

ANALYSE

ECONOMIQUE

APPLIQUEE

Gilles Paquet

Janvier 1990

ANALYSE ECONOMIQUE APPLIQUEE

Un séminaire préparé pour Affaires Extérieures Canada
par Gilles Paquet [Janvier 1990]

Le but principal de ce séminaire est de donner aux participants l'occasion de se familiariser ou de se re-familiariser avec certains outils fondamentaux de l'approche économique aux problèmes socio-politiques. On fera un effort pour présenter aux participants un outillage mental susceptible d'être utile de manière très pratique. Les sessions vont mettre l'accent sur une approche en termes de diagnostics et vouloir donner aux participants une meilleure aptitude à faire une appréciation juste des rapports à saveur économique.

Le premier jour débutera par une revue rapide de certains concepts simples avant de passer à une analyse des outils les plus utiles pour examiner le commerce international et la balance des paiements.; on va ensuite utiliser certains outils destinés à l'analyse des micro-institutions. Dans la seconde journée, on va mettre au point certains outils d'analyse méso- et macro-économique, avant d'examiner quelques aspects pathologiques des économies modernes à la lueur des analyses développées dans les sections du cours qui ont précédé.

1er JOUR

1. Quelques concepts

- A. La perspective économique
- B. La notion de processus
- C. Les limites de l'analyse économique

2. Coup d'oeil vers la réalité internationale

- A. Balance des paiements, taux de change, etc.
- B. Blocs économiques et systèmes comparés
- C. Libre échange, protectionnisme etc.

3. Analyse microéconomique

- A. Offres, demandes, prix
- B. Règles de décisions, fixités etc.
- C. Analyse du surplus I
- D. Analyse coûts/bénéfice

2nd JOUR

4. Analyse méso-économique

- A. Découpages
- B. Analyse input-output
- C. Analyse du surplus II

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

APR 4 1991

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

43 758-83 2.

5. Analyse macro-économique

- A. Mesures
- B. Analyse DA/OA
- C. Idéologies et analyses
- D. Politiques

6. Pathologie économique

- A. Fédéralisme
- B. Economies régionales

LECTURES

- M. et R. Friedman, "Le pouvoir du marché"
- G. Paquet, "Les mutations de notre économie-monde"
- J.L. Migué, "L'économie des choix politiques protectionnistes"
- R. Tremblay, "Demande", "Offre"
- J. Perrin, "Pour un nouveau tableau de bord de l'entreprise"
- L. Squire/ H.G. van des Tak, "L'analyse économique des projets"
- P. Fréchette/ J.P. Vézina, "Les relations intersectorielles"
- R. Courbis/ P. Templé, "La méthode des comptes de surplus"
- P. Fréchette/ J.P. Vézina Annexe 2, Ch. 3
- G. Bélanger, "Ecrits économiques sur la division des pouvoirs"
- R. Lacroix/ Y. Rabeau, "La stabilisation économique et les régions"

CHARGE DE COURS

Gilles Paquet est né à Québec en 1936. Il a fait des études de 1er cycle à Laval en philosophie et en sciences humaines, puis a étudié en économie à Laval, à Queen's et à l'Université de Californie. Il a enseigné la science économique à Carleton pendant 18 ans avant de passer à l'Université d'Ottawa en 1981 pour y enseigner l'économie et la politique publique. Il a été Doyen de la Faculté des Etudes Supérieures et de la Recherche à Carleton et Doyen de la Faculté d'Administration à l'Université d'Ottawa. Gilles Paquet a écrit ou édité huit ouvrages et plus de 150 articles de revue ou chapitres dans des ouvrages sur des sujets qui vont de l'histoire économique, au management public en passant par les études urbaines, le développement régional, l'organisation industrielle et l'entrepreneuriat. Il a été président de nombreuses associations canadiennes et québécoises. En 1989-90, il est président de l'Association des Economistes Québécois. Gilles Paquet est Fellow de la Société Royale du Canada et de la Royal Society of Arts of London. Il a reçu en 1982 la médaille Jacques-Rousseau pour ses travaux de nature multidisciplinaire, et en 1989, la médaille Esdras-Minville pour le corpus de ses travaux en sciences humaines. Entre 1978 et 1989, Gilles Paquet a été journaliste/interviewer à une émission hebdomadaire LE MAGAZINE ECONOMIQUE à la chaîne nationale AM de Radio-Canada. Il a préparé et diffusé une histoire économique du Canada en 25 heures à la chaîne nationale FM de Radio-Canada en 1980-81.

1991 L. SPA

Analyse économique appliquée (micro/macro): instruments d'analyse

1. LA PERSPECTIVE ÉCONOMIQUE

A. Une distribution fondamentale

Il y a une différence fondamentale entre l'économique ou science économique d'une part et l'économie en tant que forme institutionnelle substantive; toutefois cette distinction n'est pas aussi clairement définie dans la littérature spécialisée qu'il le faudrait.

ÉCONOMIQUE ou science économique correspond à une approche, à une façon d'analyser certaines institutions ou certains comportements ou arrangements. En tant qu'approche, la science économique privilégie une version des choses, une dimension dans la réalité.

Ainsi, la science économique est en quelque sorte une idéologie: c'est une stratégie cohérente pour s'attaquer à la réalité complexe, mais une stratégie par définition sélective et limitative.

L'ÉCONOMIE est une forme institutionnelle, la forme dans laquelle le processus économique s'est institué. Cette façon de s'instituer va se faire via divers mécanismes d'intégration et de coordination des activités des agents économiques poursuivant leurs objectifs propres.

On peut illustrer de manière sélective certains de ces mécanismes de coordination: le don, le marché, la coercition. Il s'agit de trois formes d'intégration qui se sont avérées utiles pour radiographier beaucoup d'arrangements complexes d'institutions dans l'économie.

Dans le temps et dans l'espace, une ÉCONOMIE peut s'instituer différemment: c'est le cas de l'institution pour vendre la bière au détail en Ontario et au Québec, c'est le cas aussi pour les mécanismes différents utilisés pour le financement des soins médicaux; de la même manière, les institutions changent avec le temps - avant la création de la Banque du Canada en 1935, on gérait différemment la masse monétaire; avant la syndicalisation dans le secteur public, les choses se passaient différemment.

L'ÉCONOMIE CANADIENNE peut être représentée en tant qu'une constellation d'institutions et d'arrangements institutionnels. L'histoire économique du Canada, c'est ni plus ni moins que l'histoire des façons de s'instituer en tout ou en partie et de l'évolution de ces manières dans le temps et dans l'espace.

B. L'importance essentielle des procès

L'analyse d'une économie peut se faire à divers niveaux: on peut s'attacher aux institutions microscopiques comme celles qui organisent l'échange d'un bien précis dans une communauté; mais on peut aussi s'attacher à examiner un ensemble d'institutions qui règlent la vie d'un grand nombre de Canadiens dans certains secteurs ou dans certaines régions; on peut aussi s'attaquer à des processus ou procès qui encadrent la vie de tous les Canadiens et même à des expériences qui définissent l'expérience des citoyens de vastes portions du monde.

Dans chaque cas, on s'attaque à des processus ou procès i.e. "des affaires en marche" (going concerns) qui se modifient dans le temps. Ces processus ont des frontières, ils ont une certaine unité et une certaine stabilité, et ils constituent dans leur structure et fonctionnement une sorte d'armistice social entre certaines forces géo-techniques (Monde 1) et certaines forces émanant de plans, valeurs et vœux (Monde 2). Dans le jargon de Karl Popper, ces armistices ou processus institués sont autant de réalités du Monde 3.

Le procès économique est institué dans des organisations, coutumes, lois, droits, règles etc... qui sont autant d'armistices sociaux harmonisant "faits matériels" et "faits de conscience". A divers niveaux, on a les exemples suivants:

- micro: rémunération des pompiers à Sherbrooke
mécanisme de péage pour les voitures-taxis à
Frédéricton
- méso: le système financier au Québec
la redistribution des revenus en Ontario
- macro: les institutions monétaires et fiscales du Canada
les arrangements commerciaux Canada-US
- méta: dématérialisation de la vie économique
informatisation de la société

Le marché, l'entrepreneurship, la concurrence sont autant de processus dans la vie économique canadienne: des manières pour l'économie canadienne de s'instituer.

Milton et Rose Friedman

Chapitre Premier

LE POUVOIR DU MARCHÉ

Chaque jour, chacun d'entre nous utilise un très grand nombre de biens et de services — pour manger, s'habiller, se protéger des éléments, ou simplement pour jouir de la vie. Nous tenons pour acquis que ces biens et ces services seront à notre disposition quand nous aurons envie de les acheter. Nous ne prenons jamais la peine de songer combien de dizaines et de dizaines de personnes ont participé d'une manière ou d'une autre à la mise en œuvre de ces biens et de ces services. Nous ne nous demandons jamais comment il se fait que l'épicerie du coin — ou, maintenant, le supermarché — propose sur ses étagères les articles que nous avons envie d'acheter ; et comment il se fait que la plupart d'entre nous sont capables de gagner l'argent nécessaire à l'achat de ces biens.

Il est naturel de supposer que quelqu'un doit donner des ordres pour garantir que les « bonnes » marchandises seront produites en « bonnes » quantités et offertes aux « bons » endroits. C'est une méthode qui permet de coordonner les activités d'un grand nombre de personnes — la méthode de l'armée. Le général donne des ordres au colonel, le colonel au capitaine, le capitaine à l'adjudant, l'adjudant au sergent et le sergent au deuxième classe.

Mais cette méthode autoritaire ne saurait être la technique d'organisation exclusive, ou même principale, que pour un groupe très petit. Le chef de famille le plus autoritaire n'est pas capable de diriger uniquement par ordres tous les actes des autres membres de la maisonnée. En fait, aucune armée de taille normale ne peut être dirigée uniquement par le commandement. Il est impensable que le général possède l'information indispensable pour diriger chaque mouvement du der-

nier de ses soldats. A chaque niveau de la hiérarchie du commandement, l'individu, officier ou deuxième classe, doit avoir la possibilité de tenir compte de renseignements sur les circonstances particulières que son officier supérieur n'avait pas les moyens de connaître. Les ordres doivent être complétés par la coopération volontaire — technique de coordination des activités de grands nombres de gens, qui, pour être moins évidente et plus subtile, n'en est pas moins beaucoup plus fondamentale.

La Russie est l'exemple classique d'une économie de grande taille supposée organisée par voie de commandement — une économie planifiée par le pouvoir central. Mais c'est plus une fiction qu'une réalité. A tous les niveaux de l'économie, la coopération volontaire intervient pour compléter la planification centrale ou contrebalancer ses raideurs — parfois de façon légale, parfois de façon illégale.

En agriculture, les travailleurs à plein temps des fermes de l'Etat ont le droit de planter des légumes et d'élever des animaux sur de petites parcelles privées — en dehors de leurs heures de travail, soit pour leur propre consommation soit pour vendre sur des marchés relativement libres. Ces parcelles représentent moins de 1 % des terres agricoles du pays, mais il semblerait qu'elles fournissent près du tiers de la production agricole totale de l'Union soviétique. (« Il semblerait », car il est probable que certains produits des fermes de l'Etat sont vendus clandestinement comme s'ils provenaient de parcelles privées.)

Sur le marché de l'emploi, on ordonne rarement aux individus de travailler à tel ou tel poste précis ; le dirigisme est peu accentué sur le plan de la main-d'œuvre. A la place, on offre des salaires pour chaque emploi, et les individus offrent leur travail — à peu près comme dans les pays capitalistes. Une fois embauchés, ils peuvent être mis à la porte par la suite, ou bien partir pour des emplois qu'ils préfèrent. De nombreuses restrictions déterminent qui peut travailler à tel endroit ou à tel autre, et bien entendu la loi interdit à quiconque de s'établir « à son compte », comme employeur — bien que de nombreux ateliers clandestins alimentent un très important marché noir. Sur une grande échelle, la répartition de la main-d'œuvre par la contrainte est purement et simplement irréalisable ; et il semble bien que la suppression totale des activités d'entreprise privée soit également impossible.

L'attrait qu'exerce tel ou tel emploi en Union soviétique dépend souvent des possibilités parallèles qu'il offre : travail noir paralégal ou illégal. Un habitant de Moscou dont l'installation électrique tombe en panne risque d'attendre la réparation plusieurs mois s'il fait appel aux services spécialisés de l'Etat. A la place, il peut engager un électricien travaillant « au noir » — très probablement d'ailleurs un employé des services de réparation de l'Etat. L'occupant de la maison a son installation réparée aussitôt ; le travailleur clandestin augmente un peu ses revenus. Tout le monde s'y retrouve.

Ces éléments de marché de gré à gré sont florissants en dépit de leur incompatibilité avec l'idéologie marxiste officielle, parce que le coût de leur élimination serait trop élevé. On pourrait interdire les parcelles privées — mais les famines des années 30 rappellent avec insistance quel en serait le prix. A l'heure actuelle, l'économie soviétique est loin de passer pour un modèle d'efficacité. Sans les éléments volontaires, elle se situerait à un niveau d'efficacité encore plus bas. Ce qui s'est passé récemment au Cambodge illustre de façon tragique ce qu'il en coûte de tenter de supprimer totalement le marché.

De même qu'aucune société ne fonctionne uniquement sur le principe de l'autorité, aucune ne fonctionne exclusivement grâce à la coopération volontaire. Toute société possède certains éléments autoritaires. Ils se présentent sous divers aspects. Ils sont parfois manifestes et directs : la conscription militaire, l'interdiction de l'achat et de la vente d'héroïne ou de drogues chimiques, les décisions des tribunaux ordonnant aux plaideurs de se désister ou d'exécuter telle ou telle action précise. Ou bien, à l'autre extrême, ils peuvent être aussi subtils que l'instauration d'une taxe élevée sur les cigarettes pour décourager de fumer — une suggestion plutôt qu'un ordre, venant de certains d'entre nous et s'adressant à d'autres membres de notre groupe social.

