues telles *Actualité économique*, *Canadian Tax*

Journal, *Canadian Public Policy*, *Revue de droit fiscal*, *Revue de planification fiscale et financière*, *Revue française de finances publiques* ou *Tax Notes International*.

Martin Goyette

Martin Goyette, Ph. D., est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables (crevaj.enap.ca). Ses travaux de recherche portent sur la compréhension de l'expérience des individus et l'analyse des formes d'interventions publiques mises en œuvre pour les soutenir. Il est cochercheur d'une action concertée dirigée par Céline Bellot qui porte sur la judiciarisation de la pauvreté afin d'analyser les processus de judiciarisation de l'occupation de l'espace public et celle des situations de négligence dans le champ de la protection de la jeunesse pour certains groupes de populations (minorités visibles, populations autochtones).

Marcelin Joanis

Titulaire d'un doctorat (Ph. D.) en sciences économiques de l'Université de Toronto, Marcelin Joanis est professeur agrégé au Département d'économique de l'Université de Sherbrooke, en plus d'agir comme directeur du Groupe de recherche en économie et développement international (GRÉDI). Il est également *fellow* au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), où il est l'auteur de plusieurs documents de recherche. Spécialiste de l'économie publique, ses recherches récentes portent notamment sur l'économie des territoires, le fédéralisme fiscal, l'impact de la politique partisane sur les politiques budgétaires, la gouvernance scolaire et la dette publique. Ses publications (parues ou à paraître) incluent des textes dans le *Journal of Development Economics*, *Public Choice*, *Economics and Politics*, *Economic Papers*, *Analyse de politiques*, *L'Actualité économique*, *Problèmes économiques* et *Options politiques*. Il codirige également depuis 2009 *Le Québec économique*, une monographie publiée annuellement aux Presses de l'Université Laval, dont la cinquième édition est en préparation. Il a précédemment occupé des postes d'économiste au ministère des Finances du Canada, à la Commission sur le déséquilibre fiscal et au CIRANO.

Isabelle Lacroix

Diplômée de l'Université de Montréal (maîtrise) et de l'Université de Sherbrooke (doctorat), les travaux de la professeure Lacroix portent sur les politiques publiques canadiennes et québécoises, et plus particulièrement sur les politiques sociales. Les politiques éducatives de même que les politiques familiales sont au cœur de ses intérêts de recherche. Elle s'intéresse à la gestion de l'État, à la gouvernance dans les organisations publiques, de même qu'à la place de la persuasion et de la confrontation dans les processus décisionnels. Elle a récemment complété une thèse de doctorat portant sur les pratiques de gouvernance des commissions scolaires du Québec et travaille actuellement à l'étude de la contribution de la participation au sein d'instances décisionnelles publiques et des pratiques de gouvernance multijoueurs en cette matière. Elle est professeure adjointe à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke.

Benjamin Lefebvre

Benjamin Lefebvre, M. Sc. en administration publique internationale, est doctorant en relations internationales. Ses intérêts de recherche se centrent sur l'économie politique internationale, l'influence des acteurs non étatiques et les négociations commerciales internationales dans le secteur agricole. Il est notamment coauteur, avec monsieur Emmanuel Nyahoho, du chapitre « L'Agriculture : une perspective québécoise des enjeux de l'OMC » dans *L'administration contemporaine de l'État: une perspective canadienne et québécoise*, sous la direction de Pierre Tremblay, paru aux Presses de l'Université du Québec en 2012.

Pier-Luc Lévesque

Pier-Luc Lévesque est chercheur-boursier à la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée. Il poursuit actuellement des études doctorales à l'École nationale d'administration publique à Montréal et il est boursier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH). Son parcours universitaire l'a amené à étudier en relations internationales, en économique et en histoire. Il coordonne également l'École d'été sur le modèle scandinave du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM) depuis deux ans. Dans le cadre de sa thèse de doctorat, il analysera la réforme de l'État suédois au début des années 1990.

Nelson Michaud

Nelson Michaud, Ph. D., est professeur titulaire et, depuis juin 2011, directeur général à l'École nationale d'administration publique. Il y a été auparavant directeur de l'enseignement et de la recherche et directeur de groupes de recherche. Ses mandats ont été marqués par le développement de la recherche, l'innovation des enseignements et l'internationalisation des compétences québécoises en administration publique.

