



Marcel Boyer
Nathalie Elgrably-Lévy

Réinventer le Québec

Douze chantiers à entreprendre

Stanké

Marcel Boyer

Nathalie Elgrably-Lévy

Réinventer le Québec

Douze chantiers à entreprendre

Stanké

Une société de Québecor Média

INTRODUCTION

Plus que jamais, la performance économique du Québec et les chemins à emprunter pour assurer un avenir prospère sont source de discordes.

Pour certains, tout va bien : le Québec brille par son dynamisme économique, la productivité des travailleurs est exemplaire, la croissance du niveau de vie des citoyens est enviable, la gravité de l'endettement public est exagérée, le fardeau fiscal est compétitif et l'environnement d'affaires est favorable à l'entrepreneuriat.

Pour d'autres, la performance économique du Québec est décevante sinon inquiétante et des réformes s'imposent. Régulièrement, des voix s'élèvent pour dénoncer l'appauvrissement relatif des Québécois, la lourdeur du régime fiscal et le poids du fardeau réglementaire.

Pour la majorité des Québécois, les discours sont si contradictoires qu'il peut être difficile de distinguer le vrai du faux, le mythe de la réalité. Or, pour prendre des décisions éclairées et adaptées, pour assurer un

avenir meilleur aux générations actuelles et à venir, pour réaliser notre plein potentiel, il est nécessaire de brosser un tableau fidèle de la réalité économique de la province. Aucune société ne peut évoluer si on lui présente une vision déformée de sa situation !

Cet ouvrage offre au lecteur une réflexion en deux temps. La première partie présente un bilan factuel des principaux aspects de l'économie québécoise, soit un bilan qui s'en tient à des faits attestés, observables et bien réels. Les statistiques proviennent de sources officielles et couvrent entre une et trois décennies, selon la disponibilité des données. L'objectif est de faire apparaître les tendances de long terme afin de déterminer la trajectoire actuellement empruntée par les Québécois.

La seconde partie de l'ouvrage propose une série de réformes exigeantes, certes, mais simples et extraordinairement efficaces. Ces réformes ne visent pas à satisfaire les intérêts politiques de quelque parti que ce soit. Au contraire, elles reposent sur les enseignements de la science économique et sur les expériences d'autres économies, en plus d'être motivées par un souci sincère de contribuer à l'avancement et à l'épanouissement de la société québécoise. Quand on possède un potentiel aussi enviable que celui dont le Québec jouit, vivre en dessous de ses possibilités n'est-il pas un sacrilège ?

Chapitre 1

LES DÉCISIONS D'HIER, LE QUÉBEC D'AUJOURD'HUI

« Ce n'est pas nous qui faisons l'histoire.
C'est l'histoire qui nous fait. »

MARTIN LUTHER KING JR.

L'état d'une société n'est jamais le fruit du hasard. Il est le produit des lois, des politiques et des institutions d'hier, lesquelles sont elles-mêmes l'expression des croyances, des valeurs et des tabous entretenus par chaque génération. En somme, le passé est l'artisan du présent.

Ainsi, le Québec que nous connaissons, ses forces comme ses faiblesses, ses succès comme ses rendez-vous manqués trouvent leurs racines dans les choix effectués au xx^e siècle. Pour réellement comprendre le contexte économique et social actuel, pour cerner l'origine des maux qui nous affligent et déterminer les changements porteurs de prospérité, il faut regarder dans le rétroviseur de l'histoire.

UN PREMIER DÉPART

De toutes les conceptions de l'État, c'est celle de l'État-providence social-démocrate qui correspond le mieux au Québec contemporain. De fait, l'État québécois intervient dans la vie économique, dicte des comportements aux travailleurs, aux entrepreneurs et aux individus, et redistribue les revenus et la richesse, le tout afin de corriger les inégalités et d'atteindre un idéal de justice sociale et de solidarité.

Si l'État-providence québécois est souvent attribué au virage entrepris lors de la Révolution tranquille, il reste que ses premiers piliers ont été posés par Adélar Godbout, premier ministre du Québec d'abord en 1936, puis de 1939 à 1944.