Ce qui fait toute la différence, c'est la formule du mélange : ou bien l'échange volontaire est une activité clandestine florissante, en raison des contraintes d'un élément autoritaire dominant, ou bien l'échange volontaire est le principe d'organisation dominant, complété dans une plus ou moins grande mesure par des éléments d'autorité. L'échange volontaire clandestin peut empêcher une économie autoritaire de s'effondrer, il peut lui permettre de poursuivre son chemin cahin-caha et même de réaliser certains progrès. Il ne peut guère battre en

brèche la tyrannie sur laquelle repose une économie à prédominance autoritaire. En revanche, une économie à prédominance volontariste possède en elle-même le potentiel nécessaire à l'éclosion de la prospérité et de la liberté humaine. Elle peut ne pas réaliser ce potentiel sur ces deux plans, mais nous ne connaissons aucune société qui ait jamais réalisé la prospérité et la liberté, si l'échange volontaire n'était pas le principe dominant de son organisation. Nous nous hâtons de dire que l'échange volontaire n'est pas une condition *suffisante* pour assurer la prospérité et la liberté. Telle est, en tout cas, la leçon de l'histoire jusqu'à ce jour. De nombreuses sociétés où prédominait une organisation d'échange volontaire n'ont réalisé ni la prospérité, ni la liberté, bien qu'elles les aient favorisées dans une plus large mesure que les sociétés autoritaires. Mais l'échange volontaire est une condition *nécessaire* de la prospérité et de la liberté.

LA COOPÉRATION PAR L'ÉCHANGE VOLONTAIRE

Une histoire charmante intitulée « Moi, Crayon et ma famille l'Arbre, comme l'a entendu raconter Leonard E. Read », illustre de façon saisissante comment l'échange volontaire permet à des millions de personnes de coopérer entre elles. M. Read, par la voix de « Crayon-à-papier — le crayon en bois ordinaire bien connu de tous les garçons, les filles et les adultes qui savent lire et écrire », commence son histoire par l'affirmation fantastique que « *pas une seule personne... ne sait comment me faire* ». Puis il nous énumère tout ce qui entre dans la fabrication d'un crayon. Tout d'abord, le bois vient d'un arbre, « un cèdre au fil tout droit qui pousse en Orégon et dans le nord de la Californie ». Pour abattre l'arbre et traîner les grumes jusqu'au chemin de fer, il faut « des scies et des chariots, de la corde et (...) d'autres outils sans nombre ». De nombreuses personnes et des talents infinis participent à leur fabrication : « L'extraction des minerais, la fabrication de l'acier et son affinage pour le transformer en scies, haches et en moteurs ; la culture du chanvre et tous les stades de sa transformation en cordes lourdes et fortes ; la construction des camps de bûcherons, avec leurs lits et leur réfectoires. (...) des milliers de personnes sans nom avaient participé à chaque tasse de café que buvaient les bûcherons ! »

Et M. Read continue en décrivant l'arrivée des grumes à la scierie, le passage de la grume à la planche, puis le transport des planches de Californie jusqu'à Wilkes-Barre, où a été fabriqué le crayon qui raconte son histoire. Et il ne s'agit jusque-là que du bois extérieur du crayon. La mine du centre était au départ du graphite dans une mine de Ceylan, qui, après de nombreux processus complexes, finit comme mine au centre du crayon.

Le morceau de métal — la virole — près du bout du crayon, est en laiton. « Pensez à toutes les personnes, dit-il, qui ont extrait des mines ce zinc et ce cuivre ; et à celles qui, à partir de ces produits de la nature, ont eu les talents de faire cette mince feuille de laiton brillant. »

Ce que nous appelons gomme n'est pas du tout de la gomme comme certains le croient. C'est un produit d'apparence caoutchouteuse obtenu en faisant réagir sur du chlorure de soufre de l'huile de graines de colza provenant des Indes néerlandaises (aujourd'hui Indonésie).

« Après tout ceci, dit le crayon, quelqu'un ose-t-il mettre en doute mon affirmation qu'aucune personne sur cette Terre ne sait comment me faire ? »

Aucune des milliers de personnes impliquées dans la production de ce crayon n'a accompli sa tâche parce qu'elle avait envie d'un crayon. Certaines d'entre elles n'avaient jamais vu un crayon, et ne savaient pas à quoi un crayon peut servir. Chacun considérait son travail comme une façon d'obtenir les biens et les services dont il avait envie, lui — biens et services que nous avons produits, nous, pour pouvoir obtenir le crayon que nous désirions. Chaque fois que nous allons dans un magasin acheter un crayon, nous échangeons un petit morceau de nos services pour la quantité infinitésimale de services fournie par chacun des milliers d'êtres qui ont contribué à la production du crayon.

Il est plus stupéfiant encore, lorsqu'on y songe, que le crayon ait été produit. Personne, dans aucun service central, n'a donné d'ordres à ces milliers de gens. Aucune police militaire n'a fait exécuter les ordres qui n'ont pas été donnés. Les hommes impliqués dans le crayon vivent dans de nombreux pays, parlent des langues différentes, pratiquent des religions différentes, se détestent peut-être entre eux — mais aucune de ces divergences ne les a empêchés de coopérer pour produire

un crayon. Comment cela a-t-il pu se produire ? Adam Smith nous a donné la réponse il y a deux cents ans.

LE RÔLE DES PRIX

L'intuition fondamentale de *La Richesse des nations* d'Adam Smith est d'une simplicité déroutante. Si un échange entre deux parties est volontaire, il n'aura lieu que si les deux parties croient en tirer un profit. La plupart des erreurs et des illusions économiques viennent du fait qu'on néglige cette idée toute simple. On a trop tendance à croire que l'on a affaire à un gâteau de taille déterminée et qu'une des parties ne peut gagner qu'aux dépens de l'autre.

L'intuition d'Adam Smith est évidente pour un échange simple entre deux individus. Il est beaucoup plus difficile de comprendre comment l'échange peut permettre à des gens disséminés d'un bout à l'autre de la Terre de coopérer, alors qu'ils n'ont en vue que leurs intérêts particuliers.

Le système des prix est le mécanisme qui accomplit cette tâche sans direction centrale, sans exiger que les gens se parlent ou se plaisent. Quand vous achetez votre crayon ou votre pain quotidien, vous ne savez pas si le crayon a été fabriqué, ou si le blé a été semé, par un Blanc ou un Noir, un Chinois ou un Indien. En conséquence, le système des prix permet à des gens de coopérer pacifiquement pendant une phase de leur vie, tout en suivant chacun son chemin pour tout le reste.

L'éclair de génie d'Adam Smith a été de reconnaître que les prix résultant des transactions de gré à gré entre acheteurs et vendeurs — bref dans le cadre du marché libre — pouvaient coordonner l'activité de millions de personnes ne recherchant que leur propre intérêt, de façon que chacun en retire un avantage. Le fait qu'un ordre économique puisse naître des conséquences involontaires d'actions de nombreuses personnes ne cherchant que leur propre intérêt était à l'époque une idée stupéfiante, et elle le demeure aujourd'hui.

Le système des prix fonctionne si bien, avec une telle efficacité, que la plupart du temps nous n'avons même pas conscience de son existence. Nous ne nous apercevons de l'importance de son fonctionnement que lorsqu'on l'empêche de fonctionner ; et même alors nous reconnaissons rarement l'origine du trouble.

Les longues queues devant les stations-service américaines qui ont surgi soudain en 1974 après l'embargo de l'OPEP sur le pétrole, puis au printemps et en été 1979 après la révolution en Iran, sont un exemple récent tout à fait caractéristique. A chaque fois, il y a eu de violentes perturbations dans les livraisons de pétrole brut importé. Mais cela n'a pas provoqué de queues devant les stations-service allemandes et japonaises, qui dépendent pourtant intégralement du pétrole d'importation. Et les queues ne sont apparues aux Etats-Unis — qui couvrent pourtant eux-mêmes une forte proportion de leurs besoins énergétiques — que pour une raison et une seule : parce que la législation, administrée par des services du gouvernement, n'a pas permis au système des prix de fonctionner. Dans certaines régions, les prix ont été maintenus de façon autoritaire au-dessous du niveau qui aurait permis un état d'équilibre entre la quantité de carburant disponible dans les stations-service d'une part et la quantité de consommateurs acceptant de l'acheter à ce prix d'autre part. Des quotas ont été attribués aux différentes régions du pays de façon autoritaire plutôt qu'en réaction aux pressions de la demande telle qu'elle se reflétait dans les prix. Cela s'est traduit par des excédents dans certaines régions, et la pénurie (assortie de longues queues) dans d'autres parties du pays. Le fonctionnement harmonieux du système des prix — qui avait, pendant des dizaines d'années, garanti à chaque consommateur la possibilité d'acheter de l'essence à un grand nombre de stations-service, selon ses besoins et avec une attente minimale — avait été remplacé par l'improvisation bureaucratique.

Les prix remplissent trois fonctions dans l'organisation de l'activité économique : ils transmettent une information ; ils fournissent un stimulant tendant à faire adopter les méthodes de production les moins onéreuses (et donc à utiliser les ressources disponibles aux fins les plus rentables) ; enfin, ils déterminent *qui* obtient telle ou telle quantité du produit — c'est la répartition du revenu. Ces trois fonctions sont étroitement liées.

La transmission de l'information

Supposons que, pour une raison ou une autre, il se produise un accroissement de la demande pour les crayons à papier — peut-être parce qu'un accroissement des naissances provoque une augmentation soudaine des inscriptions dans les écoles.

Les magasins de détail s'apercevront qu'ils vendent davantage de crayons. Ils commanderont donc davantage de crayons à leurs grossistes. Les grossistes commanderont davantage de crayons aux fabricants. Les fabricants commanderont davantage de bois, de cuivre, de graphite — davantage de tous les produits utilisés dans la fabrication des crayons. Pour induire leurs fournisseurs à produire davantage de ces matières, ils devront leur offrir des prix plus élevés. Les prix plus élevés induiront les fournisseurs à accroître leur main-d'œuvre pour faire face à l'accroissement de la demande. Pour attirer davantage d'ouvriers, ils devront offrir des salaires plus élevés ou de meilleures conditions de travail... Ainsi, la vague s'étend en ondes concentriques de plus en plus larges, transmettant aux gens, partout dans le monde, l'information qu'il existe un accroissement de demande pour les crayons — ou, pour être plus précis, pour tel ou tel produit qu'ils sont amenés à produire, et ce pour des raisons qu'ils peuvent ignorer et qu'ils n'ont pas besoin de savoir.

Le système des prix ne transmet que l'information importante, et uniquement aux personnes qui ont besoin de la connaître. Les producteurs de bois, par exemple, n'ont pas à savoir si la demande de crayons a augmenté en raison d'un accroissement des naissances ou parce que 14 000 imprimés officiels de plus doivent être remplis au crayon. Ils n'ont même pas à savoir que la demande de crayons a augmenté. Tout ce qu'il faut qu'ils sachent, c'est que quelqu'un accepte de payer le bois plus cher, et que cette augmentation du prix durera probablement assez longtemps pour que cela vaille la peine de satisfaire la demande. Ces deux éléments d'information sont fournis par les prix du marché — le premier par le prix au comptant, le second par le prix à terme.

Un des problèmes majeurs de la transmission efficace de l'information, c'est de s'assurer que toute personne susceptible d'utiliser cette information la reçoit sans qu'elle reste emprisonnée dans les tiroirs de personnes ne pouvant en faire aucun usage. Le système des prix résout automatiquement ce problème. Les gens qui émettent l'information ont intérêt à rechercher les gens qui peuvent l'utiliser, et ils sont en mesure de les trouver. Le fabricant de crayons est en contact avec les gens produisant le bois qu'il utilise. Il est toujours à l'affût d'un nouveau fournisseur susceptible de lui offrir un meilleur produit, ou un prix plus bas. De même, le producteur de bois

est en contact avec ses clients et il essaie toujours d'en trouver de nouveaux. En revanche, les gens qui ne sont pas (à ce moment-là) engagés dans ces activités et qui n'envisagent pas de les pratiquer dans l'avenir ne s'intéressent pas au prix du bois, et l'ignorent.

La transmission de l'information par les prix est énormément facilitée à notre époque par les marchés organisés et par les médias spécialisés. C'est un exercice passionnant que de parcourir les listes de prix publiées chaque jour, par exemple dans le *Wall Street Journal*, pour ne pas citer les nombreuses publications commerciales plus spécialisées. Ces prix reflètent presque instantanément ce qui se passe partout dans le monde. S'il y a une révolution dans tel ou tel pays reculé qui est un producteur important de cuivre, ou bien si la production de cuivre s'interrompt pour une raison quelconque, le prix comptant du cuivre monte aussitôt en flèche. Pour découvrir pendant combien de temps les gens qualifiés s'attendent à ce que l'approvisionnement en cuivre sera touché, il suffit de regarder, sur la même page, les prix pour livraison à terme.

Rares sont les lecteurs, même ceux du *Wall Street Journal*, qui s'intéressent à plus de deux ou trois des prix cités. Ils peuvent aisément ne pas tenir compte du reste. Le *Wall Street Journal* ne fournit pas cette information par philanthropie, ou parce qu'il reconnaît son importance pour la bonne marche de l'économie. Il est amené à diffuser cette information par le système des prix lui-même, dont il facilite le fonctionnement. Il a découvert qu'il augmente son tirage de façon profitable en publiant ces prix — information qui lui est transmise par le jeu des prix lui-même.

Les prix ne transmettent pas de l'information uniquement dans un sens : des acheteurs vers les détaillants, les grossistes, les fabricants et les détenteurs de ressources naturelles. L'information circule aussi en sens inverse. Supposons qu'un incendie de forêt ou une grève réduisent la quantité de bois disponible. Le prix du bois va augmenter. Cela indiquera au fabricant de crayons qu'il sera rentable pour lui d'utiliser moins de bois ; et qu'il ne sera rentable de produire autant de crayons qu'auparavant que s'il peut les vendre à un prix plus élevé. La réduction de la production de crayons permettra au détaillant de faire payer le crayon plus cher, et le prix plus élevé informera l'utilisateur final qu'il sera rentable pour lui d'écrire avec son crayon plus longtemps avant de le jeter — ou bien de passer au

Stylomine. Une fois encore, il n'a pas besoin de savoir *pourquoi* le crayon est devenu plus cher — il l'est devenu, c'est tout.

