Réjean Landry

politologue, Director, CHSRF/CIHR Chair on Knowledge Transfer and Innovation
Department of Management, Faculty of Business, Université Laval

(1991)

“Prospective des rapports Canada-Québec”

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES
CHICOUTIMI, QUÉBEC
<http://classiques.uqac.ca/>

<http://classiques.uqac.ca/>

Les Classiques des sciences sociales est une bibliothèque numérique en libre accès, fondée au Cégep de Chicoutimi en 1993 et développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25^e anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur associé, Université du Québec à Chicoutimi

Courriel: classiques.sc.soc@gmail.com

Site web pédagogique : <http://jmt-sociologue.uqac.ca/>

à partir du texte de :

Réjean Landry

“Prospective des rapports Canada-Québec”.

Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux, **Le Québec et la restructuration du Canada 1980-1992. Enjeux et perspectives**. Chapitre 12, pp. 245-264. Montréal: Les Éditions du Septentrion, 1991, 312 pp.

[Autorisation formelle accordée par l'auteur le 30 novembre 2007 de diffuser cette œuvre dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriel : Rejean.Landry@mng.ulaval.ca

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 30 novembre 2007 à Chicoutimi,
Québec. Texte révisé le 3 décembre 2022.

Réjean Landry

politologue, Director, CHSRF/CIHR Chair on Knowledge Transfer and Innovation
Department of Management, Faculty of Business, Université Laval

“Perspective des rapports Canada-Québec.”

Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux, **Le Québec et la restructuration du Canada 1980-1992. Enjeux et perspectives**. Chapitre 12, pp. 245-264. Montréal: Les Éditions du Septentrion, 1991, 312 pp.

[245]

Le Québec et la restructuration du Canada 1980-1992.

Enjeux et perspectives.

“PROSPECTIVE DES RAPPORTS CANADA-QUÉBEC.”

Réjean **LANDRY**

[Retour à la table des matières](#)

La science politique explicative et la prospective peuvent offrir un coup d’œil original sur la crise que nous traversons. Dans ce chapitre, Réjean Landry se propose d’ébaucher un certain nombre de scénarios plausibles. Son analyse repose sur une intégration des attributs des individus, des arrangements institutionnels et des biens produits par les collectivités. Il en déduit un certain nombre de tendances lourdes qui balisent le phénomène étudié et débouchent sur l’identification des avènements les plus plausibles. Landry pense que l’ampleur de la dette fédérale exacerbera les conflits entre les régions. Restreint dans son pouvoir de dépenser, le gouvernement central sera porté à faire des interventions réglementaires et idéologiques, formulées dans le langage des « normes nationales ». Cela se fera dans un contexte d’incertitude comportementale réciproque entre le Québec et le Canada. Un tel contexte est propice au chacun pour soi. L’auteur pense que la taille des obstacles sur la route du changement constitutionnel joue en faveur du statu quo. Réjean Landry est professeur titulaire au département de science politique de l’Université Laval.

[246]

[247]

Chapitre 12

“PROSPECTIVE DES RAPPORTS CANADA-QUÉBEC.”

Réjean **LANDRY**

[Retour à la table des matières](#)

La visée de la prospective est d'ébaucher des panoramas de futurs possibles, c'est-à-dire des scénarios plausibles qui tiennent compte tant du poids de déterminismes du passé que de la confrontation des projets de groupes d'intérêt clés. Les scénarios renvoient à des jeux d'hypothèses cohérents qui ne tiennent généralement pas compte des avancées de la science politique. À la décharge de la prospective, il convient de souligner que la science politique n'a jamais manifesté un grand intérêt à l'endroit des outils de la prospective. Cet essai arrime les outils de la science politique à ceux de la prospective pour mettre en lumière les rapports entre le Québec et le Canada. Nous faisons l'hypothèse que la crise des rapports entre le Québec et le reste du Canada s'explique par les difficultés de changer les règles de décision qu'impose l'évolution des rapports de force entre les groupes d'intérêt du Québec francophone et du Canada anglophone. Nous tenterons de démontrer cette hypothèse en adoptant une démarche en trois temps : d'abord, en effectuant un bref rappel des paradigmes explicatifs de la science politique ; ensuite, en intégrant ceux-ci dans la trame d'une démarche prospective ; finalement, en procédant à une application de ces outils aux rapports entre le Québec et le Canada.

L'explication en science politique

Les théories explicatives et prédictives de la science politique contemporaine s'articulent autour de trois catégories de facteurs : les attributs des individus, ceux des biens produits et, finalement, ceux des arrangements institutionnels.

Le plus ancien paradigme de la science politique, qu'on qualifie généralement d'institutionnalisme, postule que l'examen des attributs des arrangements institutionnels permet d'expliquer et de prédire de façon satisfaisante les actions et les stratégies des individus. Les attributs des arrangements institutionnels renvoient aux règles explicites régissant les décisions s'imposant à l'ensemble des membres d'une collectivité. [248] Dominant jusque vers les années 1940, ce paradigme postule implicitement que les attributs des individus et les attributs des biens produits par la collectivité n'affectent en rien les actions et les stratégies des individus.

Le paradigme behavioriste, qui a dominé l'univers explicatif de la science politique des trente années subséquentes, postule que l'examen des attributs des individus permet d'expliquer et de prédire de façon satisfaisante les actions et les stratégies des individus. Les attributs considérés concernent principalement le niveau d'information des individus, leurs motivations, ainsi que les façons (rationalité) de faire leurs choix. Même s'ils utilisent l'artillerie lourde des méthodes statistiques en conjonction avec l'informatique, les behavioristes adoptent implicitement une position épistémologique relativement étroite qui suppose que les attributs des arrangements institutionnels et des biens produits par la collectivité n'affectent aucunement les actions et les stratégies des individus.