Après le krach boursier de 1929, le Canada et le Québec sont fortement touchés par la crise économique qui s'abat sur le monde, une crise unique par son ampleur et sa gravité. À l'instar du gouvernement fédéral, le gouvernement Godbout, influencé par l'approche de Franklin Delano Roosevelt en matière de relance économique, adopte plusieurs mesures dans l'espoir de mitiger la crise. Il souscrit aux programmes fédéraux d'assurance chômage et d'allocations familiales. Il crée le Conseil supérieur du travail (1940), le Conseil d'orientation économique (1943), la Commission d'assurance maladie (1943), la Commission des relations ouvrières (1944) et adopte un nouveau Code du travail qui permet aux ouvriers de former des syndicats. Il accorde le droit de vote aux femmes, instaure l'instruction obligatoire et gratuite, nationalise le réseau montréalais d'électricité et fonde Hydro-Québec (1944). Globalement, les réformes adoptées par Adélar Godbout jettent les bases de la Révolution tranquille.

Les initiatives du gouvernement Godbout ne plaisent pas à tous. En l'occurrence, les milieux natio-

nalistes et le clergé lui sont ouvertement hostiles. Ils lui reprochent son attitude conciliante avec Ottawa et son zèle à soutenir l'effort de guerre alors que l'armée canadienne est soupçonnée d'utiliser les régiments francophones comme chair à canon. L'Union nationale, alors dirigée par Maurice Duplessis (qui avait déjà gouverné de 1936 à 1939), exploite la situation en défendant les traditions, la langue française et, surtout, l'autonomie provinciale.

UN ÉLAN INTERROMPU

Lors des élections de 1944, le gouvernement Godbout est défait par le parti de l'Union nationale de Maurice Duplessis. L'attitude de Québec change rapidement et radicalement.

Contrairement à son prédécesseur, le nouveau gouvernement s'oppose à l'intervention étatique et aux visées centralisatrices du gouvernement fédéral. Il est fondamentalement nationaliste, antisindical, anticommuniste et réfractaire aux intellectuels réformateurs. Il défend le conservatisme économique et social, les valeurs ancestrales, le clergé, l'entreprise privée et le développement des richesses naturelles. Parce qu'il croit que l'État doit encourager l'initiative privée, il tente d'offrir un environnement favorable aux entreprises en maintenant le salaire minimum et les charges sociales à un niveau bas, et en contrant les revendications syndicales.

Par souci d'autonomie, Maurice Duplessis renonce aux subsides d'Ottawa et refuse de renouveler les accords fiscaux de 1942, mais compense les pertes financières par la création d'un impôt provincial sur le revenu des entreprises (1947) et sur le revenu des particuliers (1954). Comme Duplessis exécra l'endettement, il fait de l'équilibre budgétaire l'une de ses

priorités et oblige son gouvernement à rembourser la dette existante.

Les positions prises par Duplessis ont fait de lui l'un des hommes politiques québécois les plus controversés. Tandis que certains voient en lui un des meilleurs premiers ministres de l'histoire du Québec, la mémoire collective est sévère à son endroit. Elle l'accuse d'avoir plongé le Québec dans la « Grande Noirceur » et d'être l'artisan du retard économique qu'accuse la province en 1960. Elle lui reproche ses efforts pour contenir les éléments les plus progressistes de la société, ses liens avec le clergé, le trafic d'influence dont il s'est rendu coupable, ainsi que ses politiques axées sur l'agriculture et le développement des richesses naturelles.

Toujours est-il que les efforts du gouvernement Duplessis pour protéger les pouvoirs provinciaux de taxation ainsi que son refus de concéder à Ottawa des compétences constitutionnelles, notamment dans le domaine des pensions, ont permis aux gouvernements futurs de jouir d'une capacité d'action qu'ils n'auraient pas eue autrement.

L'Union nationale est aussi à l'origine de plusieurs réalisations déterminantes, dont la création de l'Office de l'électrification rurale (1945), l'adoption du drapeau fleurdelisé (1948), les amendements à la Loi des écoles de protection de la jeunesse (1951), la Loi concernant la Régie des loyers (1951), ainsi que la création de l'Université de Sherbrooke (1954) et de l'Office des marchés agricoles du Québec (1956).

