

La myopie des gouvernements face aux grands enjeux économiques et sociaux : Plus qu'un problème de vision

France St-Hilaire

Présentation au 33^e Congrès de l'ASDEQ, le 16 mai 2008

Lorsque Jean-Pierre Aubry m'a contactée, il y a quelques mois, pour m'inviter à participer à ce congrès, j'ai tout de suite accepté en lui disant que ça tombait bien, car l'IRPP venait juste de terminer un important projet de deux ans sur la même thématique. Notre objectif au départ était aussi de contribuer à un débat de fond sur les grands enjeux à moyen terme en ce qui a trait au bien-être économique et social des Canadiens. Mais en y regardant de plus près, je me suis rendu compte qu'en fait, depuis quelques années, plusieurs autres organismes et groupes avaient eux aussi entrepris des projets ou des initiatives semblables, tant à l'échelle canadienne que québécoise.

Tableau 1 : Projets sur les enjeux de l'avenir

| Initiatives canadiennes | Initiatives québécoises |
|--|--|
| <i>Canada in 2020</i> , Dominion Institute (2006) | <i>Projet Perspectives</i> , Conseil de la Science et des Technologies (2003-2007) |
| <i>The Canada Project</i> , Conference Board (2003-2007) | Le manifeste des lucides (2005) |
| <i>Canada's 2020 Prosperity Agenda</i> , Institute for Competitiveness and Prosperity (2007) | Le manifeste des solidaires (2005) |
| <i>Connecting with Canadians</i> , CPRN (2007) | <i>11 idées pour changer le Québec</i> , Institut économique de Montréal (2007-2008) |

À bien y penser, je ne crois pas qu'il s'agisse là tout simplement d'une coïncidence ou d'un exercice à la mode. À mon avis, c'est plutôt que tous ces gens intéressés à la chose publique reconnaissent que nous sommes effectivement en présence de tendances lourdes, tant sur le plan de la mondialisation que sur le plan démographique et environnemental, et

considèrent qu'il est grand temps de réfléchir aux implications de ces changements – et surtout d'agir en conséquence.

En fait, les grands enjeux sont bien connus et font l'objet de consensus assez larges – en particulier ceux qui ont trait à l'impact économique et social du vieillissement de la population, des économies émergentes et de la mobilité accrue des facteurs de production, et de la dégradation de l'environnement. J'ai même été un peu surprise de voir les terrains d'entente qui existent.

Tableau 2 : Le programme des priorités canadiennes de l'IRPP

- ✓ Capital humain
- ✓ Changement climatique
- ✓ L'environnement
- ✓ Vieillesse de la population
- ✓ Sécurité économique
- ✓ Santé et bien-être
- ✓ Productivité
- ✓ Commerce et mondialisation

Pour ce qui est de la question au programme à savoir si on peut rendre compatibles la gestion à long terme et le cycle électoral, c'est autre chose. Même dans le meilleur des mondes, il est toujours difficile pour tout gouvernement de se pencher sur de grands enjeux et de prendre des mesures appropriées lorsque les horizons – et les résultats escomptés – se situent bien au-delà des échéanciers électoraux.

Cette tendance à la myopie est d'autant plus inévitable dans un contexte de gouvernement minoritaire, tel que celui qui existe au fédéral depuis 2004 et au Québec depuis l'an dernier. Et avec l'opinion publique qui ne semble pas du tout désireuse d'accorder de majorité à quelque parti que ce soit, il n'est pas surprenant de voir que la teneur des débats actuels est en bonne partie dictée par des considérations politiques immédiates. Somme toute, le climat récent n'a pas été très propice aux discussions approfondies sur les grandes tendances

économiques et sociales à moyen terme. C'est d'ailleurs ce qui nous avait incités à entreprendre notre programme de priorités pour le Canada.