Tout ce qui empêche les prix d'exprimer librement les conditions de l'offre et de la demande fait obstacle à la transmission de l'information juste. Le monopole privé — le contrôle sur un produit particulier par un producteur ou un cartel de producteurs — en est un exemple. Il n'empêche pas la transmission de l'information par le système des prix mais il affecte de distorsions l'information transmise. Le quadruplement du prix du pétrole en 1973 par le cartel du pétrole a transmis une information très importante. Mais l'information transmise n'était pas le reflet d'une réduction soudaine des approvisionnements en brut, ou de la découverte soudaine de nouvelles données techniques concernant les approvisionnements de pétrole dans l'avenir, ou de quelconques éléments physiques ou techniques liés à la disponibilité relative du pétrole et des autres sources d'énergie. Il s'agissait simplement du fait qu'un groupe de pays avait réussi à mettre sur pied un accord fixant les prix et partageant le marché.

Le contrôle du prix du pétrole et des autres formes d'énergie par le gouvernement américain a empêché à son tour la transmission *juste*, aux utilisateurs de carburant, de l'incidence des décisions du cartel de l'OPEP. Le résultat a renforcé le cartel de l'OPEP en empêchant une hausse des prix qui aurait poussé les consommateurs américains à économiser sur la quantité de pétrole, et a provoqué l'introduction dans l'économie américaine d'éléments autoritaires très lourds en vue de répartir les approvisionnements devenus plus rares (par l'entremise d'un ministère de l'Énergie qui a dépensé en 1979 dix milliards de dollars et employé vingt mille personnes).

Si importantes que soient les distorsions privées du système des prix, le gouvernement est à notre époque la source majeure d'interférences dans le système du marché libre — par les droits de douane et autres contraintes apportées aux échanges internationaux, par les mesures de politique intérieure fixant ou affectant certains prix, notamment les salaires (cf. chapitre II), par la réglementation gouvernementale d'industries particulières (cf. chapitre VI), par des politiques monétaire et fiscale créant une inflation erratique (cf. chapitre VIII) et par bien d'autres voies.

L'une des principales conséquences défavorables de l'infla-

tion non maîtrisée est l'introduction de « bruit de fond », pour ainsi dire, dans la transmission de l'information par les prix. Si le prix du bois augmente, par exemple, les producteurs de bois ne peuvent pas savoir si c'est parce que l'inflation fait augmenter tous les prix ou bien parce que le bois subit une augmentation de la demande ou une diminution de l'offre par rapport à la situation antérieure à la flambée des prix. L'information la plus importante pour l'organisation de la production est celle qui concerne des prix *relatifs* — le prix d'un article comparé au prix d'un autre. Une inflation élevée, et surtout une inflation extrêmement variable, noie cette information dans un bruit de fond, et lui fait perdre toute signification.

Les stimulants

La transmission efficace d'une information juste est gaspillée si les gens concernés n'ont pas un stimulant qui les pousse à agir, et à agir correctement, sur la base de cette information. A quoi sert au producteur de bois d'apprendre que la demande de bois a augmenté, si rien ne le stimule à réagir à la hausse du prix du bois en en produisant davantage ? Une des beautés du système de la liberté des prix c'est que les prix véhiculant l'information fournissent à la fois un stimulant à réagir à cette information et les moyens de le faire.

Cette fonction des prix est étroitement liée avec la troisième fonction — déterminer la répartition du revenu — et ne peut pas être expliquée sans faire intervenir cette fonction. Le revenu du producteur — ce qu'il retire de ses activités — est déterminé par la différence entre le montant qu'il reçoit de la vente de ses produits finis et le montant qu'il dépense pour les produire. Il compare l'un à l'autre et détermine sa production de telle manière que produire un peu plus n'augmente pas davantage ses dépenses que ses recettes. La hausse du prix fait varier cette marge.

En général, plus le producteur produit, et plus le coût de production est élevé. Il doit avoir recours à des bois provenant de terrains moins accessibles, ou moins favorables à d'autres égards ; il doit engager des travailleurs moins qualifiés ou payer des salaires plus élevés pour attirer des ouvriers qualifiés travaillant dans d'autres entreprises. Mais la hausse du prix va maintenant lui permettre de supporter ces dépenses plus importantes — elle le stimule donc à accroître sa production, et ses *moyens* de production.

Les prix ne stimulent pas seulement la réaction à l'information concernant la demande de production, mais aussi la recherche de la méthode la plus efficace de production d'un objet donné. Supposons qu'une espèce de bois devienne plus rare, et donc plus chère, qu'une autre. Le fabricant de crayons obtient cette information par l'entremise d'une hausse du prix de la première espèce de bois. Parce que son revenu est déterminé par la différence entre les recettes de ses ventes et ses coûts de fabrication, il est incité à économiser sur cette espèce de bois. Pour prendre un exemple différent, la rentabilité de l'utilisation par les bûcherons d'une tronçonneuse ou d'une scie à main dépend : des prix de la tronçonneuse et de la scie à main, du nombre d'heures de travail nécessaires à accomplir la même tâche avec chacun des deux outils, des salaires correspondant à chaque travail, et des frais d'entretien afférents. L'entreprise de bûcheronnage est stimulée à acquérir la connaissance technique qui convient, et à la combiner avec l'information transmise par les prix en vue de minimiser les coûts.

Prenons un cas plus fantaisiste qui illustre la subtilité du système des prix. La hausse du prix du pétrole organisée par le cartel de l'OPEP en 1973 a rompu légèrement l'équilibre en faveur de la scie à main, en augmentant les frais de fonctionnement de la tronçonneuse. Si cela semble un peu tiré par les cheveux, songez aux conséquences de l'utilisation d'engins Diesel au lieu d'engins à essence pour débarder les grumes hors des forêts et les transporter jusqu'aux scieries...

Pour développer cet exemple un peu plus, la hausse du prix du pétrole, dans la mesure où on l'a laissée se produire, a augmenté le coût de produits utilisant beaucoup de pétrole par rapport à ceux qui en utilisaient moins. Les consommateurs ont été incités à passer d'un produit à un autre. Les exemples les plus évidents sont le passage des grosses voitures aux petites et, pour le chauffage, le passage du fuel domestique au charbon et au bois. Mais il existe des incidences plus lointaines : dans la mesure où le prix relatif du bois a augmenté, par suite de la hausse du prix de production ou en raison de l'accroissement de la demande de bois comme source d'énergie de substitution, la hausse du prix des crayons qui en est résultée a stimulé les consommateurs à économiser les crayons ! Et ainsi de suite, à l'infini.

Nous avons présenté jusqu'ici l'effet de stimulation dans un cadre « producteurs-consommateurs ». Mais il fonctionne éga-

lement pour les travailleurs et les détenteurs d'autres ressources naturelles. Un accroissement de la demande de bois aura tendance à provoquer une augmentation des salaires des bûcherons. C'est un signal indiquant que la main-d'œuvre de ce genre subit un accroissement de la demande. L'augmentation des salaires incite les travailleurs à réagir à cette information. Certains travailleurs qui n'avaient pas plus envie de devenir bûcherons que de faire autre chose vont décider maintenant de devenir bûcherons. Un plus grand nombre de jeunes entrant sur le marché du travail vont devenir bûcherons. Là aussi, l'intervention du gouvernement — par l'institution d'un salaire minimum garanti, par exemple — ou celle des syndicats — en limitant arbitrairement l'accès à certaines catégories d'emplois — peuvent apporter des distorsions dans l'information transmise, ou empêcher des individus de réagir librement à cette information (cf. chapitre VII).

L'information sur les prix — qu'il s'agisse de salaires correspondant à différentes activités, de fermages, ou de revenus du capital en échange de son utilisation — n'est pas l'unique information valable pour décider comment exploiter une ressource naturelle. Ce ne sera même pas dans certains cas l'information la plus importante, notamment lorsqu'il s'agit d'exploiter sa propre force de travail. Cette décision dépend en outre de ses goûts personnels et de ses capacités — ce que le grand économiste Alfred Marshall a appelé « l'ensemble des avantages et des inconvénients d'une activité, monétaires et non monétaires ». Le plaisir que l'on éprouve à faire un travail peut compenser un maigre profit. Inversement, des salaires plus élevés peuvent compenser les inconvénients d'un emploi déplaisant.

Répartition du revenu

Le revenu que chaque personne obtient par l'entremise du marché est déterminé, comme nous l'avons vu, par la différence entre ses recettes provenant de la vente de biens et de services et les dépenses que cette personne doit faire pour produire ces biens et ces services. Les recettes consistent essentiellement en paiements directs pour les ressources productrices que nous possédons — paiements pour le travail, ou l'utilisation de terres, d'immeubles ou d'autre capital. Le cas de l'*entrepreneur* — le fabricant de crayons, par exemple — est différent par sa forme, mais non en substance. Son revenu

dépend de même de la quantité de chaque ressource productrice qu'il possède, et du prix que le marché détermine pour les services de ces ressources — bien que dans son cas la principale ressource en sa possession soit peut-être sa capacité d'organiser une entreprise, de coordonner les ressources qu'il utilise, d'assumer des risques, etc. Il peut également posséder certaines des ressources productrices utilisées dans l'entreprise, auquel cas une partie de son revenu dérivera du prix de marché pour les services de ces ressources. L'existence de la « société » moderne ne change rien à la chose. Nous parlons du « revenu d'une société » ou du revenu d'une « affaire ». C'est un langage figuré. La société est un intermédiaire entre ses propriétaires — les actionnaires — et les ressources (autres que le capital des actionnaires) dont elle achète les services. Seules des personnes physiques ont des revenus et elles les obtiennent, par l'intermédiaire du marché, à partir des ressources qu'elles possèdent — que ces ressources soient sous forme d'actions, d'obligations, de terres ou de leur capacité personnelle.

Dans des pays comme les États-Unis, la principale ressource productrice est la capacité humaine de production — ce que les économistes appellent le « capital humain ». Les trois quarts environ de tout le revenu engendré aux États-Unis par des transactions de marché prennent la forme de rémunération à des employés (salaires et compléments) et près de la moitié du reste prend la forme de revenus de propriétaires de fermes et d'entreprises non agricoles, ce qui est une combinaison de paiement pour services personnels et pour capital possédé.

L'accumulation de capital physique — usines, mines, immeubles de bureaux, centres commerciaux ; autoroutes, voies ferrées, aéroports, voitures, camions, avions, bateaux ; barrages, raffineries, centrales électriques, maisons, réfrigérateurs, machines à laver, etc., la liste n'a pas de fin — a joué un rôle essentiel dans la croissance économique. Sans cette accumulation, le genre de croissance économique dont nous avons joui ne se serait jamais produit. Si le capital hérité n'avait pas été conservé, les profits réalisés par une génération auraient été dissipés par la suivante.

Mais l'accumulation du capital humain — sous forme d'accroissement des connaissances et des compétences, d'amélioration de la santé et de la longévité — a également joué un rôle décisif. Et ces deux accumulations se sont mutuellement renforcées. Le capital physique a permis aux hommes d'être

beaucoup plus productifs, en leur fournissant des outils pour travailler. Et les capacités des hommes à inventer de nouvelles formes de capital physique, à tirer le meilleur parti du capital physique utilisé et à organiser sur une échelle de plus en plus vaste l'utilisation du capital physique et du capital humain ont permis au capital physique d'être davantage productif. Le capital physique et le capital humain doivent, l'un comme l'autre, être entretenus et remplacés. C'est encore plus difficile et onéreux pour le capital humain que pour le capital physique — raison majeure expliquant pourquoi le revenu du capital humain a augmenté beaucoup plus vite que le revenu du capital physique.

La quantité de ressources de chaque espèce que chacun de nous possède est en partie le fait du hasard, en partie la conséquence d'un choix effectué par nous-mêmes ou par d'autres. Le hasard détermine nos gènes et, à travers nos gènes, influe sur nos capacités physiques et mentales. Le hasard détermine le genre de famille et de milieu culturel dans lequel nous naissons — et donc nos chances de développer notre potentiel physique et mental. Le hasard peut détruire ou multiplier les ressources que nous avons au départ. Mais le choix joue aussi un rôle important. Nos décisions sur la façon d'utiliser nos ressources — « travailler dur » ou « se la couler douce », pratiquer tel métier plutôt que tel autre, se lancer dans cette affaire et non dans celle-là, épargner ou dépenser — déterminent si nous dissiperons nos ressources ou bien si nous les améliorerons et les enrichirons. D'autres décisions du même genre, prises par nos parents, par d'autres bienfaiteurs et par des millions de personnes sans le moindre rapport direct avec nous influent de la même façon sur notre héritage.

Le prix que fixe le marché pour les services de nos ressources subit de même l'influence d'une combinaison étonnante de hasard et de choix. La voix de Frank Sinatra a été évaluée à un prix très élevé — aux États-Unis, au XX^e siècle. Aurait-elle eu la même valeur dans l'Inde du XX^e siècle, s'il était né et s'il avait vécu là-bas ? Les talents des chasseurs et des trappeurs avaient une grande valeur dans l'Amérique des XVIII^e et XIX^e siècles, une valeur bien moindre dans l'Amérique du XX^e siècle. Dans les années 20, les talents de joueur de base-ball rapportaient davantage que les talents de joueur de basket-ball. C'est l'inverse qui était vrai dans les années 70. Tous ces exemples impliquent à la fois le hasard et le choix — les choix effectués

par les consommateurs des services déterminent, dans les cas cités, les prix de marché relatifs des différents articles. Mais le prix que nous recevons, sur le marché, pour les services de nos ressources dépend aussi de nos propres choix — où nous choisissons de nous établir, comment nous choisissons d'utiliser ces ressources, à qui nous choisissons de vendre nos services, etc.

Dans toute société, quelle que soit son organisation, la répartition du revenu provoque toujours des mécontentements. Nous avons tous du mal à comprendre pourquoi nous devrions recevoir moins que d'autres qui semblent ne pas mériter davantage que nous — ou pourquoi nous devrions recevoir davantage que tant d'autres dont les besoins semblent aussi importants, et dont les mérites ne paraissent pas inférieurs. « L'herbe est toujours plus verte dans le pré du voisin » — et nous mettons en cause le système en application. Dans un système dirigiste, l'envie et l'insatisfaction s'orientent contre les dirigeants. Dans une économie de marché, elles s'orientent contre le marché.

On a donc essayé de séparer cette troisième fonction (la répartition du revenu) des autres fonctions du système des prix (transmission de l'information et stimulants). Au cours des dernières décennies, les gouvernements, aux États-Unis et dans d'autres pays où prédomine l'économie de marché, se sont acharnés à altérer la répartition du revenu engendrée par le marché, de façon à produire une distribution différente et plus égalitaire. De forts courants d'opinion ont poussé et poussent encore les gouvernements à prendre de nouvelles mesures dans ce sens. Nous discuterons de ces tendances longuement au chapitre v.