Auteur prolifique, il a publié plusieurs articles dans des revues arbitrées et ses textes ont aussi paru comme chapitres dans des ouvrages collectifs et comme articles encyclopédiques. Il a aussi signé quelques ouvrages portant sur les institutions politicoadministratives, les idéologies politiques ou la politique étrangère. Il intervient régulièrement à titre de conférencier et de commentateur scientifique au Québec, au Canada, aux États-Unis, en Europe et en Afrique. Ses travaux lui ont valu le Prix d'excellence en recherche de son institution en 2004 et le Prix d'excellence en recherche dans le réseau de l'Université du Québec en 2005. Il a reçu deux distinctions du gouvernement du Canada.

Ses intérêts de recherche portent sur les processus de prise de décision, particulièrement en matière de politique étrangère, les institutions politicoadministratives, les relations internationales des entités fédérées, les médias et la politique étrangère et l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques.

Il a fait ses études doctorales à l'Université Laval et ses études postdoctorales à la Dalhousie University.

Emmanuel Nyahoho

Emmanuel Nyahoho, Ph. D., est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec. Il est titulaire d'un doctorat en économie internationale de l'Université de Montréal. Ses champs d'intérêt et de recherche se situent dans le domaine de la théorie et des politiques du commerce international ainsi que de l'étude des échanges internationaux de services. Il compte à son actif plusieurs articles publiés dans des revues scientifiques nationales et étrangères, ainsi que neuf livres, dont le traité *Le commerce international. Théories politiques et perspectives industrielles* ; *Arsenal des subventions à l'exportation et l'OMC* ; *Le marché culturel à l'ère de la mondialisation* ; et *Finances internationales*, tous édités par les Presses de l'Université du Québec.

Yves Francis Odia

Yves Francis Odia est doctorant à l'École nationale d'administration publique et travaille comme économiste au ministère des Finances et de l'Économie du Québec. Il s'intéresse à la fiscalité, aux pertes sèches et à l'impact des réglementations de l'activité économique par les gouvernements. Il est titulaire d'une maîtrise en économique de l'Université Laval et d'une autre maîtrise en études du développement international de l'Université de Genève en Suisse. Il est gagnant du concours d'articles du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur le thème « Racism and Discrimination : Obstacles to Development », et a prononcé un discours devant l'Assemblée des Nations Unies tenue à cet effet à Genève en 2007.

Filip Palda

Filip Palda, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique, a obtenu son Ph. D. en économique à l'Université de Chicago. Il est l'auteur de plus de 20 articles dans des revues universitaires, et le site Internet RepEc recensant des documents de travail en économique lui accorde un score élevé. Il est davantage connu pour ses recherches démontrant l'intérêt individuel des politiciens dans la formulation de lois liées aux dépenses électorales, pour sa découverte du déplacement de la perte sèche des taxes et de l'évasion de la réglementation, ainsi que pour son récent livre *Pareto's Republic and the New Science of Peace* (disponible sur Amazon).

Stéphane Paquin

Stéphane Paquin, Ph. D., est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), où il est le titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée (CREPIC). Il a été professeur à l'Université de Sherbrooke, a enseigné à l'Université Northwestern de Chicago, a été maître de conférence à Sciences Po Paris et secrétaire général par intérim de l'Association internationale de science politique. Il a publié neuf livres, dont, en 2013, *Théories de l'économie politique internationale. Cultures scientifiques et hégémonies américaines* (Paris, Presses de Sciences Po), en 2010, avec Kim Richard Nossal et Stéphane Roussel, *International Policy and Politics in Canada* (Toronto, Pearson Canada), et, en 2008, *La nouvelle économie politique internationale. Théories et enjeux* (Paris, Armand Colin).

Il a codirigé dix livres dont, en 2010, avec Guy Lachapelle et Luc Bernier, *Analyse des politiques publiques* (Montréal, Presses de l'Université de Montréal). Il a également publié une centaine d'articles, dont plusieurs dans des revues scientifiques comme *International Journal*, *Canadian Foreign Policy Review*, *The Hague Journal of Diplomacy*, *Études internationales*, *Nationalism & Ethnic Politics*, *Revue canadienne de science politique*, *Revue canadienne d'administration publique* ou *Revue internationale de politique comparée*. Il a été sélectionné en 2008 dans le prestigieux *International Visitor Leadership Program* du gouvernement américain. M. Paquin est également président du comité local d'organisation du Congrès mondial de sciences politiques (Montréal, 2014).