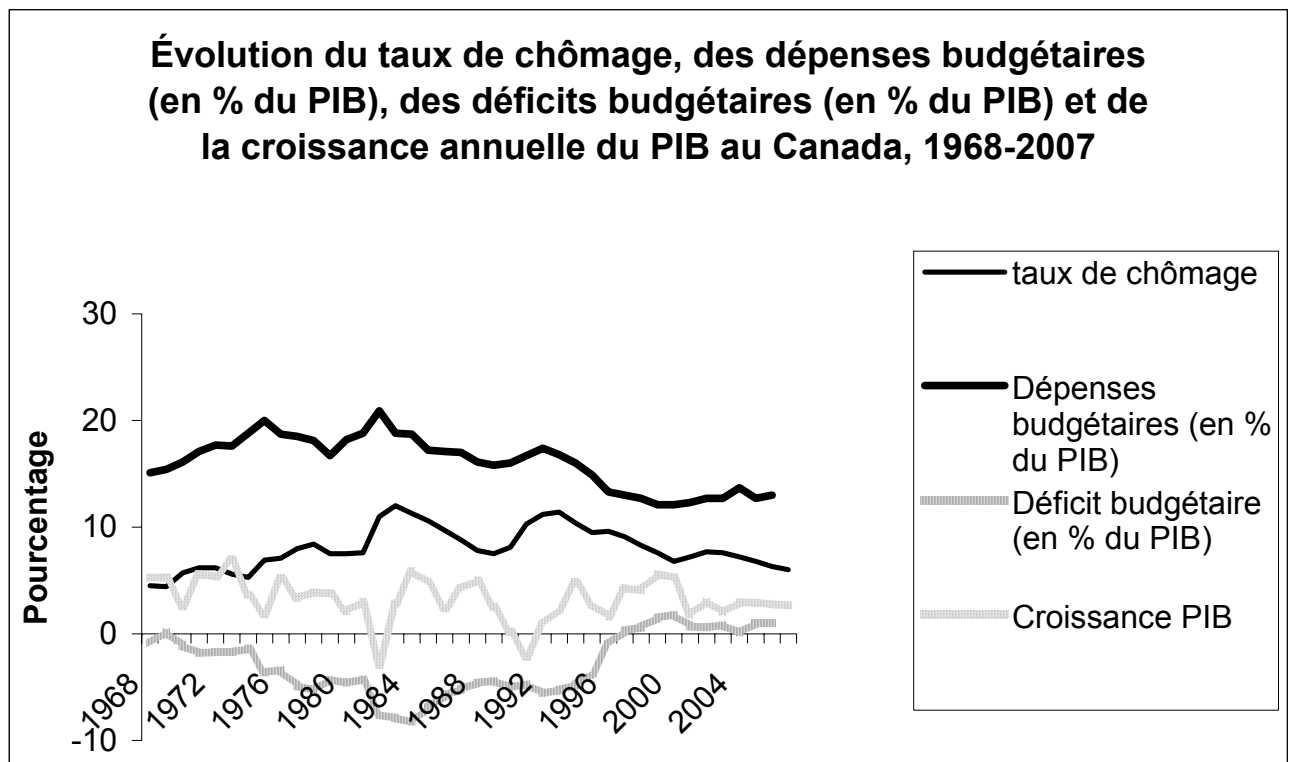
En fait, la question qui se pose est plutôt la suivante : est-ce que cette tendance à la myopie est un phénomène récent, et est-elle surtout attribuable au statut minoritaire de nos gouvernements ? En 2003, la revue *Options politiques* publiait les résultats de son palmarès des premiers ministres canadiens de l'après-guerre selon l'évaluation d'un groupe d'experts (30 historiens, politologues, économistes et journalistes) dans quatre domaines, dont l'économie et les finances publiques, et les politiques sociales.