C'est également le parti de Duplessis qui a confié au juge Thomas Tremblay la direction de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels afin d'étudier « le problème des relations fédérales-provinciales au Canada du point de vue fiscal, dans le cadre de la lutte menée par Québec contre la politique centralisatrice d'après-guerre du gouvernement fédéral¹ ». Les travaux sont consignés dans un

volumineux rapport qui, bien qu'ignoré par Duplessis, inspirera les politiques interventionnistes introduites à partir de 1960. Ces politiques seront d'autant plus faciles à implanter que Duplessis léguera à son successeur une dette publique quasiment nulle.

« DÉSORMAIS »

Lorsque Duplessis s'éteint en septembre 1959, le Québec accuse un retard économique, surtout par rapport à l'Ontario. L'élite intellectuelle et les médias se montrent impitoyables à l'égard des politiques unionistes, qu'ils rendent responsables de l'infériorité économique des Québécois. Selon eux, il faut rompre avec les méthodes « moyenâgeuses » de Duplessis pour permettre la « Renaissance » du Québec.

Paul Sauvé succède à Duplessis comme chef de l'Union nationale et comme premier ministre. Son célèbre « désormais », qui suggère une rupture avec le passé, permet à beaucoup d'entretenir l'espoir d'un nouveau politique. Cet espoir sera toutefois de courte durée, car Paul Sauvé meurt subitement en janvier 1960. Il aura néanmoins ouvert les vannes du changement en mettant en marche un train de réformes. Son passage au poste de premier ministre est d'ailleurs qualifié de « Révolution des cent jours » et constitue le prélude à la Révolution tranquille. Antonio Barrette le remplace et déclenche des élections en avril 1960.

LA RÉVOLUTION TRANQUILLE

La campagne électorale de 1960 oppose principalement le parti de l'Union nationale au Parti libéral. En dépit des efforts déployés par Paul Sauvé, l'Union nationale apparaît dépassée. En revanche, avec son slogan « C'est

le temps que ça change», le Parti libéral dirigé par Jean Lesage symbolise la réforme du rôle de l'État et le début d'une ère nouvelle, comme en témoigne cet extrait du programme électoral :

« [...] il faut rétablir les droits et les libertés parlementaires, mettre de l'ordre dans l'administration de la chose publique, assurer l'égalité des citoyens devant la loi, organiser la vie nationale et économique, favoriser le bien-être de la population, occuper activement tout le champ de nos droits constitutionnels². »

Cette perspective séduit l'électorat, et Jean Lesage est porté au pouvoir le 22 juin 1960. Avec une philosophie diamétralement opposée à celle de son prédécesseur, il entame aussitôt une réorganisation complète de la société. Il s'oppose au laisser-faire et prône un État architecte pour planifier l'économie et régler les problèmes sociaux.

Un journaliste du quotidien torontois *Globe and Mail* emploie alors l'expression *Quiet Revolution* pour décrire les changements qui s'opèrent au Québec. Chargée de symbolique, cette expression plaît à la classe politique québécoise et aux intellectuels, qui n'hésitent pas à s'en servir.

Il est difficile de donner à la Révolution tranquille une définition qui lui rende parfaitement justice. Disons simplement qu'il s'agit de la période pendant laquelle « le Québec cherche à obtenir tous les pouvoirs nécessaires à son affirmation économique, sociale et politique³ ». L'État devient un acteur de premier plan et ses actions s'articulent autour de quatre axes : 1) le rattrapage économique ; 2) la réforme du rôle de l'État et l'expansion de la fonction publique ; 3) la place des Canadiens français dans l'économie ; et 4) la laïcisation de la société.

Déterminé à transformer la nature même de l'économie du Québec et de la société québécoise, le

gouvernement de Jean Lesage entreprend plusieurs chantiers, et les initiatives se bousculent.

En février 1961, le nouveau gouvernement annonce la création du Conseil d'orientation économique, qu'il remplacera en 1969 par l'Office de planification et de développement du Québec (l'OPDQ sera aboli en 1993).

En avril 1961, Québec met sur pied la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, soit la commission Parent, afin de brosser le tableau de l'éducation au Québec. Le rapport qui en découle contient une série de recommandations, dont la création du ministère de l'Éducation du Québec, la scolarisation obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans, la création de collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps), ainsi que la démocratisation de l'enseignement universitaire. L'Église conteste les recommandations du Rapport Parent, mais ses actions resteront vaines : Jean Lesage entame une réforme de l'ensemble du système d'éducation.