Danic Parenteau

Danic Parenteau, Ph. D., est professeur de philosophie et de science politique au Collège militaire royal de Saint-Jean. Titulaire d'un doctorat en philosophie de l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), ses principaux travaux de recherche portent sur les idéologies politiques et le nationalisme québécois. Il collabore régulièrement aux revues *L'action nationale* et *Argument*. En 2008, il a fait paraître avec Ian Parenteau *Les idéologies politiques. Le clivage gauche-droite* (Presses de l'Université du Québec) et, en 2011, avec Charles-Philippe Courtois, *Les 50 discours qui ont marqué le Québec* (CEC). Son dernier essai, *Précis républicain à l'usage des Québécois* (Fides), est paru ce printemps.

Ian Parenteau

Ian Parenteau, Ph. D., est professeur de sociologie et de science politique au Collège militaire royal de Saint-Jean. Titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université du Québec à Montréal, il s'intéresse à l'étude des idéologies politiques, à la mondialisation et à la démocratie. Il a fait paraître en 2008 avec Danic Parenteau *Les idéologies politiques. Le clivage gauche-droite* (Presses de l'Université du Québec). En 2006, il a collaboré avec Sylvie Dugas à l'ouvrage *Le pouvoir citoyen : la société civile canadienne et québécoise face à la mondialisation* (Fides). En plus de ses fonctions de recherche et d'enseignement, il occupe le poste de directeur du scrutin pour la circonscription électorale québécoise de Sainte-Marie–Saint-Jacques à Montréal.

Marie-Claude Prémont

Marie-Claude Prémont, Ph. D., est professeure de droit à l'École nationale d'administration publique depuis 2007, après douze années à la Faculté de droit de l'Université McGill, dont les trois dernières années comme vice-doyenne aux études supérieures. Diplômée en génie chimique et en droit, elle est membre de deux ordres professionnels, soit l'Ordre des ingénieurs du Québec et le Barreau du Québec. Elle est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université Laval. Elle poursuit des recherches dans le domaine municipal et sociosanitaire, y compris sur les dimensions fiscales et de finances publiques. Elle s'intéresse à l'histoire du droit et aux réformes politiques et administratives en cours dans ces deux domaines, et de façon plus générale à tout ce qui touche les services publics. Elle s'intéresse aussi depuis quelques années aux questions touchant le développement régional, et particulièrement aux relations entre le territoire et la production d'électricité (énergie hydroélectrique et éolienne). Elle fait partie de groupes de recherche qui s'intéressent aux territoires, comme le Centre de recherche en développement territorial (CRDT) et le réseau Villes, régions, monde (VRM).

Johanne Préval

Johanne Préval est titulaire d'une maîtrise en administration des services de santé (Université de Montréal, 2008), d'un DESS en gestion hospitalière (École nationale de santé publique de Rennes, 1998), d'un certificat en médecine préventive, sociale et communautaire et d'un diplôme de médecine (Université d'État d'Haïti, Faculté de médecine, de pharmacie et de technologie médicale, 1999 et 1995). Elle a travaillé comme professionnelle de recherche au sein du l'Institut de recherche de santé publique de l'Université de Montréal (IRSPUM) et occupe actuellement la même fonction à l'École nationale d'administration publique. Ses intérêts de recherche portent sur la performance des organisations de soins de santé, la qualité et la sécurité des patients, la gouvernance et les systèmes de soins, le transfert des connaissances, les réseaux interorganisationnels et l'implantation des politiques favorables à la santé.

Alexandre-Nicholas Rodriguez-Vigouroux

Alexandre-Nicholas Rodriguez-Vigouroux a obtenu son diplôme de maîtrise en administration internationale à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec en septembre 2013. Il avait préalablement complété un baccalauréat en affaires publiques et relations internationales à l'Université Laval en 2011.

Nathalie Saint-Pierre

Après des études de maîtrise en sciences économiques avec une spécialisation en finance internationale à l'Université de Montréal, le cheminement professionnel de Nathalie Saint-Pierre fut largement consacré aux PME, surtout celles dont le développement repose sur l'innovation. Elle a travaillé dans le secteur bancaire commercial comme gestionnaire et analyste pour deux grandes banques à charte.