Avec la parution de l'ouvrage magistral de Mancur Olson (1965) sur la logique de l'action collective, on a vu apparaître une troisième catégorie de facteurs explicatifs et prédictifs en science politique : les attributs des biens produits par la collectivité. Ces attributs renvoient à diverses dimensions des bénéfices et des coûts des biens : sont-ils facilement ou difficilement appropriables par les individus ? Sont-ils

divisibles ou indivisibles ? Dans quelle mesure sont-ils susceptibles de congestion ? Etc. Nous savons tous que les individus ne réagissent pas de la même façon dans le cas de l'adoption d'une loi renforçant ou affaiblissant la langue française au Québec et dans le cas d'une loi prévoyant l'allongement d'une route régionale. Ainsi donc, une explication ou une prédiction qui reposerait sur la seule considération des attributs des biens produits par la collectivité postulerait implicitement que les attributs des individus et des arrangements institutionnels n'exercent aucune influence sur les choix des individus.

La nécessité de surmonter les limites inhérentes à chacun de ces trois paradigmes classiques a débouché sur la formulation d'un paradigme incorporant dans un même cadre conceptuel des attributs provenant des arrangements institutionnels, des individus et des biens produits par la collectivité. Ce paradigme peut être qualifié de micro-institutionnaliste. Il renvoie à une perspective microscopique parce que, à l'instar de l'individualisme méthodologique, il démarre des attributs de l'individu pour expliquer et prédire tant les actions et les stratégies des individus que les résultats agrégés qui en découlent. Il renvoie de plus à une perspective institutionnelle parce que les arrangements institutionnels constituent des variables qui jouent un rôle déterminant dans la création d'incitations qui affectent les actions et les stratégies des individus et les résultats agrégés [249] qui en dérivent. Ces résultats agrégés constituent des biens collectifs qui émergent d'actions et de stratégies d'individus qui se trouvent en état d'interdépendance. En termes concrets, il y a interdépendance lorsque des résultats dépendent des actions de plus d'un individu.

L'analyse micro-institutionnelle comprend donc quatre éléments enchaînés causalement (Figure 1) : les attributs des arrangements institutionnels et les attributs des individus correspondent aux attributs de la situation de décision, alors que les phénomènes à expliquer renvoient aux actions et stratégies des individus de même qu'aux résultats agrégés (biens collectifs) qui en découlent. Les attributs des arrangements institutionnels et des individus déterminent les actions et les stratégies des individus, dont l'agrégation engendre des biens collectifs qui, en retour, influencent les attributs des arrangements institutionnels et des individus. Le choix des variables concernant chacun des types d'attributs dépend du type de phénomènes à expliquer. Il variera suivant que l'on s'intéresse à expliquer et à prédire les actions et les stratégies des

individus dans les groupes d'intérêt, les partis, les législatures ou les bureaucraties.

Figure 1.

Les éléments constitutifs de l'analyse micro-institutionnelle

L'explication en perspective

La prospective, avons nous dit en introduction, ébauche des scénarios plausibles qui tiennent compte tant du poids de déterminismes du passé que de la confrontation des projets de groupes d'intérêt clés. La construction d'explications prospectives qui s'inspirent de la méthode des [250] scénarios procède d'un cheminement en trois étapes (Cazes, 1971 ; Godet, 1985 ; Landry, 1987) :

1. identification et analyse des tendances qui affectent le problème étudié ;
2. identification et analyse des avenir plausibles associés aux tendances en cours ;
3. identification des actions et des stratégies susceptibles d'infléchir le cours de certaines tendances.

La prospective politique consiste à intégrer les éléments constitutifs de l'explication politique dans le cheminement de la méthode de prospective, dans notre cas, de la méthode des scénarios. La prospective

politique englobe donc l'étude des évolutions et des mutations dans la production des biens produits par la collectivité, en conjonction avec les changements qui se produisent dans les attributs des individus et des règles des arrangements institutionnels. La prospective politique décrit les conséquences à long terme des actions et des stratégies des individus à l'égard de la production et de la distribution des biens collectifs. Sa méthode explicative consiste à analyser la logique qui engendre ces conséquences à partir des implications de certaines tendances lourdes.

La méthode explicative de la prospective politique s'appuie sur trois postulats ;

1. les attributs des biens collectifs préférés par les individus changent et des biens collectifs nouveaux émergent ;
2. certains types de changements concernant les attributs des individus, des arrangements institutionnels et des biens collectifs correspondent à des *patterns* reconnaissables ;
3. la direction et la vitesse de certains types de changements peuvent être modifiées par certaines décisions des individus et des groupes qui les représentent.

Application aux rapports entre le Québec et le Canada

La première tâche du prospectiviste consiste à repérer les tendances affectant le problème étudié. La méthode prospective propose alors de se limiter à l'examen des tendances lourdes, en ce sens qu'il s'agit, suivant de Jouvenel (1972 :144), du « développement d'un phénomène qui n'a point été choisi comme but par une volonté humaine, mais qui est l'effet d'un concours complexe d'actions n'y tendant point délibérément ». Dans [251] le cas de la prospective politique, les tendances lourdes à retenir concernent les attributs des individus, des arrangements institutionnels et des biens collectifs.