Tableau 3 : Réalisations marquantes des premiers ministres canadiens (1963-2003)

| | |
|--|--|
| <p><u>Pearson (1963-1968)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Régime de pensions du Canada • Pacte canado-américain de l'automobile • Régime d'assurance maladie • Programmes à frais partagés | <p><u>Mulroney (1984-1993)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Accord libre-échange Canada/É.-U. • TPS • Accord Canada/É.-U. sur la qualité de l'air • ALENA • Entente cadre sur les changements climatiques des Nations Unies |
| <p><u>Trudeau (68-79/80-84)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Loi sur l'assurance chômage • Agence d'examen de l'investissement étranger • Financement des programmes établis • Programme énergétique national • Loi canadienne de la santé | <p><u>Chrétien (1993-2003)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coupures transferts aux provinces • Examen des programmes • Régime national de prestation pour enfants • Premier surplus canadien en 25 ans • Réductions d'impôt de 100 M\$/5 ans • Kyoto |

Même en passant sommairement en revue les grandes réalisations des premiers ministres depuis les années 1960 en matière économique, sociale et environnementale, on voit que nos gouvernements, sous Messieurs Pearson, Trudeau et Mulroney, n'ont certainement pas manqué d'ambition et de vision à long terme. Ils n'ont pas hésité à mettre de l'avant des mesures structurelles et des institutions permanentes qui ont permis la mise en place des derniers piliers de l'État-providence, la croissance marquée de l'intervention gouvernementale dans l'économie et les politiques sociales, et la libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis. Le Canada a vécu de profonds changements et beaucoup de turbulence durant cette période marquée par la restructuration de l'économie, le contrôle de l'inflation et la croissance effrénée de la dette publique et des déficits budgétaires.

Graphique 1



Source : Statistique Canada

Malgré les efforts de ses prédécesseurs pour reprendre les rênes des finances publiques, c'est sous M. Chrétien qu'il y a eu un véritable changement de cap. Le virage fiscal qui s'est produit entre 1994-1995 et 1997-1998 ne s'est pas produit sans laisser de traces. Au-delà des compressions dans la fonction publique et dans les dépenses de programmes (telle l'assurance chômage), Ottawa a finalement coupé le reste du cordon ombilical qui liait le budget fédéral aux dépenses des provinces en éliminant le dernier des grands programmes à frais partagés et en réduisant d'un tiers l'enveloppe qui restait.

L'assainissement des finances publiques s'est accompagné d'un profond changement de culture dans la gestion budgétaire. On est passé d'un contexte où l'on sous-estimait systématiquement (et par une grande marge) les déficits récurrents à la sous-estimation tout aussi systématique et importante des surplus. Cette transition s'est faite en utilisant des prévisions économiques extrêmement prudentes, en se dotant d'importantes réserves pour éventualités et en limitant les projections budgétaires à deux ans plutôt que cinq.

L'examen des programmes et le nouveau système de gestion des dépenses qui a suivi avaient pour but de se défaire des programmes considérés comme non essentiels, de remettre à plus tard les dépenses pour le maintien des infrastructures et de déléguer à d'autres gouvernements, organismes ou secteurs la responsabilité pour certains services. Le fait d'encaisser les surplus de la caisse d'assurance chômage a aussi aidé à renflouer les coffres¹.

Même si la lutte au déficit comme telle a été beaucoup moins longue que prévue au départ, ses répercussions continuent de se faire sentir – même dans l'attitude des contribuables. D'une part, l'équilibre budgétaire était devenu le gage sans équivoque d'une saine gestion des finances publiques pour tout gouvernement – la nouvelle maxime étant qu'il faut vivre selon nos moyens et ne pas continuer d'endetter encore plus les générations à venir. D'autre part, un consensus semble avoir été établi, à savoir que le fardeau fiscal dans son

¹ Courchene, Thomas J., 2006, « Accountability and Federalism in the Era of Federal Surpluses: The Paul Martin Legacy, Part II », Documents de travail IRPP.

ensemble avait atteint un plafond de ce qui est considéré comme acceptable. Il n'était donc pas question de retourner aux bonnes vieilles habitudes au premier signe de surplus.

La cure fiscale du ministre des Finances, Paul Martin, a duré plusieurs années. On a continué de sous-estimer les surplus, on s'en est tenu aux projections sur des horizons de deux ans, et on s'est servi des surplus « surprises » pour rembourser la dette et pour « prépayer » certaines initiatives en créant des fondations par exemple – une forme de « spend-as-you-go » comme le note Tom Courchene. Et finalement, après quelques années, lorsque la pression de la population est devenue trop forte, on a accordé des réductions d'impôt et renfloué au compte-gouttes les transferts pour la santé et les budgets pour les infrastructures trop longtemps négligées. Il est bien évident que cette façon de faire ne se prête pas très bien aux réformes structurelles axées sur les enjeux de l'avenir – et encore moins aux projets de grande envergure qui pourraient éventuellement mettre en péril l'équilibre budgétaire ou nécessiter des hausses d'impôt.