Que cela nous plaise ou non, il est tout bonnement impossible d'utiliser les prix pour transmettre l'information et stimuler une réaction à cette information, sans que les prix influent sur la répartition du revenu (même s'ils ne la déterminent pas complètement). Si ce qu'une personne gagne ne dépend pas du prix qu'elle reçoit pour les services de ses ressources, qu'est-ce qui l'incitera à rechercher une information sur les prix ou à agir sur la base de cette information ? Si le revenu de Red Adair était le même, qu'il réussisse ou qu'il ne réussisse pas à éteindre un puits de pétrole en feu, pourquoi entreprendrait-il une tâche aussi dangereuse ? Il pourrait peut-être essayer une fois, pour le plaisir. Mais en ferait-il son activité principale ? Si votre revenu était le même, que vous travailliez dur ou non,

pourquoi vous « casseriez-vous la tête » ? Pourquoi feriez-vous l'effort de rechercher l'acheteur qui accorde le prix le plus élevé à ce que vous avez à vendre, si cela ne vous apportait aucun bénéfice personnel ? S'il n'y avait pas de récompense pour l'accumulation du capital, pourquoi repousseriez-vous à plus tard ce dont vous pouvez jouir à présent ? Pourquoi économiser ? Comment le capital physique existant actuellement aurait-il pu être constitué, sinon par les privations volontaires de certains individus ? S'il n'y avait aucune récompense pour le maintien du capital, pourquoi les gens ne dissiperaient-ils pas tout le capital qu'ils ont accumulé ou dont ils ont hérité ? Si l'on empêche les prix d'influer sur la répartition du revenu, on ne peut pas les utiliser à d'autres fins. La seule autre possibilité est le recours à l'autorité. Il faudra qu'une instance décide qui doit produire quoi, et en quelle quantité. Il faudra qu'une instance décide qui doit balayer les rues et qui doit diriger l'usine, qui sera policier, qui sera médecin.

La corrélation étroite entre les trois fonctions du système des prix s'est manifestée de manière différente dans les pays communistes. Toute leur idéologie est axée sur la prétendue exploitation de la main-d'œuvre par le capitalisme et sur la supériorité d'une société fondée sur le principe de Marx : « A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses compétences. » Mais l'incapacité de gérer une économie purement dirigiste les a empêchés de séparer complètement revenu et prix.

En ce qui concerne les ressources physiques — terres, bâtiments, etc. — ils ont été capables d'aller très loin : elles sont devenues la propriété de l'Etat. Mais même sur ce plan il en est résulté un manque de stimulants pour l'entretien et l'amélioration du capital physique. Quand tout le monde possède quelque chose, personne ne le possède, et personne n'a d'intérêt direct à l'entretenir et à l'améliorer. C'est pourquoi les bâtiments en Union soviétique — comme les logements publics aux Etats-Unis — ont l'air décrépis un ou deux ans après leur édification ; c'est pourquoi les machines des usines de l'Etat se brisent et nécessitent continuellement des réparations ; c'est pourquoi les citoyens doivent recourir au travail au noir pour entretenir le capital mis à leur disposition pour leur usage personnel.

Pour les ressources humaines, malgré toutes leurs tentatives, les gouvernements communistes n'ont pas été capables d'aller aussi loin que pour les ressources physiques. Ils ont quand

même permis aux gens de se posséder eux-mêmes dans une certaine mesure et de prendre leurs propres décisions. Et ils ont dû laisser les prix influencer et guider ces décisions et déterminer le revenu reçu. Ils ont, bien sûr, apporté des distorsions à ces prix, ils les ont empêchés de devenir des prix de marché libre, mais ils ont été incapables d'éliminer les forces du marché.

Les inefficacités manifestes provoquées par le système dirigiste ont amené certains planificateurs des pays socialistes — Russie, Tchécoslovaquie, Hongrie, Chine — à étudier la possibilité de faire davantage appel au marché pour l'organisation de la production. Lors d'une conférence d'économistes de l'Est et de l'Ouest, nous avons eu l'occasion d'entendre une brillante intervention d'un économiste marxiste hongrois. Il avait redécouvert tout seul la main invisible d'Adam Smith — exploit intellectuel remarquable bien qu'un peu superflu. Et il avait essayé de l'« améliorer » en vue d'utiliser le système des prix pour transmettre l'information et organiser efficacement la production, mais non pour répartir le revenu. Inutile de le dire, il a échoué sur le plan théorique, tout comme les pays communistes ont échoué sur le plan pratique.

UNE PERSPECTIVE PLUS LARGE

On considère en général que la « main invisible » d'Adam Smith s'applique dans le cadre d'achats ou de ventes de biens ou de services en échange d'argent. Mais l'activité économique n'est nullement le seul domaine de la vie humaine dans lequel une structure complexe et élaborée s'affirme comme la conséquence imprévue de la coopération d'un grand nombre d'individus agissant séparément et chacun dans son propre intérêt.

Considérons, par exemple, le langage. Une langue est une structure complexe en évolution continue. Elle a une organisation bien définie, mais aucun organisme central ne l'a planifiée. Personne n'a décidé que tel ou tel mot devrait être admis dans la langue, ce que devraient être les règles de grammaire, quels mots devraient être des adjectifs, quels autres devraient être des noms. L'Académie française essaie, c'est vrai, de contrôler les changements du français, mais c'est une institution relativement récente, fondée longtemps après la stabilisation du français en tant que langue structurée, et son principal rôle

est d'apposer le sceau de son approbation à des changements sur lesquels elle n'exerce en fait aucune influence. Il existe quelques institutions semblables pour d'autres langues.

Comment une langue évolue-t-elle ? D'une façon assez semblable à l'évolution de l'ordre économique par l'entremise du marché — par l'action conjuguée spontanée des individus qui essaient, dans ce cas précis, de faire commerce d'idées, d'informations ou de ragots, au lieu de biens et de services. On a attribué des nouveaux sens aux mots, ou bien on a ajouté des mots, chaque fois que le besoin s'en est fait sentir. Des habitudes grammaticales se sont fait jour, et on les a codifiées en règles par la suite. Deux parties qui désirent communiquer entre elles ont intérêt l'une et l'autre à s'accorder sur le sens des mots qu'elles utilisent. A mesure qu'un cercle de personnes de plus en plus important juge avantageux de communiquer, des habitudes de langage se répandent et on les codifie dans des dictionnaires. A aucun stade, il n'y a contrainte ou planificateur central ayant le pouvoir de commander — bien qu'à une date récente les systèmes scolaires des gouvernements aient joué un rôle important dans la normalisation des usages.

Un autre exemple est la connaissance scientifique. La structure des disciplines — physique, chimie, météorologie, philosophie, littérature, sociologie, économie — n'a pas été le produit d'une décision délibérée, prise par qui que ce soit. Elle est née « comme ça ». Parce que les étudiants et les professeurs l'ont trouvée pratique. Et elle n'est pas fixée, elle change en fonction des besoins.

Au sein de chaque discipline, le développement d'une matière est strictement parallèle à ce qui se passe sur la place du marché. Les spécialistes coopèrent entre eux parce qu'ils y trouvent chacun leur profit. Ils prennent dans le travail des autres ce qu'ils jugent utile. Ils échangent leurs découvertes — par communication verbale, en faisant circuler des notes non publiées, par leurs articles de revues et leurs livres. La coopération se fait à l'échelle du monde, exactement comme pour le marché économique. L'estime ou l'approbation des collègues joue à peu près la même fonction que la rétribution monétaire dans le marché économique. Le désir de gagner cette estime, d'avoir son travail reconnu par ses pairs pousse les savants à orienter leur activité dans des directions scientifiquement efficaces. L'ensemble devient plus grand que la somme de ses parties, car un chercheur construit toujours sur l'œuvre d'un

autre. Et son œuvre devient à son tour la base d'une nouvelle évolution. La physique moderne est autant un produit du libre-échange des idées que l'automobile moderne est un produit du libre-échange des biens. Mais, là encore, l'évolution a été fortement influencée, surtout récemment, par l'intervention de l'Etat, qui a influencé à la fois les ressources disponibles et les formes de connaissances en demande. Mais le gouvernement a joué un rôle secondaire. En fait, l'une des ironies de la situation, c'est que de nombreux savants, fortement favorables à la planification centrale de l'activité économique par le gouvernement, ont reconnu très clairement le danger que ferait courir au progrès scientifique la planification centrale de la science par l'Etat : les priorités seraient imposées d'en haut au lieu de naître spontanément des tâtonnements et des conjectures des savants pris individuellement.

Les valeurs d'une société, sa culture, ses conventions sociales, tout évolue de la même façon, par l'échange volontaire, la coopération spontanée, l'évolution d'une structure complexe par essais et erreurs, acceptation et rejet. Aucun monarque n'a jamais décrété que le genre de musique apprécié par les gens de Calcutta, par exemple, serait radicalement différent de la musique appréciée par les habitants de Vienne. Ces cultures musicales extrêmement différentes sont nées et se sont développées sans que personne ne les « planifie » ainsi, par une forme d'évolution sociale parallèle à l'évolution biologique — bien que des souverains individuels ou des gouvernements élus aient évidemment pu influencer sur le cours de l'évolution sociale en se faisant les mécènes de tel type de musique plutôt que de tel autre, exactement comme des mécènes privés.

Les structures produites par l'échange volontaire, qu'il s'agisse de langues, de découvertes scientifiques, de styles de musique ou de systèmes économiques, possèdent une vie bien à elles. Elles sont capables de prendre diverses formes selon les circonstances. L'échange volontaire peut produire une uniformité à certains égards, associée à de la diversité pour autre chose. C'est un processus subtil dont les principes généraux de fonctionnement sont assez faciles à saisir, mais dont les résultats précis demeurent rarement prévisibles.

Ces exemples donnent une idée du vaste domaine d'application de l'échange volontaire, mais ils permettent aussi de voir le sens très large qu'il faut accorder au concept d'« intérêt personnel ». Des vues élargies sur le marché économique ont

suscité une interprétation étroite de l'intérêt personnel, conçu comme un égoïsme à courte vue, un souci exclusif des rétributions immédiates. Les sciences économiques ont été accusées de tirer des conclusions d'une portée immense à partir d'un « Homo economicus » totalement irréaliste, qui ne serait guère qu'une machine à calculer ne répondant qu'aux stimuli monétaires. C'est une grave erreur : l'intérêt personnel n'est pas un égoïsme myope. C'est tout ce qui intéresse les participants, quelle qu'en soit la valeur, et quel que soit le but poursuivi. Le savant cherche à faire avancer les frontières de sa discipline, le missionnaire cherche à convertir des infidèles à la vraie foi, le philanthrope cherche à apporter du bien-être aux nécessiteux — tous poursuivent leur « intérêt personnel » tels qu'ils le conçoivent, tels qu'ils le jugent selon leur propre hiérarchie des valeurs.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

Où le gouvernement entre-t-il donc dans le tableau ? Dans une certaine mesure, le gouvernement est une forme de coopération volontaire, un moyen pour les individus de parvenir à certaines fins par l'entremise de certaines entités gouvernementales, qui constituent à leurs yeux la technique la plus efficace par rapport à ces fins.

L'exemple le plus clair est le gouvernement local, dans des situations où les gens sont libres de choisir où vivre. Vous pouvez décider de vivre dans un groupe social plutôt que dans un autre, en fonction du genre de services qu'offrent les gouvernements de ces divers groupes. Si tel gouvernement se lance dans des activités que vous jugez néfastes, ou pour lesquelles vous ne voulez pas payer, et si tel autre favorise les activités que vous aimez et pour lesquelles vous acceptez de payer, vous pouvez voter avec vos pieds : en déménageant. Il existe une concurrence, limitée mais réelle, aussi longtemps qu'il y a plusieurs solutions possibles.

Mais le gouvernement est davantage que cela. Il est aussi l'instance considérée par le plus grand nombre comme ayant le monopole de l'usage légitime de la force (ou de la menace de la force) en tant que moyen, pour certains d'entre nous, d'imposer légitimement des contraintes à certains autres. Le rôle du gouvernement dans ce sens plus fondamental a évolué

de façon radicale à travers le temps dans la plupart des sociétés, et il a été souvent très différent d'une société à l'autre au cours d'une même période. La majeure partie de ce livre traite de la façon dont le rôle du gouvernement a évolué aux Etats-Unis au cours des dernières décennies, et évoque les conséquences matérielles de cette évolution.

Dans cette première esquisse, nous voulons examiner une question très différente. Dans une société dont les participants désirent parvenir à la plus grande liberté de choix possible — en tant qu'individus, familles, membres de groupes constitués de plein gré, citoyens d'un Etat organisé —, quel rôle faudrait-il assigner au gouvernement ?

Il n'est pas facile de trouver mieux que la réponse donnée à cette question par Adam Smith il y a deux cents ans :

« Tous les systèmes de privilèges ou de contrainte ayant donc été complètement écartés, le système évident et simple de la liberté naturelle s'établit de son propre chef. Tout homme, aussi longtemps qu'il ne viole point les lois de la justice, est laissé parfaitement libre de poursuivre son propre intérêt à sa manière, et de mettre ses capacités et son capital en concurrence avec ceux de tout autre homme ou groupe d'hommes. Le souverain est complètement déchargé du devoir — s'il tentait de s'en charger il s'exposerait à d'innombrables déceptions, car aucune sagesse ou science humaine ne saurait suffire à sa mise en œuvre correcte — du devoir, dis-je, de contrôler les activités des personnes privées et de les orienter vers les éléments les plus favorables à l'intérêt de la société. Selon le système de la liberté naturelle, le souverain n'a que trois devoirs à accomplir, trois devoirs d'une grande importance, certes, mais simples, et à la portée de la compréhension ordinaire : tout d'abord le devoir de protéger la société de la violence et de l'invasion de la part d'autres sociétés indépendantes ; en second lieu, dans la mesure du possible, le devoir de protéger tout membre de la société de l'injustice ou de l'oppression de la part d'un autre de ses membres — c'est le devoir d'instaurer une administration précise de la justice ; et, enfin, le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions publiques, dont l'érection et l'entretien ne pourraient jamais se trouver dans l'intérêt d'un individu ou d'un petit nombre d'individus — parce que le profit ne pourrait jamais rembourser la dépense de cet individu ou de ce petit nombre d'indivi-

dius, bien qu'il puisse souvent se rembourser pour une grande société » (*La Richesse des nations*).