Les tendances lourdes

Les tendances lourdes concernant les attributs des individus

Du point de vue de l'analyse micro-institutionnelle, ce sont les individus et non les groupes qui agissent et prennent des décisions. Les décisions collectives ne constituent que l'agrégation des choix effectués par les individus. Ainsi, la décision de faire l'indépendance du Québec dépend de l'addition des choix de chacun des Québécois et non des décisions prises par la Centrale des syndicats nationaux (CSN) ou le Conseil du patronat. Afin de dégager les tendances lourdes qui concernent les attributs des individus, il importe de préciser les hypothèses que nous faisons sur trois sujets :

- le niveau d'information des individus concernant la situation de prise de décision ;
- la valeur que les individus attribuent aux résultats agrégés (biens collectifs) découlant des différentes actions possibles dans la situation de décision ;
- le processus de calcul qu'utilisent les individus pour choisir entre les différentes actions et stratégies possibles.

Disons-le dès le départ, les décisions politiques sont toujours prises en état d'information imparfaite par des individus tiraillés par la promotion de valeurs multiples. Les différences dans le degré d'information et du côté des valeurs influencent le processus de calcul utilisé et les choix qui en résultent. Autrement dit, tous et chacun agissent dans un monde où la rationalité absolue est impossible. Dans le cas de la situation de décision entourant l'avenir du statut politique du Québec, nous dirons que nous avons affaire à des individus rationnels qui agissent pour obtenir des résultats auxquels ils accordent de la valeur et qu'ils sont capables d'établir des liens entre les résultats et les valeurs lorsqu'ils choisissent entre des alternatives de décision.

En dépit du rapprochement qu'on fait souvent entre le marché politique et le marché privé, il importe de souligner quelques différences entre les achats effectués sur le marché privé et les décisions prises sur

le marché politique. Les achats de biens non durables sur le marché privé constituent des décisions répétitives dont les coûts sont généralement peu élevés. Nos mauvaises décisions sont assez vite oubliées. À l'inverse, les [252] décisions des individus concernant des biens collectifs, qu'il s'agisse d'appuyer ou non le programme d'un parti politique ou une option constitutionnelle, constituent des décisions non répétitives qui renvoient à la production de biens durables dont la déception concernant les coûts et les bénéfices est lente à liquider et consistante sur une longue période.

Les débats entourant le choix d'un statut constitutionnel se déroulent dans un contexte où les individus font moins confiance à l'État que dans le passé. Les années soixante représentent une période historique au cours de laquelle les Québécois pensaient que la meilleure façon de résoudre les problèmes collectifs, qu'il s'agisse d'éducation, de santé, ou de pauvreté, résidait dans l'intervention de l'État, particulièrement de leur État provincial. Cette période s'est caractérisée par des investissements considérables dans l'augmentation de la production par l'État de services sociaux, de services de santé et de services d'éducation. Cette croissance s'est poursuivie sans trop de critiques tout au long des années 1970. Avec les années 80, on assista à l'émergence d'un courant critique, dont l'aile radicale correspond au néo-libéralisme, qui soutient que les services publics tendent à être produits en quantité excessive à des coûts trop élevés. Bref, d'aucuns prétendent que les arrangements institutionnels de production de biens ou de services par l'État entraînent des pertes de ressources (de l'inefficience). La solution de rechange qui gagne de plus en plus d'adhésions réside dans le marché privé, dont les arrangements de production offrent plus d'efficacité, notamment en raison de la compétition entre les producteurs et de la liberté de choix des consommateurs. L'essor des écoles privées tient à ce genre d'appréciations qualitatives. On pourrait donc conclure que les Québécois préfèrent de plus en plus consommer des biens privés qu'ils choisissent librement plutôt que de se voir imposer la consommation de biens et de services publics produits exclusivement par l'État.

Cette conclusion nous paraît fondée pour les biens et les services qui ne constituent pas des biens publics purs. Un bien est public lorsque ses bénéfices ne peuvent être divisés et que personne ne peut être empêché de les consommer, ou encore, que personne ne peut se soustraire de leur consommation. Il n'en va toutefois pas de même pour plusieurs services

traditionnellement produits par l'État, notamment les services de santé et d'éducation, qui pourraient facilement être produits par l'entreprise privée. Or les services publics les plus critiqués ne concernent pas les biens publics purs mais ces biens quasi-publics ou quasi-privés qui pourraient être produits par des entreprises privées.

Les Québécois attribuent encore aujourd'hui une très grande valeur à un grand nombre de véritables biens publics purs et ils sont prêts à [253] contribuer aux coûts de biens comme la protection de l'environnement et la promotion de la langue française. Ce sont là des exemples de biens que seul l'État peut produire. Aucune entreprise privée ne se lancera dans la production d'un bien comme la promotion de la langue française au Québec parce qu'aucune ne serait intéressée à supporter la totalité des coûts de production d'un bien en étant incapable de s'approprier en exclusivité une proportion suffisante des bénéfices qui en découlent. Or les Québécois, tant francophones qu'anglophones, ont montré à maintes reprises depuis une trentaine d'années, l'importance qu'ils accordent aux politiques linguistiques. Celles-ci sont souvent considérées comme des symboles qui concrétisent ou non la promotion de la langue française au Québec. Cette interprétation est juste. Il importe toutefois de souligner que les politiques linguistiques du Québec ont mis en place des règles (ce que nous appelons des arrangements institutionnels) qui, en augmentant la place de la langue française sur le marché du travail ainsi que dans les écoles, ont eu pour effet d'augmenter sa valeur économique pour les citoyens du Québec qui possèdent le facteur de production qu'est la langue française. Inversement, ces politiques linguistiques ont contribué à diminuer la valeur du capital linguistique des travailleurs québécois qui sont unilingues anglophones. Considérée comme un bien public pour les francophones, la promotion de la langue française peut être jugée comme un mal public par les anglophones qui ne peuvent s'y soustraire. L'enjeu de la place du français au Québec revêt donc des aspects symboliques et économiques importants tant pour les francophones que pour les anglophones.