Sa formation universitaire l'a par la suite amenée à s'intéresser au développement régional et aux politiques industrielles. Que ce soit par son expérience comme commissaire industrielle dans l'ouest de l'Île de Montréal ou comme directrice de comptes au Centre d'innovation et de technologie de la Banque de Montréal, elle a acquis une grande compréhension des enjeux liés à l'innovation comme moteur de développement économique. Tout au long de sa carrière, on a surtout apprécié sa proximité et son dévouement auprès des entrepreneurs, ainsi que sa compréhension des défis auxquels ceux-ci font face. Elle évolue comme consultante depuis 2009 et se spécialise dans les solutions de financement ainsi que dans le développement stratégique des entreprises.

Suzie St-Cerny

Titulaire d'une maîtrise en économie de l'Université du Québec à Montréal, Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke depuis dix ans. Elle a collaboré à plusieurs études parues à la Chaire et dans diverses revues touchant la fiscalité, l'économie et les finances publiques.

Marie-Ève Sylvestre

Marie-Ève Sylvestre, Ph. D., est professeure agrégée à la Section de droit civil de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Elle a été professeure invitée à l'Université Paris X-Nanterre en 2010 et directrice des études supérieures à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa de 2010 à 2012. Elle est titulaire d'un baccalauréat en droit de l'Université de Montréal et d'une maîtrise et d'un doctorat de la Faculté de droit de l'Université Harvard. Ses travaux de recherche financés par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le Secrétariat des partenariats pour la lutte contre l'itinérance (SPLI), la Fondation du Barreau du Québec et la Fondation du droit de l'Ontario portent sur la pénalisation de la pauvreté et des conflits sociaux liés à l'occupation des espaces publics (itinérance, prostitution, drogues, dissidence politique, etc.), ainsi que sur les mesures de rechange au système de justice pénale. En 2011, elle a remporté le prix du meilleur essai juridique décerné par l'Association des professeurs de droit du Canada pour un article portant sur la responsabilité pénale des personnes pauvres et marginalisées au Canada, ainsi que le Prix de la Fondation du Barreau du Québec, catégorie manuscrit juridique, pour un article sur la judiciarisation de l'itinérance au Canada (avec Céline Bellot). En 2012, elle a été nommée jeune chercheure de l'année, catégorie arts, humanités et sciences sociales à l'Université d'Ottawa. Elle est membre du Barreau du Québec, du Conseil d'administration de l'Association canadienne des libertés civiles (ACLC), du Comité consultatif sur les droits de la personne du Barreau du Québec et de l'Observatoire sur les profilages social, racial et politique. Elle a récemment publié « De la justice de l'ordre à la justice de la solidarité : une analyse des discours légitimateurs de la judiciarisation de l'itinérance au Canada » (en collaboration avec Céline Bellot et Catherine Chesnay, *Droit et société*, 2012) ; « La science est-elle contre les pauvres ? L'analyse du discours savant et politique sur les vulnérables » (essai critique sur l'ouvrage d'Hélène Thomas, *Les vulnérables – La démocratie contre les pauvres*) (hors série, *Nouvelles pratiques sociales*, p. 30-48, 2012) ; « Le droit est aussi une question de visibilité : occupation des espaces publics et parcours judiciaires des personnes itinérantes à Montréal et à Ottawa » (en collaboration avec Céline Bellot, Philippe Antoine Couture Ménard et Alexandra Tremblay ; *Revue canadienne droit et société*, vol. 26, n° 3, p. 531-561, 2011).

Marie-Christine Therrien

Marie-Christine Therrien, Ph. D., est professeure agrégée et directrice adjointe de la formation à la recherche à l'École nationale d'administration publique. Elle est titulaire d'un doctorat en ingénierie et gestion, et œuvre depuis 15 ans dans l'analyse des systèmes complexes.

Ses recherches portent sur les problématiques de coordination des réseaux, l'analyse des défaillances organisationnelles, le transfert d'apprentissage, les indicateurs de résilience organisationnelle et la gestion des crises. Elle était professeure à l'Université du Maine (États-Unis) de 2001 à 2006, où elle a dirigé plusieurs recherches sur les effets du 11 septembre 2001. Madame Therrien a travaillé pour différentes organisations privées et publiques au Québec, dont Science Applications International Corporation, le gouvernement du Québec et la Croix-Rouge canadienne.