En décembre 1961, le gouvernement Lesage forme le Comité d'étude sur l'assistance publique. Présidé par le juge Émile Boucher, le comité recommande que le secteur public prenne sous son aile les activités d'assistance sociale alors sous la responsabilité de l'Église, des familles et des organismes de charité.

Afin de renforcer le pouvoir économique des « Canadiens français » dans la province, de transformer la structure industrielle et d'appuyer notamment les initiatives en matière de ressources naturelles, Québec annonce en juillet 1962 la création de la Société générale de financement (SGF). Toutefois, comme elle sert surtout de roue de secours aux entreprises en difficulté, elle se voit rapidement contrainte d'assainir ses activités. En 1973, elle devient une société d'État et abandonne les entreprises déficitaires pour réserver son financement à celles qui présentent un fort potentiel.

Le 28 décembre 1962, le gouvernement annonce son offre publique d'achat de toutes les actions ordinaires des onze compagnies d'électricité qui desservent le Québec. La nationalisation de l'électricité entre en vigueur le 1^{er} mai 1963.

Les relations de travail prennent un virage majeur, tout d'abord avec l'octroi de l'accréditation syndicale aux employés des services publics, puis avec l'adoption d'un nouveau Code du travail en septembre 1964.

Dans ses efforts de reconquête économique et de valorisation de l'entrepreneuriat canadien-français, le gouvernement fonde la Caisse de dépôt et placement du Québec en juillet 1965. La même année, il s'attaque au problème de la précarité des revenus et de la pauvreté pendant la vieillesse en créant la Régie des rentes du Québec. Il envisage également l'instauration d'un régime d'assurance maladie provincial et confie à Claude Castonguay le mandat de produire un rapport sur la situation des soins de santé et des services sociaux au Québec.

Le caractère tangible des mesures adoptées par Québec n'est pas anodin. L'Église se voit dépossédée de ses pouvoirs et perd l'influence qu'elle exerçait jusque-là sur le mode de vie des Canadiens français. Les hommes de l'État prennent la place des hommes en soutane, alors que les ministères et les sociétés d'État foisonnent. Ce virage provoque un sentiment d'euphorie collective. La lune de miel est toutefois de courte durée, car les dépenses publiques et le fardeau fiscal augmentent rapidement, la dette s'alourdit et la capacité d'emprunt de l'État diminue. Le rythme auquel l'État intervient est freiné, à la fois parce que l'économie ralentit et que les critiques liées aux coûts des programmes et à la croissance de l'appareil étatique se multiplient. À partir de 1965, le virage entrepris par le Parti libéral semble perdre son élan, les journalistes posent un regard sévère sur la situation,

et l'insatisfaction augmente, notamment parce que les dépenses gouvernementales, qui dépassent les 2 milliards de dollars, atteignent un sommet historique.

VARIATIONS SUR LE MÊME THÈME

Lors des élections de juin 1966, le parti de Jean Lesage est remplacé par celui de l'Union nationale, alors dirigé par Daniel Johnson. Pour certains historiens, cette élection marque la fin de la Révolution tranquille⁴. Pour d'autres, elle se poursuivra jusque dans les années 1980.

En raison de la philosophie du nouveau gouvernement et du ralentissement économique, les unionistes de 1966 limitent leurs interventions dans l'économie, et l'expansion de l'appareil gouvernemental ralentit. Toutefois, si le vent de changement qui soufflait sur le Québec en 1960 perd en intensité, il continue néanmoins de souffler dans la même direction. En l'occurrence, Daniel Johnson établit la Régie de l'assurance maladie du Québec en juin 1969. Il crée l'Office du crédit industriel (1967), la Société d'habitation du Québec (1967), l'Office de planification du Québec (1968), le Conseil de la recherche et du développement forestier du Québec (1969), le ministère des Affaires intergouvernementales (1967), le ministère de l'Immigration (1968) et le ministère de la Fonction publique (1969).