Les deux premiers devoirs sont clairs et directs. La protection des individus de la société contre la contrainte — qu'elle vienne du dehors ou bien des concitoyens eux-mêmes. Faute de cette protection, nous ne sommes pas vraiment libres de choisir. Quand il me propose : « La bourse ou la vie », le voleur à main armée m'offre bien un choix, mais un choix que personne ne peut considérer comme libre — et l'échange qui s'ensuit n'est pas volontaire.

Bien entendu, comme nous le verrons à maintes reprises au cours de ce livre, définir l'objectif que *devrait* poursuivre une institution (et en particulier une institution gouvernementale) est une chose ; et constater les objectifs qu'elle sert en réalité en est une autre. Les intentions des personnes responsables de la mise en place de l'institution, et celles des personnes qui la font fonctionner, sont souvent extrêmement différentes. Plus important encore, les résultats effectifs diffèrent souvent beaucoup des résultats escomptés.

On demande aux forces armées et à la police d'empêcher les contraintes de l'extérieur et de l'intérieur. Elles ne réussissent pas toujours, et le pouvoir qu'elles détiennent est parfois utilisé à des fins différentes. Pour constituer et conserver une société libre, un des problèmes essentiels consiste justement à garantir que les forces de contraintes accordées aux gouvernements pour la protection de la liberté demeurent limitées au cadre de cette fonction, sans jamais devenir une menace pour cette liberté même. Les fondateurs des Etats-Unis se sont battus contre ce problème quand ils ont rédigé la constitution. Nous avons tendance à le négliger.

Le second devoir d'Adam Smith dépasse la fonction policière étroite de protection contre la contrainte physique ; il comprend « une administration précise de la justice ». Aucun contrat au monde ne peut spécifier par avance toutes les éventualités susceptibles de se produire et décrire avec précision pour chaque cas les obligations des parties procédant à l'échange. On doit forcément établir un moyen de régler les conflits. Cette médiation elle-même peut être volontaire et n'implique pas forcément le gouvernement. Aux Etats-Unis, de nos jours, la plupart des désaccords survenant à propos de contrats commerciaux sont réglés en recourant à des arbitres privés choisis selon une procédure spécifiée à l'avance. Pour

répondre à cette demande, un système judiciaire privé très important a vu le jour. Mais le tribunal où les choses se jugent en dernier ressort est le système judiciaire du gouvernement.

Ce rôle implique également que le gouvernement facilite les échanges volontaires en adoptant des règles générales — les règles du jeu économique et social auquel jouent les citoyens d'une société libre. L'exemple le plus évident est la signification accordée à la propriété privée. Je possède une maison. Est-ce que vous « pénétrez » dans ma propriété privée si vous volez avec votre avion privé à trois mètres au-dessus de mon toit ? A trois cents mètres ? A dix mille mètres ? Il n'y a rien de « naturel » dans la limite où s'achèvent mes droits de propriété et où commencent les vôtres. La société s'est mise d'accord sur certaines règles de propriété à mesure que des us et coutumes se sont dégagés — bien que plus récemment la législation ait joué un rôle croissant.

Le troisième devoir d'Adam Smith soulève en revanche des questions plus embarrassantes. Il considérait personnellement que ce devoir devait se comprendre au sens étroit. Depuis lors, on s'en est servi pour justifier un éventail extrêmement large d'activités gouvernementales. Selon nous, l'intervention du gouvernement dans le cadre de ce devoir peut être positive si elle tend à conserver et à renforcer la liberté de la société ; mais on peut également l'interpréter de façon à justifier une extension illimitée du pouvoir de l'Etat.

L'élément positif est lié au coût de production de certains biens ou services par des échanges strictement volontaires. Pour prendre un exemple simple, suggéré de façon directe par la description de ce troisième devoir par Adam Smith : les rues des villes et les grandes routes d'accès général pourraient être créées par l'échange volontaire privé — les coûts seraient remboursés par des droits de péage. Mais le coût de perception de ces péages serait souvent très important par rapport au coût de la construction et de l'entretien des rues et des routes. Il s'agit là d'un « ouvrage public (...) dont l'érection et l'entretien ne pourraient jamais se trouver dans l'intérêt d'un individu » (...) bien qu'il soit souvent valable « pour une grande société ».

Un exemple plus subtil fait intervenir les conséquences pour les « tierces personnes », qui ne font pas partie de l'échange donné — c'est l'exemple classique des « incommodos » : la fumée. Votre haut fourneau déverse une fumée âcre qui salit le col blanc d'un tiers. Vous avez, sans en avoir eu l'intention,

imposé des frais de lessive à ce tiers. Il accepterait bien de vous laisser salir son col pour un certain prix — mais vous n'avez aucune possibilité d'identifier tous les gens que vous incommodez, et ils ne peuvent pas non plus déterminer qui a sali leurs cols et vous demander de les indemniser individuellement ou de parvenir à des accords individuels avec eux.

Les conséquences de vos actions sur des tiers peuvent provoquer des bénéfices au lieu d'imposer des dépenses. Vous entourez votre maison d'un beau jardin et tous les passants profitent du spectacle. Ils auraient accepté de payer quelque chose pour ce privilège, mais leur présenter une facture pour avoir regardé vos adorables fleurs est irréalisable.

Pour tomber dans le jargon technique, il y a *market failure* (défaut de marché) en raison d'effets « externes » ou « de voisinage » pour lesquels il n'est pas réalisable (car le prix de revient en serait trop élevé) d'indemniser ou de faire payer les personnes touchées ; les tiers subissent des échanges non volontaires, qui leur sont imposés.

Presque tout ce que nous faisons a certains effets sur des tiers, même si ces effets sont souvent minimes et lointains. En conséquence, le troisième devoir d'Adam Smith peut sembler, à première vue, justifier presque toute mesure gouvernementale proposée. Mais c'est un point de vue fallacieux. Les mesures du gouvernement ont, elles aussi, des effets latéraux — sur les tiers. Ces effets « externes » ou « de voisinage » provoquent un « défaut de gouvernement » comme ils provoquaient un « défaut de marché ». Et si ces effets sont importants pour une transaction du marché, ils seront probablement aussi importants pour les mesures gouvernementales visant à corriger le « défaut de marché ». La principale raison pour laquelle certains actes privés ont des effets significatifs sur les tiers est la difficulté d'identifier les coûts ou les profits externes. Quand il est facile d'identifier qui a subi un dommage ou un bénéfice, et dans quelle mesure, il est assez normal de remplacer l'échange involontaire par un échange volontaire, ou au moins d'exiger une compensation individuelle. Si votre voiture heurte quelqu'un d'autre à cause de votre négligence, on peut vous forcer à lui payer des dommages, même si l'échange a été involontaire. S'il était facile de savoir qui va avoir son col blanc sali, vous pourriez indemniser les gens concernés, ou bien leur demander de vous payer pour que vous déversiez moins de fumée.

S'il est difficile pour des personnes privées d'identifier qui impose des pertes ou offre des profits — et à qui —, la chose est tout aussi difficile pour le gouvernement. En conséquence, toute tentative du gouvernement en vue de redresser les choses peut très bien se terminer par une dégradation plutôt que par une amélioration de la situation — imposer des dépenses à des tiers innocents ou accorder des profits à des spectateurs chanceux. Pour financer ces activités, l'Etat doit percevoir des impôts, qui ont eux-mêmes une influence sur les activités des contribuables — autre effet sur des tiers. En outre, tout accroissement du pouvoir gouvernemental, quel qu'en soit le but, augmente le risque que le gouvernement, au lieu de se placer au service de la majorité de ses citoyens, devienne un moyen par lequel certains citoyens tirent parti des autres. Toute mesure gouvernementale traîne à sa suite un nuage de fumée.

Des accords de gré à gré peuvent régler les effets sur les tiers dans une plus large mesure qu'il ne paraît à première vue. Pour prendre un exemple banal, le pourboire dans les restaurants est une coutume sociale qui vous pousse à assurer un meilleur service à des gens que vous ne connaissez pas ou que vous n'avez jamais rencontrés et, en échange, à bénéficier d'un meilleur service de la part d'un autre groupe de tiers anonymes. Il existe néanmoins des cas où les effets sur les tiers sont suffisamment importants pour justifier une action gouvernementale. La leçon à tirer du mauvais usage du troisième devoir d'Adam Smith n'est pas que l'intervention du gouvernement n'est jamais justifiée, mais plutôt que la preuve de son utilité doit être faite pour chaque cas. Nous devons nous habituer à examiner à la fois les profits et les pertes des interventions gouvernementales proposées, et, avant de les adopter, exiger que les profits compensent largement les pertes. Et cette procédure ne se recommande pas seulement en raison des inconvénients occultes de l'intervention gouvernementale : un autre élément doit entrer en ligne de compte. L'expérience prouve que si le gouvernement se met un jour à exercer une activité il cesse très rarement de l'exercer. Cette activité pourra très bien ne pas répondre à ce qu'on attendait d'elle, cela n'en provoquera pas moins son expansion et l'octroi d'un budget plus important — et non son amputation ou son abolition.

Un quatrième devoir du gouvernement, qu'Adam Smith n'a pas mentionné de façon explicite, est la protection des

membres du groupe social qui ne peuvent pas être considérés comme des individus « responsables ». Comme le troisième devoir d'Adam Smith, ceci peut être l'occasion d'énormes abus. Mais on ne peut pas l'écarter.

La liberté n'est un objectif défendable que pour des individus responsables. Nous ne croyons pas à la liberté pour les fous ou les enfants. Nous devons, d'une manière ou d'une autre, tirer un trait entre les individus responsables et les autres — bien que ceci introduise une ambiguïté fondamentale dans notre objectif final de liberté. Nous ne pouvons pas rejeter catégoriquement un certain paternalisme pour ceux que nous considérons comme irresponsables.

Pour les enfants, nous accordons la responsabilité avant tout aux parents. La famille, plutôt que l'individu, a toujours été et demeure aujourd'hui la pierre d'angle de notre société, bien que son emprise ait nettement diminué — une des conséquences les plus fâcheuses de l'expansion du paternalisme gouvernemental. Mais le report de la responsabilité des enfants sur leurs parents est plutôt une solution de commodité qu'une question de principe. Nous croyons, et à bon droit, que les parents s'intéressent plus que quiconque à leurs enfants, et que nous pouvons donc compter sur eux pour les protéger et assurer leur croissance jusqu'à l'âge des responsabilités de l'adulte. Néanmoins, nous ne croyons pas que les parents aient le droit de faire ce qu'ils veulent de leurs enfants — de les battre, de les tuer, de les vendre comme esclaves. Les enfants sont des individus responsables « en herbe ». Ils ont des droits, bien à eux et ne sont pas seulement les jouets de leurs parents.

Les trois devoirs d'Adam Smith, ou nos quatre devoirs du gouvernement, sont certes « d'une grande importance », mais ils nous semblent beaucoup moins « simples et à la portée de la compréhension ordinaire » que Smith ne le supposait. Nous ne pouvons sûrement pas juger du caractère souhaitable ou indésirable de telle ou telle intervention gouvernementale (en application ou proposée) en nous référant mécaniquement à telle ou telle autre intervention, mais l'expérience nous offre un éventail de principes nous permettant de dresser un bilan des pour et des contre. Même en les interprétant de la façon la plus lâche, ces principes condamnent un grand nombre d'interventions gouvernementales existantes — tous ces « systèmes de privilèges ou de contrainte » contre lesquels Adam Smith luttait, qui ont été détruits par la suite mais qui

ont refait surface depuis sous la forme contemporaine des droits de douane, des fixations des prix et des salaires par l'Etat, des restrictions apportées à l'accès à certaines professions, et de nombreuses autres déviations de son « système évident et simple de la liberté naturelle » (nous en discuterons dans les chapitres ultérieurs).

EXEMPLES DE GOUVERNEMENT LIMITÉ

Dans le monde d'aujourd'hui, le gouvernement devient tentaculaire et semble tout envahir. Nous pouvons même nous demander s'il existe des exemples contemporains de sociétés qui dépendent essentiellement de l'échange volontaire du marché pour l'organisation de leur activité économique, et où le gouvernement se limite à nos quatre devoirs.

Le meilleur exemple est peut-être Hong-Kong — un rocher minuscule près de la Chine continentale, d'une superficie de moins de mille kilomètres carrés, peuplé par environ quatre millions et demi d'habitants. La densité de la population y est presque incroyable — quatorze fois celle du Japon, cent quatre-vingt-cinq fois celle des Etats-unis. Mais Hong-Kong jouit d'un niveau de vie les plus élevés de toute l'Asie — seuls le Japon et peut-être Singapour le dépassent.

Hong-Kong n'a pas le moindre droit de douane, ni la moindre contrainte au niveau du commerce international (hormis quelques contraintes « volontaires » imposées par les Etats-Unis et plusieurs autres grands pays). Aucune orientation gouvernementale de l'activité économique, aucune loi sur le salaire minimum, aucun prix fixé. Les résidents sont libres d'acheter à qui ils veulent, de vendre à qui ils veulent, de travailler pour qui ils veulent.

Le gouvernement joue un rôle important, qui se limite essentiellement à nos quatre devoirs interprétés d'une manière assez étroite. Il applique la loi et fait respecter l'ordre, il offre un moyen de formuler des règles de conduite, il juge les conflits, il facilite les transports et les communications, il contrôle l'émission de la monnaie. Il a fourni des logements publics aux réfugiés arrivant de Chine. Bien que les dépenses du gouvernement aient augmenté parallèlement à la croissance économique, elles demeurent parmi les plus faibles du monde par rapport au revenu des gens. Conséquence directe, les impôts très

bas fournissent un stimulant. Les hommes d'affaires profitent pleinement des bénéfices de leurs réussites, mais doivent aussi supporter le coût de leurs erreurs.

Quelle ironie de songer que Hong-Kong, prototype moderne du libre-échange et du gouvernement limité, est une colonie de la Couronne de Grande-Bretagne. Les fonctionnaires britanniques qui gouvernent Hong-Kong lui ont permis de s'épanouir en suivant des politiques radicalement différentes des politiques d'Etat-providence adoptées par la métropole.