Il est donc un peu ironique que ce soit M. Martin lui-même, en tant que premier ministre, qui ait tenté d'ouvrir de front plusieurs grands dossiers sur des questions fondamentales telles que le développement de la petite enfance, les conditions de vie des Autochtones (Kelowna), le financement des villes et des infrastructures, de même que l'avenir des soins de santé et de la péréquation. Et tout ça en prenant d'importants engagements financiers à long terme dans un contexte de gouvernement minoritaire.

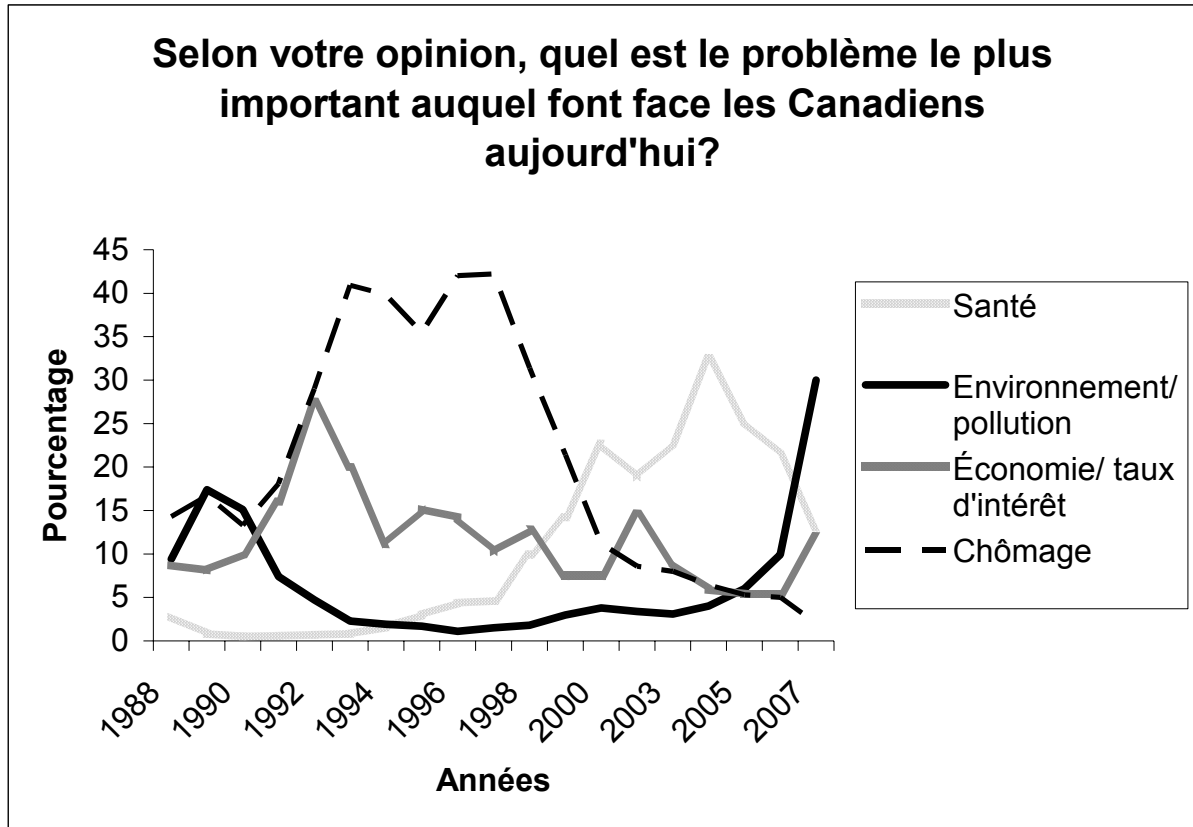
Tableau 4 : Réalisations marquantes des premiers ministres canadiens (2003-2008)

| <u>Martin (2003-2006)</u> | <u>Harper (2006-)</u> |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • L'accord sur la santé 41 000 M\$ • Changements à la péréquation • L'accord Kelowna • Ententes sur le développement de la petite enfance | <ul style="list-style-type: none"> • Prestations universelles pour la garde d'enfants (100 \$ par enfant/mois) • Réduction TPS de 7 à 5 % • Réinvestissements dans les Forces canadiennes • Loi canadienne sur la qualité de l'air |