D'où deux premières tendances lourdes de conséquences : en dépit de la montée de valeurs individualistes, les Québécois continueront à attribuer une valeur très importante à la promotion de l'espace accordé à la langue française au Québec. Inversement, les Canadiens anglophones continueront à être opposés à toutes mesures législatives visant à protéger ou à promouvoir la place de la langue française au Québec.

Ces tendances lourdes s'ajoutent aux autres problèmes persistants qui surgissent dans les rapports entre les choix émergeant de la majorité francophone du Québec et ceux de la majorité des individus du reste du Canada.

Or les rapports entre les deux groupes sont marqués par deux types d'incertitude : d'une part, l'incertitude générale dont nous avons parlé plus haut, et qui se caractérise par l'absence d'information parfaite ; d'autre part, l'incertitude de comportement (Williamson, 1985 ; Bryson et Smith Ring, 1990), qui surgit lorsqu'un ou plusieurs des intervenants dans une transaction n'est pas sûr de pouvoir faire totalement confiance aux autres [254] intervenants. L'incertitude de comportement inhérente aux rapports entre la majorité francophone du Québec et la majorité anglophone du Canada a toujours été assez élevée. Pis encore, elle s'est singulièrement accrue au cours des trente dernières années. Le premier ministre Duplessis maintenait un certain seuil d'incertitude de comportement dans les rapports Canada-Québec. Ce seuil s'est accru singulièrement avec les demandes de « Maître chez nous » de la Révolution tranquille. L'émergence de partis indépendantistes, puis, par la suite, la victoire du Parti québécois ont contribué à miner davantage le peu de confiance que les Canadiens anglais plaçaient dans la majorité francophone. Inversement, la confiance que la majorité francophone plaçait dans le Canada anglophone a chuté de façon abrupte au cours de la dernière décennie. L'incapacité de la majorité anglophone du Canada — à travers les grands partis politiques fédéraux — de répondre aux promesses de changements qui devaient survenir après la défaite de l'option souverainiste au référendum de 1980, de même que l'incapacité des élites anglophones du Canada de faire entériner l'accord du Lac Meech ont accru le manque de confiance des Québécois francophones à l'égard de la majorité canadienne-anglaise.

D'où une troisième tendance lourde : le maintien ou l'accroissement de l'incertitude relative aux comportements rendra plus difficile les rapports entre le Canada anglophone et le Québec francophone et, par conséquent, la conclusion d'accords constitutionnels entre les parties.

D'où, parallèlement, une quatrième tendance lourde : l'incertitude quant aux comportements engendrée par le manque de confiance se maintiendra à un niveau très élevé parce qu'elle concerne des choix constitutionnels peu fréquents engendrant des séquelles qui subsistent sur de longues périodes.

*Les tendances lourdes concernant
les attributs des biens collectifs*

Les règles de nos institutions politiques prévoient que le parti ou la coalition de partis qui remporte le plus grand nombre de votes gagne le contrôle de l'appareil gouvernemental jusqu'à l'élection subséquente. Ces mêmes institutions prévoient de plus que les électeurs font leurs choix en comparant les bénéfices et les coûts résultant des différents programmes d'intervention gouvernementale de partis politiques qui rivalisent pour l'obtention des votes. Ces programmes d'intervention gouvernementale constituent en fait des promesses concernant la production de biens collectifs.

La production de biens et de services par les gouvernements municipaux, scolaires, provincial et fédéral a augmenté rapidement depuis les [255] années 60. Si bien en fait qu'elle requiert actuellement un peu plus de 50 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Près de 36 cents de chaque dollar de taxe récolté par le gouvernement fédéral sont consacrés au frais de la dette alors que le gouvernement du Québec est contraint d'y affecter 16 cents par dollar de taxe récolté. La dette des gouvernements municipaux est généralement beaucoup inférieure à celle des ordres supérieurs de gouvernements. Le problème de l'endettement des gouvernements, particulièrement du gouvernement fédéral, n'est pas près de se résorber. D'où il en résulte deux tendances complémentaires : l'endettement des gouvernements les forcera à prendre des initiatives additionnelles pour réduire le fardeau de leur dette en laissant ainsi moins de ressources pour la mise sur pied de programmes nouveaux ou l'amélioration des programmes existants.

Parallèlement, la part de ressources du PIB que les gouvernements vont chercher dans les poches des contribuables pour financer leurs programmes s'accroîtra à un rythme de plus en plus lent. Bien qu'il n'existe aucune limite théorique à cette augmentation, on peut penser que le seuil tolérable maximal de taxation ne dépasse pas beaucoup 60 pour cent du PIB.

Ces deux tendances lourdes ne signifient pas que les gouvernements cesseront d'intervenir dans la société. Rien n'est plus faux. Alors qu'ils

consacreront de plus faibles proportions de leurs budgets à la production de biens quasi publics tangibles, qu'on retrouve notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé, les gouvernements produiront de plus en plus de biens quasi publics purs qui ne grèvent pas leurs ressources budgétaires. Ces biens publics purs se cristalliseront sous la forme de réglementation fixant le cadre d'action des individus, des groupes et des gouvernements inférieurs.