Si Hong-Kong est un exemple contemporain excellent, il n'est nullement le cas le plus important de mise en pratique du gouvernement minimum. Nous devons pour cela faire un retour en arrière au XIX^e siècle. Nous réservons pour le chapitre II l'exemple du Japon pendant les trente premières années après la restauration Meiji de 1867.

La Grande-Bretagne et les Etats-Unis constituent deux autres exemples. *La Richesse des nations* d'Adam Smith fut l'une des premières escarmouches de la longue bataille pour la suppression des contraintes pesant sur l'industrie et le commerce. La victoire finale survint soixante-dix ans plus tard, en 1846, avec l'annulation des lois dites *Corn Laws* — qui imposaient des droits de douane et d'autres contraintes à l'importation de blé et d'autres céréales. Ce fut l'aurore de trois quarts de siècle d'un libre-échange total (jusqu'à la Première Guerre mondiale) et l'aboutissement d'une évolution (commencée plusieurs décennies auparavant) vers un gouvernement minimum — qui laissait chaque résident de Grande-Bretagne, selon des termes d'Adam Smith cités plus haut, « parfaitement libre de poursuivre son propre intérêt à sa manière, et de mettre ses capacités et son capital en concurrence avec ceux de tout autre homme ou groupe d'hommes ».

La croissance économique fut rapide. Le niveau de vie du citoyen moyen s'éleva de façon spectaculaire — rendant d'autant plus visibles les zones de pauvreté et de misère qui subsistaient (et que Dickens et les romanciers de son temps ont dépeintes avec réalisme). La population augmenta parallèlement au niveau de vie. La Grande-Bretagne devint plus puissante et exerça davantage d'influence dans le monde. Tout ceci alors que les dépenses du gouvernement ne cessaient de décroître par rapport au revenu national — près d'un quart du revenu national au début du XIX^e siècle ; environ un dixième du revenu national au moment du jubilé de la reine Victoria

en 1897, alors que la Grande-Bretagne était à l'apogée de sa puissance et de sa gloire.

Les Etats-Unis constituent un autre exemple saisissant. Il y avait des droits de douane, justifiés par Alexandre Hamilton dans son célèbre *Rapport sur les Manufactures* dans lequel il tentait — avec un manque de succès manifeste — de réfuter les arguments d'Adam Smith en faveur du libre-échange. Mais ces droits de douane restaient faibles (par rapport aux normes modernes) et il n'y avait guère d'autres restrictions gouvernementales faisant obstacle au libre-échange dans le pays ou avec l'étranger. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'immigration resta presque complètement libre (mis à part les restrictions à l'immigration en provenance de l'Orient). Comme le dit l'inscription sur la statue de la Liberté :

*Donnez-moi vos fatigués, vos pauvres,
Vos masses entassées qui désirent respirer librement,
Les méchants rebuts de vos côtes grouillantes.
Envoyez-moi les sans-toit poussés par la tempête,
Je lève ma lampe à l'entrée de la porte d'or.*

Ils arrivèrent par millions, et ils furent absorbés par millions. S'ils ont prospéré, c'est parce qu'on les abandonnait à leurs propres idées.

Un mythe américain présente le XIX^e siècle comme l'ère du capitaine d'industrie et de l'individualisme sauvage et rude. Des capitalistes de monopole, dépourvus d'entrailles, exploitaient les pauvres, dit-on, encourageaient l'immigration, puis tondaient les immigrants sans merci. On dépeint Wall Street comme la grand-rue de l'Escroquerie, on montre les fermiers obstinés du Middle West saignés aux quatre veines, et ayant bien du mal à survivre à la détresse et à la misère qui les frappaient.

La réalité était très différente. Des immigrants ne cessaient d'arriver. Les premiers avaient peut-être été dupés, mais il est inconcevable que des millions d'êtres aient continué de venir aux Etats-Unis pour se faire exploiter. Ils venaient parce que les espoirs de ceux qui les avaient précédés avaient été en grande partie réalisés. Les rues de New York n'étaient pas pavées d'or, mais de dur labeur et d'épargne, et l'esprit d'entreprise était récompensé d'une manière inimaginable dans l'Ancien Monde. Les nouveaux venus se répandirent d'Est en Ouest. Et au cours de cette expansion des villes surgirent, des terres nouvelles furent mises en exploitation. Le pays devint plus prospère et plus productif, et les immigrants partagèrent cette prospérité.

Si les fermiers étaient exploités, pourquoi devinrent-ils plus nombreux ? Le prix des produits fermiers diminua, c'est exact. Mais c'était un signe de succès, non d'échec : il exprimait le développement de la mécanisation, la mise en exploitation de davantage de terres et l'amélioration de réseaux de communication — éléments qui aboutirent très vite à une croissance rapide de la production agricole. Preuve définitive : le prix de la terre arable n'a jamais cessé d'augmenter — est-ce là le signe d'une dépression dans l'agriculture ?

L'accusation de dureté de cœur — symbolisée par la remarque attribuée au magnat du rail, William H. Vanderbilt, répondant à un journaliste : « Que le public aille se faire voir ! » — est démentie par la floraison d'activités charitables tout au long du XIX^e siècle. Les écoles et les universités financées par le capital privé se multiplièrent ; l'activité missionnaire à l'étranger se développa ; des hôpitaux privés, des orphelinats, et bien d'autres institutions sans but lucratif se répandirent comme du chiendent. Presque toutes les institutions charitables au service du public de nos jours — depuis la Société protectrice des Animaux, jusqu'aux Auberges de Jeunesse chrétiennes, depuis l'Association pour les Droits des Indiens jusqu'à l'Armée du Salut — datent de cette époque. La coopération volontaire n'est pas moins efficace pour l'organisation de l'activité charitable que pour l'organisation des activités charitables que pour la production en vue de profits.

L'activité charitable s'est accompagnée d'un essor de l'activité culturelle : musées, opéras, salles de concerts, muséums d'histoire naturelle, bibliothèques publiques sont nés dans les grandes cités comme dans les villes de la frontière.

On peut mesurer le rôle du gouvernement au volume des dépenses gouvernementales. Les grandes guerres mises à part, les dépenses du gouvernement de 1800 à 1929 n'ont pas dépassé 12 % du revenu national. Et les deux tiers étaient dépensés par les gouvernements locaux et les gouvernements des Etats — essentiellement pour des écoles et des routes. Même en 1928, le budget du gouvernement fédéral représentait de l'ordre de 3 % du revenu national.

On attribue souvent le succès des Etats-Unis à ses abondantes ressources naturelles et à ses grands espaces. Ils ont évidemment joué un rôle — mais, si ce rôle était crucial, qu'est-ce qui explique les réussites de la Grande-Bretagne et du Japon au XIX^e siècle, et celle de Hong-Kong au XX^e siècle ?

On a souvent prétendu que si une politique de laisser-faire de gouvernement minimum, était envisageable dans l'Amérique du XIX^e siècle, où la densité restait faible, le gouvernement devait cependant jouer un rôle plus important, voire dominant, dans une société moderne, industrielle et urbanisée. Un séjour d'une heure à Hong-Kong balaie cette opinion gratuite.

Notre société est ce que nous en faisons. Nous pouvons modeler nos institutions. Les caractéristiques physiques et humaines limitent les possibilités s'offrant à nous. Mais rien ne nous empêche, si nous le voulons, de construire une société reposant essentiellement sur la coopération volontaire pour organiser l'activité économique et toutes les autres formes d'activité — une société qui protège et développe la liberté humaine, qui maintient le gouvernement à sa place de serviteur des citoyens, sans jamais le laisser devenir leur maître.

2. LA PERSPECTIVE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

A. Introduction

L'économie canadienne étant une économie petite, ouverte, dépendante et balkanisée ne peut pas échapper à l'énorme influence que lui impose l'environnement international. Les taux d'intérêt, les prix des matières premières, la valeur extérieure du dollar canadien et beaucoup d'autres variables qui déterminent le bien-être des Canadiens sont largement imposés par un environnement international qu'ils ne contrôlent pas.

Avec une petite proportion de la population mondiale et une économie dont 25% de la production est échangée avec l'extérieur, l'économie du Canada est soumise à toute une série de chocs venant de l'extérieur à laquelle elle doit s'adapter. Une récession aux États-Unis produira une récession au Canada de la même manière qu'une augmentation des taux d'intérêt ou du prix des matières premières de base va se transmettre sans délai à l'économie canadienne.

B. Les développements récents de l'économie mondiale

La politique économique du Canada ne peut donc pas exister sans un cadre conceptuel rigoureux et simple permettant l'identification de l'ampleur et de l'impact des chocs extérieurs au niveau interne. Seulement de cette façon peut-on être en mesure de concevoir des politiques capables de minimiser les effets adverses d'une économie mondiale parfois turbulente et toujours en changement.

Depuis le début des années 80, le monde occidental vit une récession dont les signes de reprise sont fragiles et incertains. Des chocs économiques défavorables, comme l'augmentation des prix de l'énergie et de l'alimentation, combinés avec des politiques gouvernementales qui ont parfois manqué de sagesse, ont produit une situation où les attentes créées pendant l'expansion de l'après-guerre ont souvent été frustrées dans un climat d'inflation où le chômage persiste à des niveaux élevés. C'est dans ce contexte de frustration et de prudence de la part des autorités qu'on doit analyser l'évolution de l'économie mondiale de la première moitié des années 80: une économie où les taux d'intérêt demeurent élevés, où le taux de chômage résiste aux efforts de le réduire, où l'incertitude est grande.

C. L'adaptation au nouvel ordre international

C'est dans ce contexte d'une recherche de solutions nouvelles que le Canada sera forcé de s'adapter dans un environnement où les politiques protectionnistes du passé sont de plus en

plus remises en cause, où on doit passer d'une économie mondiale fondée sur la notion de l'Etat-Nation à une économie de plus en plus intégrée, où les liens nationaux seront de plus en plus fragiles.

Un tel ajustement ne pourra se faire sans coûts; il nous forcera à abandonner beaucoup de ce que nous prenons pour acquis et à repenser notre place dans la communauté mondiale. Il s'agit autant d'un ajustement au niveau des structures matérielles qu'au niveau des structures mentales.

D. Analyse dans le contexte international

Le rôle de l'économiste dans ce processus est de prévoir la direction des événements et de concevoir les institutions qui peuvent promouvoir l'ajustement, tout en minimisant les coûts, matériels ou autres. En prenant comme point de départ un cadre conceptuel où l'unité économique fondamentale est l'ensemble des individus du pays jouant des rôles alternatifs en tant que consommateurs, investisseurs, exportateurs, etc., et en tant que communauté politique (gouvernement), l'économiste est particulièrement bien équipé pour jouer le rôle de navigateur dans le processus d'ajustement.

L'analyse macro-économique où les motivations qui déterminent le comportement individuel sont perdues dans l'effet collectif de millions d'actions individuelles, où les tendances dans les grands agrégats économiques deviennent l'objet d'observation d'analyse et de prévision est l'endroit privilégié pour la conception de nouvelles institutions et politiques qui permettront l'adaptation rapide et efficace aux défis posés par un monde en changement continu.

LES MUTATIONS DE NOTRE ÉCONOMIE-MONDE: DES RÉVOLUTIONS SANS MIRACLES

Gilles PAQUET*

ABSTRACT—Mutations in World Economies: Miracle-Free Revolutions

This paper attempts to put the present mutation of the world economy in historical perspective. It uses a meso-analytical framework to examine the economic transformation we are experiencing. The main force at work, it is claimed, is a progressive dematerialization of economic activity which has triggered a reorganization of the world economy as instituted process. The extent to which a new international industrial order is in the making is examined together with the forces at work to transform the present conflictive equilibrium situation into a situation of creative disequilibrium.

*Il en est qui laissent des poisons,
d'autres des remèdes. Difficiles à déchiffrer. Il faut goûter.
René Char*

A posteriori, nous pouvons définir les grandes époques de l'expérience de nos socio-économies et même repérer certaines grandes discontinuités dans l'évolution de l'économie mondiale démarquant des périodes durant lesquelles un régime a été prévalant. Mais dans l'état actuel de nos connaissances, il faut ajouter que ces conjectures globales sont risquées: ces découpages ne réussissent pas toujours à allier généralité, réalisme, et précision.

Cependant ce travail historique est utile. Le repérage et l'explication de ces points de mutation passés constituent des expériences de laboratoire et peuvent aider nos contemporains à mieux comprendre les dynamiques changeantes de nos sociétés et à développer des stratégies d'adaptation susceptibles d'être utiles au cœur de la mutation que nous sommes en train de vivre.

Car l'économie mondiale est en train de vivre une mutation qu'a documenté et analysé le rapport *Interfuturs* de l'OCDE paru en 1979¹ et si on peut considérer comme un peu hasardeux d'examiner à chaud cette dernière discontinuité, il semble bien que ce soit devenu essentiel, si on ne veut pas garder de notre socio-économie

* Professeur et Doyen à la Faculté d'administration de l'Université d'Ottawa.

Je voudrais remercier Maxime Crener de ses commentaires sur une première version de ce texte et Marie Saumure pour son assistance.

1. OCDE. *Interfuturs - Rapport final - Face au futur: pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*. Paris, juin 1979. 450p.

une image tellement vétuste et irréaliste, qu'elle condamne toute intervention à être mal inspirée et à tourner court.