Ainsi, à quelques différences partisans près, l'Union nationale garde le cap sur les objectifs de la Révolution tranquille et conserve la même approche interventionniste que les libéraux de Jean Lesage. Il en sera également ainsi pour les gouvernements qui suivront, alors qu'aucun ne se contentera d'assumer les nouvelles responsabilités prises en charge par son prédécesseur. Au contraire, ils adhèrent tous, mais à

des degrés divers, à la philosophie interventionniste et attribuent toujours davantage de rôles à l'État, le tout sous le regard bienveillant de la population.

LES REMISES EN QUESTION

On peut certes arguer que les initiatives prises entre 1960 et 1985 étaient nécessaires, voire indispensables pour permettre aux Québécois de se libérer de la domination anglophone et d'améliorer leur situation socio-économique. Les efforts déployés n'ont d'ailleurs pas été vains puisque l'entrepreneuriat s'épanouit et une nouvelle classe d'affaires francophone émerge.

Si les objectifs poursuivis par Jean Lesage et ses successeurs étaient louables, ils ont néanmoins mené à l'édification et à l'expansion d'un État-providence. Avec la multiplication des engagements, des agences et des ministères, les dépenses des administrations publiques doublent entre 1960 et 1985⁵, l'effectif total de la fonction publique grimpe de 308 %, et le nombre d'employés pour 1 000 habitants augmente de 219 %⁶.

Au fil du temps, le recours systématique à l'État pour résoudre les problèmes économiques, sociétaux et sociaux s'est ancré dans la mentalité des Québécois. Toutefois, depuis 1985, un nombre croissant de voix s'élèvent pour dénoncer le « modèle québécois ». Au banc des accusés, on cite notamment la bureaucratisation des procédures et la complexification de l'appareil gouvernemental, l'inefficacité et le gaspillage, la piètre qualité des services offerts, l'échec des tentatives de planification, l'état précaire des finances publiques, la lourdeur du fardeau fiscal, la politisation de l'activité économique et la corruption. On reproche également à l'État d'imposer des contraintes qui étouffent l'initiative et, par ricochet, plombe notre prospérité économique.

Un État fort et interventionniste était jadis perçu comme la solution, sinon la panacée, aux problèmes socio-économiques. Mais l'État-providence a-t-il bien servi les intérêts des Québécois au cours des trente dernières années ?

**UN PLAIDOYER POUR LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE
QUI REMET EN QUESTION LES VACHES SACRÉES
DU MODÈLE QUÉBÉCOIS, DÉBOULONNE PLUSIEURS MYTHES
ET PROPOSE DES RÉFORMES POUR BÂTIR
UN QUÉBEC SOCIAL-DÉMOCRATE EFFICACE ET PROSPÈRE.**

Selon Marcel Boyer et Nathalie Elgrably-Lévy, il faut réinventer ce modèle, qui s'appuie aujourd'hui sur une pensée et un discours politiques usés et dépassés. En s'articulant autour de la protection des droits acquis, des rentes et des intérêts corporatistes, il a perdu sa finalité d'origine. Avec le temps, il est devenu peu performant, peu motivant et peu innovant, et s'est figé dans une langue de bois où la forme et le contenant priment le réel et le contenu.

Les auteurs dressent d'abord un tableau factuel rigoureux de la performance du modèle québécois dans le temps. Ensuite, ils définissent douze chantiers à entreprendre pour assurer l'atteinte de notre plein potentiel socio-économique, dangereusement freiné par un déficit de liberté économique, un manque d'autonomie et de responsabilité individuelle et institutionnelle.



Professeur émérite d'économie industrielle à l'Université de Montréal et membre fondateur du CIRANO, Marcel Boyer est l'un des économistes contemporains les plus prolifiques et les plus réputés. Auteur de *Manifeste pour une social-démocratie concurrentielle* (CIRANO, 2009), il est bien connu pour ses interventions en faveur de la libéralisation des prix et l'ouverture à la concurrence dans le secteur public.



Nathalie Elgrably-Lévy est maîtresse d'enseignement à HEC Montréal. Elle a également enseigné l'économie à l'Université de Montréal et à l'UQAM, en plus d'agir à titre d'économiste sénior à l'Institut économique de Montréal et à l'Institut Fraser. Elle est l'auteure de *La Face cachée des politiques publiques* (Logiques, 2006) et tient depuis 2005 une chronique dans le *Journal de Montréal* et le *Journal de Québec*.