*Les tendances lourdes concernant
les attributs des arrangements institutionnels*

Les décisions des individus concernant la production et la consommation de biens collectifs sont prises dans le cadre d'arrangements institutionnels qui diffèrent par leurs incitations et leurs contraintes. Ces arrangements institutionnels se concrétisent sous la forme de règles auxquelles les individus doivent se conformer. Celles-ci spécifient les rôles que peuvent adopter les individus, les enjeux sur lesquels ils peuvent intervenir, les actions permises ou interdites, l'information disponible, la façon d'agréger les choix des individus en décisions collectives, de même que la façon de partager les coûts et les bénéfices des résultats de l'action collective (biens collectifs) (Landry, 1984 ; Ostrom, 1986).

[256]

Si nombreuses et si pointilleuses soient-elles, les règles ne peuvent prévoir toutes les éventualités d'action. Ces zones grises, non couvertes par les règles, laissent libre cours à l'initiative des individus. On peut donc distinguer les activités qui sont réglementées de celles qui ne le sont pas. De façon plus spécifique, nous disons qu'une activité est réglementée lorsqu'un individu doit se conformer à une ou plusieurs règles, tandis qu'une activité non réglementée constitue une activité discrétionnaire qu'un individu accomplit suivant sa libre initiative.

Les lois et les règlements qui découlent des lois contiennent un grand nombre de règles qui régissent les activités des individus, que ce soit comme conducteur d'une automobile, récipiendaire d'une bourse d'études, travailleurs dans une usine ou propriétaire d'une entreprise. Le nombre d'articles contenus dans les lois et les règlements constitue

une approximation grossière du nombre de règles auxquelles les individus sont soumis. Or le nombre d'articles de lois et de règlements s'accroît régulièrement en dépit de l'augmentation des discours sur la déréglementation. On peut en effet observer que le nombre de lois et de règlements adoptés par le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada s'accroît chaque année. Des calculs conservateurs (faits à partir de Barbe, 1983 : 251) permettent d'estimer cette croissance à 10 pour cent par année. Environ 5 pour cent des règles concernent vraisemblablement l'adoption de règles dans des activités antérieurement non réglementées alors que l'autre 5 pour cent de règles concerneraient des modifications apportées à des activités déjà réglementées. Les experts s'entendent pour conclure qu'on ne traverse pas une période de déréglementation. Tout au plus, nous transiterions à travers une période de nouvelles réglementations.

Bref, en dépit des discours à la mode, le processus d'accroissement des activités réglementées constitue une autre tendance lourde inhérente à nos institutions politiques.

Cette tendance entraîne des conséquences d'autant plus importantes que les règles (lois et règlements) qui encadrent le jeu politique sont considérées comme des vaches sacrées qui ont pour effet de rendre plus difficile l'adaptation et le changement.

Les avenir possibles découlant des tendances lourdes

Les tendances lourdes étant identifiées, la tâche suivante du prospectiviste consiste à repérer les conséquences virtuelles qui en découlent logiquement. Il s'agit plus exactement d'inférer les types de décisions que les individus prendront vraisemblablement à l'égard de la consommation des [257] biens collectifs et des arrangements institutionnels qui régissent leurs choix si aucune action n'est entreprise pour infléchir les tendances lourdes identifiées plus haut. Cette tâche sera accomplie en faisant ressortir les avenir possibles résultant de certaines tendances lourdes dont le développement parallèle est logiquement incompatible. Cette façon de procéder nous amènera à mettre l'accent sur trois aspects des avenir possibles :

- l'aggravation des tensions et de l'incertitude quant aux comportements ;
- les tentations d'opportunisme ;
- la persistance du statu quo.

L'aggravation des conflits Canada-Québec

Au cours des années 70 et 80, l'état des finances publiques permettait au gouvernement fédéral de développer de nouveaux programmes et d'améliorer les programmes qui dispensaient des bénéfices monétaires dans chacune des régions. La croissance des revenus du gouvernement fédéral lui permettait de créer l'illusion d'un jeu à somme positive où tout le monde gagnait ; chaque région bénéficiait alors des largesses fédérales sans qu'il semble en coûter quoi que ce soit. Cette période de vaches grasses est bien finie. Le poids du fardeau de la dette, qui accapare plus du tiers de son budget, force le gouvernement fédéral à dépenser de façon plus parcimonieuse. Si bien, en fait, que chaque grand programme fédéral devient l'enjeu de conflits inter-régionaux. Les programmes de ré-équipement de l'armée canadienne constituent une belle illustration. Chaque région veut sa part de contrats. Il est devenu impossible de satisfaire toutes les régions. Le gouvernement fédéral est certain de faire des insatisfaits en plus de susciter de l'animosité entre les régions. Cette animosité est encore plus grande lorsque le Québec obtient des parts de contrats. Les autres régions sont alors unanimes à prétendre que le Québec reçoit des avantages et des faveurs indus. Au total, les initiatives fédérales qui impliquent la distribution de bénéfices monétaires divisibles entre les régions (lire : les groupes d'intérêts des régions) engendrent des conflits et minent la confiance que les Canadiens de chaque région placent dans le gouvernement fédéral.