Il faut admettre que les analyses des mutations passées dans l'évolution des socio-économies n'ont pas toujours été tellement réussies qu'on puisse compter y puiser une inspiration éclairante. Les mécanismes malthusiens qui ont guidé les analyses de l'École des Annales, les époques technologiques découpées par les cycles Kondratieff et les autres explications enracinées dans un seul facteur ne paraissent pas toujours très convaincantes. D'autre part, les études les plus poussées sont souvent assez nihilistes: on se rabat volontiers sur des complexes de forces aux effets ni voulus ni prévus et dont la composition synergétique appelle même, dans certains cas, l'étiquette de miracle.²

Nous croyons qu'il n'est pas besoin de recourir au miracle pour expliquer la mutation que nous sommes en train de vivre. C'est le résultat, suggérerons-nous, d'un processus d'intercréation entre la dématérialisation de la vie économique et le degré croissant de complexité, d'interdépendance et de turbulence de l'environnement international. Ces forces ont rendu la socio-économie mondiale plus malléable et volatile (en principe tout au moins) et augmenté le degré d'incertitude pertinente. La réponse des groupes et États a été un recours plus grand à des mécanismes divers (privés et publics) pour réduire cette incertitude et en particulier un accroissement considérable dans les interventions gouvernementales qui n'ont pu qu'exhausser le degré d'incertitude pertinente dans l'environnement d'une part, mais aussi en même temps, le degré de rigidité des arrangements sociaux: oligopolisation de la vie sociale et sclérose institutionnelle.³

Les conséquences de ces multiples transformations dans la socio-économie ont été dramatiques: une accélération du rythme de changement et une transsubstantiation du procès économique. Nous avons suggéré ailleurs que c'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la restructuration de la division internationale du travail et les changements structurels dans l'économie mondiale.⁴

2. E.L. JONES. *The European Miracle*. Cambridge. Cambridge University Press. 1981.

3. Nous avons développé ce diagnostic en 1976 in S.W. LANGDON & G. PAQUET. *The Multinational Enterprise and the Labour Process*. OCDE. Paris. 1976. L'idée a été inspirée par certaines analyses préliminaires de cette mutation qu'on trouvait déjà chez F. PERROUX. *Industrie et création collective*. Tome II. Paris. PUF. 1970. ch. II et chez J. ATTALI. *La parole et l'outil*. Paris. PUF. 1975. Au centre de ce constat, on trouve deux réalités nouvelles - l'économie dématérialisée ou immatérielle et le degré exhaussé d'incertitude pertinente de l'environnement international. Par économie immatérielle, il faut entendre une économie dont la dynamique est enracinée dans la connaissance et le *know-how* et dont l'activité productrice est le transfert de l'information et la manipulation de symboles et de signes. Par incertitude pertinente, il faut entendre que les acteurs économiques, face à un terroir internationalisé devenant plus complexe, plus densément interconnecté, et devant une fragilisation accrue de l'environnement à proportion que la vie économique accélère son rythme, vont devoir vivre dans un monde où le degré d'incertitude émanant de l'environnement va être plus grand. La trame causale de cet environnement incertain et turbulent va façonner les organisations de façon différente. Ces concepts seront développés dans les sections 4 et 5.

4. Gilles PAQUET. « L'économie non-marchande dans l'économie de marchés: à la recherche d'un cadre de référence » *Revue d'Économie Politique*, no. 4, juillet-août 1977, pp. 607-625. Voir aussi OCDE *Interfuturs* - sections 2.1 et 3.4 en particulier.

Cette mutation n'est pas complétée: on est en train de la vivre, et notre œil collé à la vitre peut sembler mal équipé pour reconstruire rationnellement le détail d'un processus de développement évolutif dont la dynamique n'a pas encore été très bien élucidée. Nous possédons cependant quelques jalons qui nous permettent déjà d'en comprendre le sens.⁵

I — UN PEU D'HISTOIRE ÉCONOMIQUE AU MACROSCOPE

Angus Maddison a examiné de façon critique certaines périodisations du développement socio-économique proposées par les experts qui ont étudié l'évolution des pays industrialisés⁶ et il a développé un appareil statistique impressionnant pour en mesurer la fiabilité. Il en est ressorti une histoire économique des pays industrialisés qui confirme quatre époques dans le développement progressif de leurs forces productives.⁷

Maddison analyse ces différentes époques (l'époque agraire, l'époque agraire progressive, l'époque du capitalisme marchand et l'époque capitaliste proprement dite) à peu près strictement en termes des arguments d'une fonction de production simple où le potentiel de production est relié aux stocks et flux de facteurs de production conventionnels — les ressources naturelles, le capital et le travail.

Cette approche n'est pas particulièrement innovatrice mais constitue une bonne synthèse des travaux d'histoire économique quantitative au cours des dernières décennies. Les époques repérées par Maddison sont caractérisées par certains rythmes de croissance de la population, du produit domestique brut, ainsi que du produit domestique brut per capita; le passage d'une époque à l'autre est analysé à partir de réaménagements dans l'organisation de la production et de glissements dans l'importance relative et dans la qualité de certains facteurs de production.⁸

5. Pour un examen préliminaire de cette dernière grande discontinuité dans un cadre qui attache davantage d'importance à ses échos sur le contexte canadien, voir G. PAQUET et J.P. WALLOT, « Sur quelques discontinuités dans l'expérience socio-économique du Québec: une hypothèse », *Revue d'histoire de l'Amérique Française*, 35, 4, mars 1982, pp. 483-521. À l'occasion de cette analyse plus limitée, nous avons développé un instrument de prospection pour examiner les discontinuités dans l'évolution du procès socio-économique et nous l'avons utilisé pour montrer que le Québec avait l'expérience de quatre grandes discontinuités dans son histoire (*circa* 1700, *circa* 1800, *circa* 1820 et *post* 1960). Cette dernière mutation dont le Québec va faire l'expérience dans le troisième tiers du XX^{ème} siècle, nous avons montré comment les forces mentionnées plus haut se conjuguent pour l'expliquer (pp. 514-519). Nous ne reprendrons pas ici le détail de la présentation du cadre de méso-analyse que nous avons développé dans ce travail non plus que notre argumentation qui faisait référence aux conditions locales, mais nous nous en inspirerons évidemment dans le reste de cet article.

6. Il s'agit d'une douzaine de pays européens, des États-Unis, du Canada, de l'Australie et du Japon. (Voir tableau I).

7. A. MADDISON, *Phases of Capitalist Development*, Oxford, Oxford University Press, 1982.

8. Même si Maddison met l'accent sur une fonction de production implicite (Table 1.1 p. 5), il prend aussi en considération, au passage, un ensemble de variables qui tiennent tant des « faits matériels » que des « faits de conscience ». Il donne aux politiques économiques et aux circonstances géo-techniques une part dans l'explication des mutations. Il met aussi l'accent sur ce qu'il nomme des accidents de parcours (« historical accidents », « system shocks »). Cependant les variables démographiques et les formes de l'accumulation du capital jouent un rôle central pour expliquer les différences (et donc le passage) d'un régime à l'autre.

Maddison analyse en grands détails l'évolution plus récente de ces socio-économies et propose un découpage de la dernière époque en quatre phases caractérisées. Époques et phases sont présentées au tableau I avec les taux de croissance utilisés pour démarquer les performances de cet ensemble d'économies au cours des différentes périodes.⁹

Pour expliquer la performance différentielle des divers pays, Maddison fait constamment appel aux différences dans les stocks de capital et aux forces et faiblesses de leur commerce international. Ce sont là des facteurs qui varient en fonction des contraintes géo-techniques et des politiques de leurs administrations publiques et privées.

Mais ces analyses globales, si elles suggèrent une certaine périodisation du développement économique, ne sont pas d'une grande utilité au moment de comprendre les mutations. L'argumentation de Maddison demeure largement *ad hoc*, elliptique et suggestive. Sa faiblesse fondamentale apparaît le plus clairement dans la discussion de la dernière discontinuité, en 1973. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il est difficile de comprendre pourquoi on devrait attribuer à cette date précise une valeur déterminante et qu'il n'est pas clair de vérifier quelle sorte de mutation a été déclenchée par le choc pétrolier de 1973, si tel est le point de référence. L'étiquette même utilisée par Maddison pour identifier cette période (« the phase of blurred objectives ») est révélatrice. Ce qui manque, c'est un véritable cadre d'analyse qui déborde les dimensions traditionnelles de l'économie matérielle ou tangible. Les analyses de Maddison tournent court surtout pour l'après-1973 parce que toute cette dimension nouvelle de l'économie en train de naître – l'économie immatérielle – est tout simplement évacuée de ses calculs.¹⁰

II – UN INSTRUMENT DE PROSPECTION MÉSO-ANALYTIQUE

L'analyse économique néo-classique utilisée par Maddison étudie le monde comme un réseau d'économies nationales reliées entre elles par des circuits de marchés. Cette perspective part de postulats d'immobilité des facteurs de production dans leurs frontières nationales, de concurrence pure et parfaite dans les marchés internationaux, et d'un processus de spécialisation fondé sur des dotations différenciées de facteurs de production selon les pays, corrigé seulement par les interventions gouvernementales.

Cette analyse ne rend pas compte de la restructuration de l'économie mondiale non plus que des traits spécifiques de l'internationalisation de la production qu'elle a vécue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale: transferts de capitaux et de

9. Les quatre phases sont découpées à partir des normes définies par Simon KUZNETS in W.W. ROSTOW (ed.), *The Economics of Take-off into Sustained Growth*, Londres, McMillan, 1963, mais sans insister cependant, comme l'exigeait Kuznets, sur l'établissement d'une relation analytique précise entre les diverses « stages of development ». C'est d'ailleurs ce qui amène Maddison à parler de phases plutôt que « stages ». L'appareil d'indicateurs utilisés par Maddison pour découper ces phases est examiné aux pp. 90 et suivantes.

10. En particulier il est à noter que tous les calculs de stocks de capital se réfèrent explicitement seulement au capital tangible (Appendice D).

technologique, montée de grandes firmes oligopolistiques qui ont internationalisé la production, délocalisation de secteurs industriels, etc.." C'est pourquoi s'est accréditée la notion d'un « système de l'économie mondiale », système différent dont l'intégration s'est accrue de façon dramatique depuis quarante ans et dont la cohésion est assurée par d'autres mécanismes que les marchés.

Pour comprendre la restructuration de l'économie mondiale, il faut évidemment en définir d'abord la structure: une série de sous-process – sortes de sous-jeux séparables chacun avec ses règles propres mais changeantes – dont la composition et l'imbrication permettent d'étudier la composition et les modifications du grand jeu. Notre « méso-analyse »¹² s'inspire des travaux de Johan Akerman dans les années 1940.

Nous avons repris et modifié le découpage de Akerman de façon à distiller six sous-process fondamentaux séparables: la démographie, la production et l'échange, la finance, l'écologie des groupes sociaux et de leurs motivations, l'État, la répartition des revenus et de la richesse. « Ces sous-process se superposent, s'intègrent, se combinent pour composer des secteurs caractérisés par un même tonus et des périodes déterminées par un même régime de fonctionnement. » Cette méso-analyse veut « cerner les réseaux de relations qui sont la source vive de l'intercréation entre sous-process... à débusquer... une sorte de « rationalité de fonctionnement » qui confère au procès institué son sens et explique sa dérive. »¹³

11. Pour un examen de l'évolution récente de l'économie mondiale, voir W.M. SCAMMELL, *The International Economy since 1945*, Londres, McMillan Press, 1980. Pour une évaluation critique de l'insuffisance des théories de l'échange international pour expliquer cette évolution, C.A. MICHALET, *Le capitalisme mondial*, Paris, PUF, 1976, Partie I.
12. Pour une discussion de cette approche, G. PAQUET et J.P. WALLOT, « Pour une méso-histoire du XIX^{ème} siècle canadien » *Revue d'Histoire de l'Amérique Française*, 33, 3, décembre 1979, section 2. Akerman avait tenté à ce moment-là de reconstruire à l'aide de ce qu'il appelait certaines « forces motrices » une explication rationnelle du développement des économies occidentales dans une perspective séculaire. J. AKERMAN, *Ekonomisk Teori II*, Lund, 1944 traduction française, Paris, PUF, 1955.
13. G. PAQUET et J.P. WALLOT, « Sur quelques discontinuités... » *art. cit.*, pp. 486-487. La section 2 de cet article, pp. 485-490, développe en raccourci les fondements et les promesses de la méso-analyse pour l'étude non seulement des problèmes d'histoire économique mais encore pour celle des problèmes contemporains. Pour plus de détails sur la notion de « réseau de relations », voir G. PAQUET, « A Meso-Economic Perspective of Structural Transformation » in I. DOZOSI (ed.) *The Economic Choice of Small Countries in a Changing World Economic Environment*, Budapest 1981, Hungarian Scientific Council for World Economy, pp. 27-37. Il devrait être clair que malgré la supposée réalité du *natura non facit saltum*, la nature accomplit des sauts par exemple quand l'eau tombe au-dessous de 32°F ou dépasse les 212°F. « À ce moment précis, le changement quantitatif continu donne lieu à une transformation qualitative discontinue. C'est l'analogie qu'utilise E. TIRYAKIAN pour établir la différence entre changement social continu et changement social discontinu. E.A. TIRYAKIAN, « A Model of Societal Change and Its Lead Indicators » in S.Z. KLAUSNER (ed.) *The Study of Total Societies*, New York, Double Day Co., 1967, p. 73, p. 491. Comme nous l'expliquons dans l'introduction de la section 3 de l'article cité en début de note, pp. 491-493, la mutation dans chaque cas n'est pas déclenchée par le même sous-process non plus que par la même sorte de dysfonctionnalité dans le système. La grille retenue a l'avantage de pouvoir cerner des dynamiques de rupture issues de sources différentes et expliquer pourquoi les ruptures ne sont pas brutales et totales, comment la « viscosité » des sous-process suscite des délais dans la propagation des effets d'un sous-process à l'autre. Dans notre étude de

L'application de cet instrument de prospection à l'étude de l'économie mondiale du dernier demi-siècle n'est cependant pas facile: les catégories et agrégats nécessaires sont souvent mal définis et le plus souvent les données qui permettraient de composer les activités en agrégats signifiants sont inexistantes ou ne sont pas disponibles hormis les administrations qui les contrôlent.¹⁴

Pendant la mutation en train de se faire est observable au niveau du bon nombre des sous-procès. Christian Mégrelis a, par exemple, souligné le caractère fondamental des changements démographiques et technologiques (frappant les deux premiers sous-procès) dans l'après 1945 et les conséquences géo-politiques inévitables qu'ils ont enclenchées.¹⁵ Tous les sous-procès ont été touchés et l'espace économique mondial a été transformé et re-dessiné.

Un sous-procès, en particulier, a subi une transformation tellement fondamentale qu'elle a eu un effet de détonateur et qu'elle a entraîné des effets multiplicateurs d'ajustements dans toutes les directions: c'est le sous-procès de production et d'échange qui s'est dématérialisé.