Dans la foulée du scandale des commandites qui a pesé lors de l'élection suivante en 2006, il est difficile de dire si la défaite du gouvernement Martin signifiait un rejet de sa vision des choses ou de sa façon de faire. En effet, dans chacun des dossiers en question, on avait l'impression que d'énormes sommes avaient été mises sur la table pour amener les joueurs impliqués à négocier, sans trop se soucier si les modalités des programmes proposés allaient assurer les résultats escomptés. Par ailleurs, le contraste entre les ambitieux projets de M. Martin et les cinq priorités relativement modestes du nouveau gouvernement Harper ne pouvait être plus flagrant.

Mais il y a aussi d'autres facteurs à considérer. Il n'y a pas de doute que les principales préoccupations des Canadiens ont beaucoup changé depuis les années 1990 alors que le chômage et l'économie figuraient (et de loin) au premier rang – ce qui n'est plus le cas. La santé, qui a tenu l'affiche pendant plusieurs années, s'est beaucoup estompée depuis le dernier accord fédéral-provincial sur la santé en 2004, quoiqu'on ait tort de croire que cette question est finalement réglée. Donc, on peut comprendre que depuis un certain nombre d'années, il n'y a pas vraiment de demande de la part de la population pour de grandes interventions gouvernementales.

Graphique 2



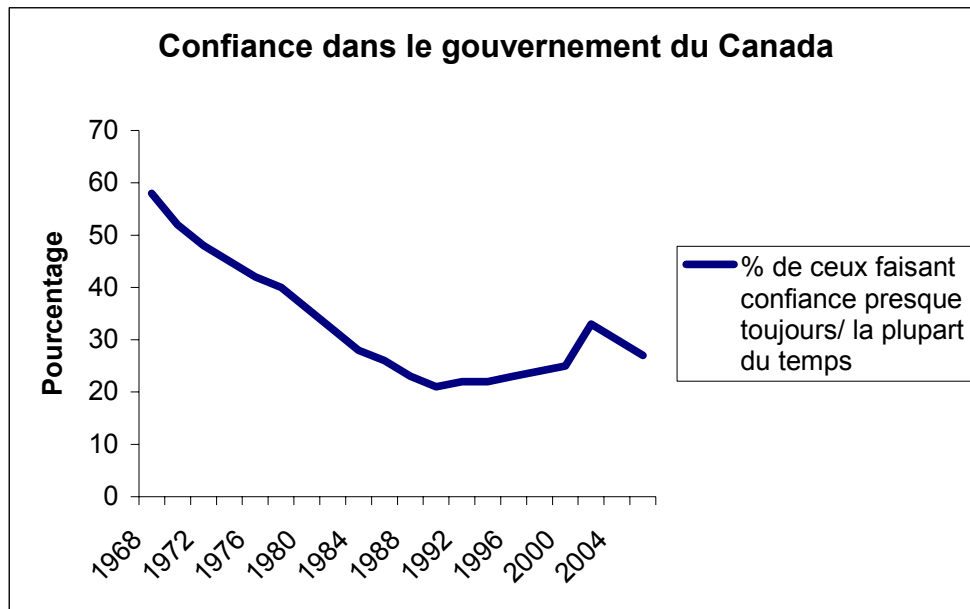
Source: Canadian Opinion Research Archives, Environics

Par contre, il est aussi intéressant de noter la montée assez fulgurante de l'environnement comme principale préoccupation des citoyens -- bien au-delà des niveaux atteints au début des années 1990 lorsque les pluies acides et le Sommet de Rio faisaient les manchettes. Il s'agit peut-être de « l'effet Al Gore », mais il est aussi possible que nous ayons atteint le fameux « tipping point ». Même si les Canadiens comprennent qu'il n'y aura pas de solutions faciles ou sans implications économiques, il y a présentement une volonté d'agir de façon décisive. Il reste à voir si les signes de turbulence économique à l'horizon et surtout la hausse du prix de l'essence auront pour effet de remettre cet enjeu au rancard.