Cette situation va s'envenimer en raison de l'état lamentable des finances publiques du gouvernement fédéral. Comme il aura de moins en moins de bénéfices monétaires à répartir entre les régions, chaque distribution de « bénéfices » à une région particulière paraîtra d'autant plus inacceptable que le tour de chacune des autres prendra de plus en plus de [258] temps à venir. Nous assisterons donc à une exacerbation des conflits inter-régionaux qui mineront la confiance que les

Canadiens placent dans le gouvernement fédéral, en plus d'aggraver l'animosité du Canada anglophone à l'endroit du Québec.

D'autre part, les contraintes qui pèsent sur ses finances publiques inciteront le gouvernement fédéral à s'engager dans un processus de substitution qui lui permettra de remplacer l'utilisation d'instruments d'intervention dispendieux par des instruments moins dispendieux. Or les options disponibles à ce chapitre ne sont pas très nombreuses. Les programmes qui impliquent des dépenses budgétaires ne peuvent être remplacés que par des interventions réglementaires ou des interventions idéologiques. Ces dernières, qui constituent essentiellement des tentatives de modifier les attitudes et les valeurs des individus à l'endroit des activités d'un gouvernement, prennent d'autant plus de temps à porter fruits que les citoyens ont moins confiance dans le gouvernement. Le gouvernement fédéral sera donc incité à recourir aux interventions réglementaires parce qu'elles livrent plus rapidement et de façon plus certaine les résultats attendus. Cette propension contribuera à accroître la zone des activités réglementées, c'est-à-dire cette zone où les activités des individus et des gouvernements inférieurs doivent satisfaire des normes fédérales. Les politiciens fédéraux tenteront de légitimer ces normes en les qualifiant de normes nationales. Or l'augmentation de la propension du gouvernement fédéral à recourir à des normes nationales survient au moment même où la confiance des individus dans les gouvernements diminue. L'augmentation de cette propension minera aussi la confiance des provinces qui se verront assujetties à l'obligation de respecter des normes nationales, non seulement dans le secteur de la santé, mais aussi dans un nombre grandissant de domaines d'intervention gouvernementale. L'implantation de ces normes aggravera les tensions entre le gouvernement central et les provinces. Elle accroîtra l'incertitude comportementale en minant de plus en plus la confiance des provinces à l'endroit du gouvernement central.

L'augmentation de la zone des activités réglementées par le fédéral et sa propension à multiplier les normes nationales auront de plus en plus pour conséquences de rendre nulles les interventions réglementaires du Québec dans les domaines économiques, sociaux et culturels étroitement associés à la promotion du Québec francophone et de la langue française. Ces interventions fédérales augmenteront l'incertitude relative aux comportements en augmentant le manque de confiance des Québécois à l'endroit du gouvernement fédéral.

On peut en déduire que le gouvernement fédéral perdra cette guerre de confiance parce que ses normes nationales ne pourront pas répondre [259] aux besoins différenciés des Canadiens des différentes régions et qu'il aura de moins en moins de ressources budgétaires pour acheter l'adhésion des électeurs canadiens des différentes provinces. Le gouvernement fédéral risque encore plus de perdre cette guerre auprès des électeurs québécois.

Les tentations d'opportunisme

D'une part, les individus tendent à accorder de moins en moins de confiance aux capacités des gouvernements de résoudre adéquatement les problèmes économiques, sociaux et politiques. D'autre part, les interventions fédérales tendent de plus en plus à susciter de l'animosité entre les provinces, de même qu'à miner davantage la confiance que les citoyens des différentes régions accordent au gouvernement central. Finalement, ce manque de confiance atteindra son paroxysme en ce qui concernera les rapports entre le Québec et le reste du Canada, qu'il s'agisse du gouvernement fédéral ou des autres provinces.

Or le manque de confiance entre les différents intervenants du jeu politique et constitutionnel engendrera de l'incertitude comportementale. À son tour, l'incertitude comportementale suscitera des comportements opportunistes, en ce sens que chaque intervenant, qu'il s'agisse d'un électeur, d'un groupe d'intérêt, d'un parti politique ou d'un gouvernement, tentera de tirer le maximum de bénéfices des circonstances qui se présenteront en subordonnant ses principes à ses intérêts momentanés. Les intervenants clés transigeront leurs principes en termes d'analyses coûts/bénéfices. À cet égard, on peut faire deux hypothèses. D'un côté les électeurs québécois seront incités à appuyer l'indépendance du Québec ou, tout au moins, un accroissement des pouvoirs du Québec, lorsque les tensions entre les différentes régions canadiennes, de même qu'entre le gouvernement fédéral et le Québec, les amèneront à conclure que cette option ne comporte pas des coûts très élevés. Certaines interventions réglementaires fédérales stimuleront l'opportunisme en modifiant à la baisse la perception des Québécois au sujet des coûts de défection. D'un autre côté, les électeurs canadiens-anglais seront pour leur part incités à appuyer une plus grande centralisation des

pouvoirs aux mains du gouvernement fédéral s'ils estiment qu'ils peuvent y réussir à des coûts acceptables, c'est-à-dire, sans provoquer la séparation du Québec.

L'échec du Lac Meech constitue une belle illustration d'un résultat de comportements opportunistes de la part de plusieurs provinces canadiennes-anglaises et de groupes d'intérêt autochtones. Or ce genre de comportement opportuniste contribuera à accroître l'incertitude relative aux comportements et, ce faisant, rendra de plus en plus difficile la [260] coopération entre les différents intervenants du jeu politique et constitutionnel.