Elle a réalisé plusieurs mandats d'intervention et d'évaluation au cours de sa carrière. Elle fut, entre autres, appelée à travailler comme analyste lors de la Commission sur le verglas en 1998 afin d'évaluer les problématiques de coordination. Elle a aussi dirigé l'évaluation de la gestion de la pandémie de la grippe A(H1N1) de l'Agence de la Santé et des Services sociaux de Montréal, de la Direction de la santé publique de Montréal et de la Table de coordination nationale de la santé publique du Québec. Ces mandats identifiaient les défaillances organisationnelles et proposaient des mesures stratégiques et structurelles de changement et d'innovation afin d'intégrer les apprentissages et d'assurer le développement stratégique des organisations.

Anaïs Valiquette L'Heureux

Maître ès sciences en administration publique et bachelière en communication politique, cette doctorante de l'ENAP se spécialise dans le domaine de la gestion du risque. Madame Valiquette L'Heureux a reçu plusieurs prix d'excellence, dont le prix Gérard-Bergeron et une bourse doctorale du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture. Son mémoire de maîtrise a fait l'objet d'un article scientifique publié dans la revue *Journal of Contingencies and Crisis Management.*

LES DÉFIS QUÉBÉCOIS

CONJONCTURES ET TRANSITIONS

Le Québec, à l'image de la société occidentale postindustrialisée, vit une crise structurelle dont la sortie passe par la transformation du « modèle québécois ». Il faut chercher à rompre certains automatismes qui ont conduit à l'essoufflement de nos services publics et à l'enlisement de nos finances publiques. Il faut sortir du piège de la division politique et développer une solidarité fonctionnelle afin de surmonter les défis d'un Québec en inertie.

Le présent ouvrage, dont l'ossature s'appuie sur une enquête menée auprès des citoyens à l'égard des enjeux déterminants pour le Québec et son avenir, couvre plusieurs secteurs de l'espace québécois, plus particulièrement les volets de l'administration publique, de l'économie et de la société. On y retrouve évidemment des analyses et des recommandations sur la gestion et la budgétisation de l'État, sur la dette publique et sur la fiscalité, mais aussi sur le financement de l'éducation, sur l'organisation de la santé ainsi que sur le rôle d'Hydro-Québec dans le développement. Il est également question d'éthique gouvernementale, d'action environnementale, d'immigration, d'innovation technologique, de politique internationale, d'échanges commerciaux, de soutien agricole et d'ordre public.

L'invitation qui nous est lancée par les auteurs est de réfléchir à ce Québec que nous devons renouveler collectivement. Car c'est dans ce renouvellement que se situe le véritable défi québécois.

Robert Bernier est professeur titulaire de marketing et de management à l'École nationale d'administration publique. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *L'État québécois au xxie siècle* (2004), *Réalités nationales et mondialisation* (2006) et *L'espace canadien* (2010), parus chez le même éditeur. Il a notamment été secrétaire particulier du ministre québécois de l'Industrie et du Commerce (1975-1976), conseiller spécial du ministre de la Défense nationale (1980-1983) et sondeur pour le gouvernement du Canada (1993-2001).

Avec la collaboration de Céline Bellot, Jean-Thomas Bernard, Luc Bernier, Robert Bernier, Yves Boisvert, Jean-Patrick Brady, Mathieu Carrier, Annie Chaloux, Pierre Cliche, Alexandre Couture Gagnon, Jean-Louis Denis, Luc Godbout, Martin Goyette, Marcelin Joanis, Isabelle Lacroix, Benjamin Lefebvre, Pier-Luc Lévesque, Emmanuel Nyahoho, Yves Francis Odia, Filip Palda, Stéphane Paquin, Danic Parenteau, Ian Parenteau, Marie-Claude Prémont, Johanne Préval, Alexandre-Nicholas Rodriguez-Vigouroux, Nathalie Saint-Pierre, Marie-Ève Sylvestre, Marie-Christine Therrien et Anaïs Valiquette L'Heureux.

PUQ.CA

9 782760 539723

ISBN 978-2-7605-3972-3