Par ailleurs, il y a une autre tendance lourde datant de l'ère Pearson qui explique un peu les changements que nous continuons d'observer dans

l'intervention de l'État. Il s'agit de la perte de confiance et du cynisme envers le gouvernement ainsi que du doute généralisé à propos de la capacité du gouvernement d'agir sur les grands problèmes sans occasionner d'effets pervers, et de coûts excessifs et difficiles à contrôler. Il faut dire que les exemples d'échecs ou d'inaptitude ne manquent pas – que ce soit la réforme du système de santé, les conditions de vie des Autochtones, le développement régional, l'assurance chômage et, plus récemment, la politique d'immigration. Le désillusionnement et le manque d'enthousiasme de la part des Canadiens pour les grands projets de société ne sont peut-être pas si surprenants.

Graphique 3



Source: Ekos Research Associates Inc., 2005

Aussi, il n'est pas surprenant que cela ait mené, au fil des ans, à des changements importants dans la façon de gouverner. Les gouvernements récents sont plus enclins à favoriser une approche moins interventionniste et un environnement plus propice au fonctionnement du marché. On met aussi l'accent sur la réduction du fardeau fiscal, l'imputabilité et la responsabilité des gouvernements et des individus. La réforme de la fonction publique et l'adoption

du « New Public Management » ont aussi apporté de nouvelles façons de faire. On continue de chercher à adapter divers mécanismes de marché ou à s'en remettre aux ONG et aux partenariats public-privé pour améliorer l'efficacité et le rendement dans la prestation des services. Au bout du compte, on a un système plus axé sur la gestion du risque et souvent en mode de réaction face à la crise du jour. Par ailleurs, si on se fie aux réactions générales aux rapports Castonguay et Montmarquette, on a affaire à une population qui est plutôt sceptique et même réfractaire à certaines de ces nouvelles façons de faire. De plus, les forces d'inertie dues au corporatisme et autres facteurs demeurent très puissantes.

Il y a aussi lieu de se demander quel a été l'impact de tous ces changements sur la capacité de l'administration publique et des gouvernements à proposer des stratégies ou des plans d'action pour faire face aux enjeux de l'avenir de façon prudente et réfléchie. On a vu récemment, dans le cas des subventions à l'éthanol, les effets des politiques faites sur le tas. De plus, on sait bien que dans les dossiers en question, qu'il s'agisse du vieillissement de la population ou de l'environnement, les gouvernements se devront de faire preuve d'innovation, de leadership et de courage politique plutôt que d'essayer de suivre l'opinion publique.

D'ailleurs, pour ces deux problématiques, ce n'est pas moins qu'un changement de la façon de penser qui est nécessaire. Il faudra apprendre à réconcilier la protection de l'environnement et le bon fonctionnement de l'économie en adoptant – finalement pour de vrai – le concept de développement durable dans nos cadres décisionnels. Il faudra trouver les meilleurs moyens d'encourager le développement des technologies sans prétendre connaître à l'avance les meilleures solutions. Pour ce qui est du vieillissement, et plus précisément son impact sur le système de santé, il faudra aussi changer de « mindset » et passer de la gestion de la maladie à la gestion de la qualité de vie. Il faudra recentrer l'organisation de l'ensemble du système ainsi que les ressources en fonction de l'impact réel pour les patients. Dans ces domaines, comme dans bien d'autres d'ailleurs, il faudra expérimenter, mesurer, évaluer et

apprendre pour ensuite ajuster le tir. Tout ça prend de la suite dans les idées et un champ de vision plus large et plus profond que celui qui semble prévaloir actuellement chez nos gouvernements.