La persistance du statu quo

Les interventions gouvernementales, qu'elles soient de nature financière ou réglementaire, ont pour effet de redistribuer des coûts et des bénéfices. Nous avons déjà mentionné le cas de la réglementation dans le domaine de la promotion de la langue française dont l'effet est d'accroître la valeur économique résultant de la possession de la langue française et réduire la valeur économique de l'unilinguisme anglophone. Pour sa part, la réglementation dans le domaine de l'environnement engendre souvent des bénéfices pour les consommateurs (d'environnement) dont les coûts sont supportés par les entreprises (les producteurs pollueurs). L'effet redistributif des lois est encore plus évident lorsqu'il s'agit d'intervention financière comme dans le cas de la loi modifiant les conditions d'éligibilité aux différents niveaux de prestations d'assistance sociale. Il en va de même pour toutes les interventions gouvernementales. Leurs bénéficiaires en viennent à considérer qu'ils détiennent une sorte de droit de propriété sur les bénéfices acquis. Ce sentiment est d'autant plus fort que la répartition des coûts et des bénéfices est cristallisée dans des lois ou des règlements qui découlent eux-mêmes de lois. Les groupes d'intérêt et les gouvernements inférieurs (provinciaux, municipaux et scolaires) qui sont satisfaits des bénéfices qu'ils dérivent des interventions de l'État sont incités à investir des ressources dans la protection de leurs acquis. De la même façon, les groupes et les gouvernements inférieurs qui estiment que les lois en vigueur leur imposent des coûts trop élevés, ou encore, les empêchent

de capturer certains bénéfices potentiels, sont incités à investir dans la demande de changements des règles en vigueur.

Ces préférences contradictoires entre les groupes d'intérêt et les gouvernements qui cherchent à maintenir intactes les règles et ceux qui investissent pour les faire modifier correspondent à différents avènements possibles. L'avenir résulte des actions et des stratégies déployées par les différents groupes et les divers niveaux de gouvernement.

Les règles qui concrétisent la répartition des coûts et des bénéfices des interventions gouvernementales ne sont toutefois pas faciles à modifier. En théorie, une règle en remplacera une autre si et seulement si une majorité est d'accord. Les théories économiques d'analyse des phénomènes politiques nous enseignent toutefois que des groupes d'intérêt représentant seulement une petite partie de la population peuvent bloquer des changements de politiques gouvernementales qui profiteraient à une [261] majorité « silencieuse » (Johnson, 1991 ; Landry et Duchesneau, 1987 ; Landry, 1990 ; Mueller, 1989).

Les règles du jeu sont encore plus difficiles à modifier lorsqu'il s'agit de règles constitutionnelles. Dans ce cas, l'appui d'une majorité simple ne suffit généralement pas. Un changement de règle requiert alors généralement l'appui d'une majorité de deux tiers ou même carrément l'unanimité.

Ce genre de règles, particulièrement celle de l'unanimité, rendent le changement très difficile parce qu'elles se trouvent à accorder un droit de veto à un seul intervenant. Ce type de règles, on le voit bien, avantage fortement les groupes et les gouvernements qui bénéficient du *statu quo*. La non-ratification de l'accord du Lac Meech est attribuable à ce genre de règles.

L'aggravation des tensions entre les différentes régions canadiennes et l'augmentation des incitations des provinces et du fédéral à adopter des comportements opportunistes créeront un état de crise plus ou moins permanents issu d'un rapport de forces qui aura pour effet de remettre en cause les règles constitutionnelles en vigueur sans qu'aucun groupe ne puisse imposer de nouvelles règles.

En conclusion, la persistance du *statu quo* constitue un avenir plausible qui engendrerait une longue crise canadienne caractérisée par l'incapacité de surmonter l'inadaptation des règles constitutionnelles. Les

Canadiens anglais disposent donc des outils constitutionnels appropriés pour imposer le maintien du statu quo constitutionnel aux Québécois.

Les solutions possibles

Les avenir possibles qui émergent de l'évolution combinée de certaines tendances lourdes engendrent des conséquences plus ou moins indésirables. À quels types de solutions pourraient-on recourir pour atténuer l'avènement des conséquences les plus indésirables ?

L'atténuation des tensions et de l'incertitude relative aux comportements

Les tensions entre les régions de même qu'entre le Québec et le Canada anglais et l'incertitude des comportements qui y est associée pourraient être atténuées par des interventions idéologiques et réglementaires.

Les interventions idéologiques visent, rappelons-le, à modifier les attitudes, les perceptions et les valeurs des individus. Ce type d'interventions livrerait ses résultats dans le long plutôt que dans le court terme. En outre, les interventions idéologiques n'auraient de chances de porter fruits que si elles s'accompagnaient d'interventions financières ou réglementaires [262] qui les renforceraient. À cet égard, la solution la moins coûteuse pour le gouvernement fédéral consisterait à augmenter plutôt qu'à réduire la zone des activités non réglementées des provinces.

Plus spécifiquement, le gouvernement fédéral pourrait réduire les tensions et l'incertitude en cessant d'implanter des interventions réglementaires qui imposent aux provinces l'obligation de respecter des normes nationales qui briment leurs initiatives et aggravent leurs problèmes d'équilibre budgétaire. Ces interventions réglementaires fédérales qui imposent la production de biens et services collectifs minimums uniformes vont d'ailleurs à l'encontre de la prétention d'un nombre grandissant de provinces à se prétendre distinctes, sinon singulières.

Parallèlement à l'implantation de ses interventions idéologiques, le gouvernement fédéral contribuerait à atténuer les tensions inter-régionales s'il décidait d'investir ses ressources budgétaires et réglementaires dans l'amélioration des biens et des services collectifs qui relèvent clairement de sa compétence constitutionnelle plutôt que de s'engager dans des interventions financières ou réglementaires qui tombent dans le champ de juridiction des provinces.

Rien ne laisse toutefois présager que les groupes d'intérêt et les grands partis politiques sont susceptibles de vouloir infléchir dans cette direction les interventions fédérales financières et réglementaires.

L'atténuation des incitations à l'opportunisme

Le manque de confiance qui prévaut entre les intervenants du jeu politique et constitutionnel engendrera des comportements opportunistes, c'est-à-dire que les individus, les groupes d'intérêt et les partis politiques seront incités à exploiter les occasions qui se présenteront pour maximiser leurs intérêts particuliers plutôt que pour tenter de résoudre la crise canadienne. À ce sujet, il importe de dire qu'il est toujours très difficile, sinon impossible, de développer des arrangements institutionnels qui préviennent de façon efficace l'exploitation des circonstances par des opportunistes. Les lois sur l'impôt constituent l'illustration la plus simple et la mieux connue d'interventions gouvernementales dont les règles laissent toujours place à l'opportunisme parce qu'il est impossible de tout réglementer.

Une solution de rechange qui sera beaucoup utilisée consistera à développer des interventions idéologiques qui viseront à affecter les perceptions des individus au sujet des différentes options constitutionnelles. Ainsi, le gouvernement fédéral, les provinces anglophones, de même que les groupes d'intérêt qui les supportent, tenteront de convaincre [263] les Québécois que les bénéfices de la souveraineté sont minuscules par comparaison à l'énormité des coûts qu'ils y voient. Cette guerre de manipulation de perceptions au sujet des coûts et des bénéfices des différentes options constitutionnelles sera une guerre très inégale où le point de vue indépendantiste sera défavorisé aussi bien du côté des ressources financières que de celui de l'accès aux médias. Les

indépendantistes perdront vraisemblablement cette guerre de manipulation de perceptions.

Comment sortir du statu quo

La longue crise constitutionnelle canadienne qui s'annonce résulte de l'incapacité d'une des parties à imposer de nouvelles règles constitutionnelles : certains groupes et certains partis politiques sont insatisfaits des règles en vigueur mais aucun d'entre eux n'est assez puissant pour en imposer de nouvelles. Le veto dont dispose les principaux intervenants a pour effet d'imposer le *statu quo*. Celui-ci pourrait être remis en cause à la suite de comportements opportunistes ou d'une aggravation majeure des tensions qui alimentent la crise canadienne. Les arrangements constitutionnels qui en résulteraient consacreraient une plus grande autonomie pour le Québec ou une plus grande centralisation des pouvoirs aux mains du gouvernement fédéral.

Etant donné que les règles du jeu assurent le maintien du statu quo, le changement ne pourra survenir que par la conjonction de manipulations idéologiques et d'actions opportunistes qui seront justifiées par la volonté de promouvoir les intérêts collectifs du Canada et du Québec. L'action politique restera toujours le fait de groupes et de partis qui servent leurs intérêts particuliers sous le couvert de la promotion d'intérêts collectifs.

Bibliographie des auteurs cités

Barbe, R.P., 1983, *La réglementation*, Montréal, Éditions Wilson et Lafleur.

Bryson, J.M. et P. Smith Ring, 1990, « A Transaction Based Approach to Policy Intervention », *Policy Sciences*, 23-3 : 205-229.

Cazes, B., 1971, « Bien user de la prospective », *Social Science Information*, 9-2 : 133-148.

Decoufle, A.C., 1972, *La prospective*, Paris, P.U.F. collection Que sais-je ?

[264]

Decoufle, A.C. et Nicolon, 1972, *Prospective et société*, Paris, *La documentation française*, n° 28, Travaux et recherches de prospective.

de Jouvenel, B., 1971, « Le concours intellectuel à la décision », *Analyse et prévision*, XII-1-2, 1971 : 791-802.

Godet, M., 1985, *Prospective et planification stratégique*, Paris, Economica.

Johnson, D.B., 1991, *Public Choice : An Introduction to the New Political Economy*, Mountain View, Ca., Bristlecone Books, 372 pages.

Landry, R., 1990, « Biases in the Supply of Public Policies to Organized Interests : Some Empirical Evidence », p. 291-311 dans W.D. Coleman et G. Skogstad, eds., *Policy Communities and Public Policy in Canada : A Structural Approach*, Copp., Clark, Pitman.

Landry, R. et P. Duchesneau, 1987, « L'offre d'interventions gouvernementales aux groupes : une théorie et une application », *Revue canadienne de science politique*, XX-3, septembre, 525-552.

Landry, R., 1987, « Prospective et politique : micro-avenir des individus et avenir global de la collectivité ». Réseaux : *Revue interdisciplinaire de philosophie morale et politique*, 50, 51, 52 : 95-114.

Mueller, D.C., 1989, *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press.

Olson, M., 1974, 1965, *La logique de l'action collective*, Paris, P.U.F., publié initialement en anglais en 1965.

Olson, M., 1982, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Conn., Yale University Press.

Ostrom, E., 1986, « An Agenda for the Study of Institutions », *Public Choice*, 48-1 : 3-26.

Rae, D.W., 1969, « Decision-Rules and Individual Values in Constitutional Choice », *American Political Review*, 63-1 : 40-53.

Williamson, O.E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.

Fin du texte