III — LA DÉMATÉRIALISATION DE L'ÉCONOMIE

Depuis la fin des années quarante, la production de biens matériels tangibles a dramatiquement diminué en pourcentage de la production nationale dans la plupart des pays industrialisés. On s'est contenté d'abord de noter statistiquement le

l'expérience canadienne, nous avons montré comment les quatre ruptures avaient été déclenchées par des changements dans l'un ou l'autre des sous-procès et comment elles s'étaient accomplies à partir de détonateurs différents. Nous avons ensuite vérifié la plausibilité de nos hypothèses en interviewant 59 spécialistes. Le résultat de ces entrevues a été diffusé sur les ondes de Radio-Canada entre novembre 1980 et avril 1981. La transcription des entrevues a été effectuée par la Société Radio-Canada. G. PAQUET *Histoire économique du Canada*, Société Radio-Canada 1980-1981, 25 cahiers, 537p.. De la même façon, on pourrait soumettre les mutations d'une époque à l'autre ou d'une phase à l'autre dans le schéma de Maddison au même type de méso-analyse. Voilà qui réclamerait plus que les cadres d'un article. Voilà pourquoi nous nous sommes concentrés ici sur le passage à la phase IV.d dans le schéma de Maddison.

14. En particulier les catégories standardisées de compilation des statistiques par les agences nationales reflètent encore souvent la structure économique du début du siècle et ne reconnaissent pas que derrière l'étiquette ACIER, par exemple, les réalités sectorielles ont suffisamment changé au cours du dernier demi-siècle pour rendre les séries chronologiques longues, insignifiantes. D'autre part, l'importance relative des échanges intra-firmes est devenue telle que l'on ne peut plus les ignorer. Cependant les données précises manquent à ce sujet.
15. C. MÉGRELIS, *Keys for the Future*, Lexington, D.C. Heath and Co., 1980, ch. 2. Mégrelis met l'accent sur les progrès essentiels de la technique, sur l'intégration nouvelle du monde par les flux d'information et de connaissance ainsi que sur l'augmentation phénoménale de la population du monde qui, s'accroissant de la moitié entre 1913 et 1955, va encore augmenter d'un bon tiers dans les 15 années qui suivent. En parallèle, on va voir apparaître des agents économiques nouveaux sur l'échiquier mondial et se balkaniser le monde économique jusqu'à ce que l'interdépendance accrue amène les divers groupes à adopter des mesures de protection.

TABLEAU I
 Identification des différentes époques et phases
 dans le développement des socio-économies industrialisées

Périodes	Taux de croissance annuelle moyen		
	Population (P)	Produit domestique brut (PDB)	$\frac{PDB}{P}$
I Époque agraire	0.1	0.1	0.0
II Époque agraire progressive (1500-1700)	0.2	0.3	0.1
III Époque de capitalisme marchand (1700-1820)	0.4	0.6	0.2
IV Époque capitaliste (1820-1980)	0.9	2.5	1.6
a/ phase libérale (1820-1913)	1.0		
-1820-1970		2.2	1.0
-1870-1913		2.5	1.4
b/ phase protectionniste (1913-1950)	0.6	1.9	1.2
c/ l'âge d'or (1950-1973)	1.1	4.9	3.2
d/ période de confusion (1973-1979)	0.6	2.5	2.0

Ces données ont été calculées pour 16 pays: Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Italie, Japon, Hollande, Norvège, Suède, Suisse, Grande-Bretagne, États-Unis. Dans beaucoup de cas, les données sont incomplètes et Angus Maddison a simplement utilisé toutes les données disponibles.

SOURCE: A. MADDISON, *Phases of Capitalist Development*, Oxford 1982, Tableaux I.2, Tableaux I.2, 3.4, 4.9.

phénomène et d'annoncer l'arrivée d'une économie tertiaire, d'une économie des services.¹⁶

Des analyses plus poussées ont cependant révélé que le changement était plus profond: on s'est rendu compte qu'on se faisait une fausse idée « matérialiste » de l'économie et que derrière des étiquettes comme capital ou acier se cachaient des dimensions immatérielles importantes dans tout le processus de production.

Ainsi l'information, la connaissance, le know-how – toute la dimension informationnelle des phénomènes – allaient devenir moins invisible dans les années soixante. Non seulement au niveau du produit mais au niveau des facteurs de

16. Pour une idée des implications de ce diagnostic, V. FUCHS, *The Service Economy*, New York, Columbia University Press, 1968, et C. GERSUNY et W.R. ROSENGREN, *The Service Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.

production, il devenait plus évident que l'on avait peut-être permis à l'apparence physique des choses de dominer nos raisonnements sur notre socio-économie.¹⁷

Dans les années soixante-dix, on devait reconnaître qu'il y avait eu effectivement un glissement depuis une dominante énergie vers une dominante information dans le processus de production de nos économies avancées au cours des trois dernières décennies. Certaines études arrivaient même à quantifier ce phénomène et à annoncer l'arrivée d'une économie de l'information.¹⁸

Voilà qui devait donner du fil à retordre aux analystes de l'économie qui comptent sur le marché comme *deus ex machina*, puisque l'information n'est pas une ressource que le marché alloue très bien ou très efficacement. C'est à des mécanismes non-marchands qu'on va avoir recours pour allouer cette ressource.¹⁹

17. L'un des premiers à percer le voile a été J. MCLAUGHLIN, *Information Technology and the Survival of the Firm*, Homewood, Irwin Co., Illinois, 1966. Insatisfait des découpages traditionnels de l'économie par secteurs industriels, il suggérait une classification en terme de processus qui ferait la distinction entre « information and energy processes. Shipping from the docks of Manhattan is fundamentally an energy process... but the process of preparing the bills of lading, of controlling the destination of the cargo and the navigation of the ship are information processes in that no physical mass is transported » (p. 12).
18. Il faut noter en particulier les travaux de E.B. PARKER, *Social Implications of Computer/Telem-: munications Systems*, Stanford, Report No. 16, February 1975, mais surtout le travail de Marc U. PORAT, *The Information Economy*, Washington, us Department of Commerce, 1977. Aussi K. VALASKAKIS, *The Information Society*, Montréal, Gamma, 1979. Le livre de Jacques Attali mentionné plus haut devait donner un certain retentissement à ces idées nouvelles en 1975. - ... énergie et information... Le premier concept... désigne l'ensemble des forces capables de modeler les éléments naturels; le second... l'utilisation de la connaissance dans la production et l'échange de biens marchands... On peut distinguer dans le système dominant deux groupes d'entreprises suivant le rôle qu'y joue l'énergie... des entreprises dites dominante-énergie dans lesquelles le rôle de l'énergie consommée et produite est majeur (sidérurgie, compagnies pétrolières, automobile, verre)... des entreprises dites dominante-information où l'information joue un rôle important (informatique, électronique, appareils ménagers, conseils en organisation, photographie, cinéma, instruments de mesure, stations de radio, banques). L'évolution du système dominant semble être vers une augmentation de l'usage de la production d'informations et une minoration de l'usage et de la production de l'énergie, expulsion vers des sous-traitances de l'utilisation massive d'énergie, concentration des centres de recherche et surtout développement des travaux de bureau et de la manipulation de l'information. On voit même se développer des professions nouvelles, de type informationnel (conseil en organisation, engineering, conseils financiers, sociétés de travail intérimaire, éducation privée, police privée, etc.). » J. ATTALI, *op. cit.*, p. 42.
19. C'est une considération qui est au centre de l'argumentation de H.G. JOHNSON dans sa discussion de la firme plurinationale comme moyen de réussir une coordination plus efficace que le marché. H.G. JOHNSON, « The Efficiency and Welfare Implications of the International Corporation » in C.P. KINDLEBERGER (ed.) *The International Corporation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970. La firme plurinationale devient donc dans ce contexte une forme organisationnelle qui est informationnellement plus efficace et qui peut tirer profit d'importantes économies d'échelle en terme d'information. R. WILSON, « Informational Economies of Scale » *Bell Journal of Economics*, Spring 1975. Certains vont même aller jusqu'à suivre à la trace l'évolution de l'industrie et son oligopolisation en l'attribuant à ce lent mouvement qui fait de l'entreprise non plus le producteur d'un produit mais le maître d'un processus. D. SCION, « The Future of American Industry » *The Listener*, July 2, 1970; G. PAQUET (ed.) *The Multinational Firm and the Nation State*, Don Mills, Collier MacMillan, 1972, ch. 1.

Au milieu des années soixante-dix, certains vont tenter de récupérer cette réalité nouvelle dans les anciens cadres néo-classiques mais sans toujours obtenir des résultats heureux.²⁰

La réalité institutionnelle de l'économie mondiale va être non seulement transformée par cette dématérialisation de la vie économique et l'apparition d'organisations plus efficaces informationnellement comme les firmes plurinationales oligopolistiques, elle va aussi voir son espace économique se modifier. L'économie de l'information est délocalisée, détérioralisée.²¹ L'économie se débarrasse en partie de l'hypothèque géographique qui lui pesait tellement lourd au XIX^e siècle: l'activité économique devient moins tributaire de la présence des ressources naturelles immuables, la nature se fait moins contraignante. La géographie industrielle mondiale va changer.

Si Marc Porat et Kimon Valaskakis pouvaient évaluer à plus de la moitié du PNB les activités de l'économie d'information dans les économies industrialisées juste avant 1973, on sait que ce pourcentage a augmenté considérablement depuis. Il y a eu augmentation du ratio information/énergie, un accroissement du coefficient d'intelligence de l'économie, si l'on peut dire. Et dans ce processus, le choc pétrolier de 1973 n'a pu agir que comme révélateur selon la belle expression de Alain Lipietz.²²

Les chiffres manquent pour prendre la mesure exacte de la montée de l'économie de l'information mais certains indicateurs sont probants: depuis dix ans, les automobiles ont perdu en moyenne de 1 000 à 2 000 livres et on a établi que si le marché américain a échappé aux producteurs de voitures américaines, c'est attribuable à un « eight-year gap in information and intelligence ».²³

20. Dans les années soixante, Fritz Machlup avait débroussaillé le terrain dans son livre *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*. Princeton, Princeton University Press, 1962. Il entreprenait dans les années soixante-dix, une vaste enquête dont les résultats n'ont pas encore été entièrement publiés: F. MACHLUP, *Knowledge: Its Creation, Distribution and Economic Significance*, Princeton, vol I, 1980, vol. II, 1982. J.W. KENDRICK, l'un des architectes les plus importants de comptes nationaux américains, travaillait déjà au milieu des années soixante-dix à mettre au point des mesures du stock de capital intangible. J.W. KENDRICK, *The Formation and Stocks of Total Capital*, New York, National Bureau of National Economic Research, 1976.
21. S.W. LANGDON & G. PAQUET, *op. cit.*, ch. 1; G. TORNQUIST, « Flows of Information and the Location of Economic Activities » *Geogr. Annlr.*, 50B, 1968, pp. 99-107. Pour un examen plus complet des rapports entre les flux d'information, la structure industrielle et la localisation des entreprises, voir P. MCDERMOTT et M. TAYLOR, *Industrial Organization and Location*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
22. A. LAPIETZ, « Redéploiement industriel: le legs du libéralisme » *Le Débat*, novembre 1981, p. 43. Le mot « révélateur » est utilisé dans le sens que lui donnent les photographes.
23. P. HAWKEN, *The Next Economy*, New York, Holt Rinehart, 1983, p. 81. Hawken montre avec nombre d'exemples à l'appui le déclin de ce qu'il nomme l'économie de masse (*mass economy*) et la montée de l'économie de l'information (*informative economy*) et l'accélération de ce processus au cours de la dernière décennie. Pour Hawken, il y a passage d'une économie fondée sur les quantités et arbitrée par les marchés à une économie fondée sur la qualité et l'intelligence et gérée très souvent par des mécanismes non-marchands. Hawken présente un tableau comparatif des caractéristiques de l'économie de masse et de l'économie d'information (pp. 96-93).

À mesure que les contraintes géo-techniques perdent leur poids, la technologie sociale devient hégémonique. La firme plurinationale est une institution particulièrement apte, on le sait, à tirer profit d'économies d'information importantes dans un monde où ces économies comptent de plus en plus. On assiste donc à un passage de l'internationalisation des opérations des plurinationales à une véritable internationalisation du procès de production.

Cette internationalisation de la production a provoqué une délocalisation de l'activité industrielle. C'est le départ d'entreprises des pays industrialisés vers des zones de bas salaire et une sorte de redéploiement industriel dans l'espace selon trois types de régions: *région I* (ingénierie et conception), *région II* (fabrication qualifiée), *région III* (montage déqualifié). On a évidemment gardé les activités de 'matière grise' dans les pays industrialisés tout en déportant vers le Tiers monde les tâches industrielles déqualifiées. Un effet important de cette restructuration s'est fait sentir dans les pays industrialisés mêmes, à proportion qu'on a utilisé la « périphérie intérieure » tout autant que les zones de bas salaires à l'étranger. À côté d'un secteur informationnel fort (où les emplois sont bien rémunérés et stables), on a vu croître un secteur de sous-traitance, de vacataires, de pigistes pour lequel la stabilité d'emploi est faible et la rémunération aléatoire.²⁴

IV - ENVIRONNEMENT TURBULENT ET SCLÉROSE INSTITUTIONNELLE

Cette lente dématérialisation de l'économie a pu passer presque inaperçue jusqu'à dans les années 1960 - pendant l'âge d'or des pays industrialisés - parce que l'on vivait une période échevelée. Depuis la fin de Seconde Guerre mondiale, on avait lentement démantelé les grandes entraves au commerce international et on avait vu s'accélérer le processus de migration des populations des campagnes vers les villes dans tous les pays industrialisés. À cela s'ajoutait un processus migratoire important depuis les pays défavorisés vers les grands pays industrialisés. C'était enfin une période importante d'accumulation de capital face aux possibilités offertes par la croissance des marchés domestiques et internationaux.²⁵

24. A. LIPIETZ, *op. cit.*, pp. 43ss; aussi A. LIPIETZ, « Vers une mondialisation du 'fordisme'? » Communication au symposium international de Sfax sur le thème « Dépendance et indépendance du Tiers monde face à la crise mondiale », avril 1981, 28p. (mimeo). Le lien entre le développement des firmes plurinationales et l'internationalisation de la production d'une part et la dématérialisation du processus économique d'autre part, est analysé dans S.W. LANGDON et G. PAQUET, *op. cit.*, pp. 34ss. Il n'est pas clair que cette logique n'est pas en train d'être démantelée par les développements les plus récents de la robotique qui pourraient permettre de reconcentrer dans les pays industrialisés même les travaux déqualifiés grâce aux robots. Ce sont des décisions qui appartiennent largement aux multinationales mais qui pourraient être influencées par la capacité des États-nations à gérer les conflits autour de la robotisation dans les pays avancés.
25. On a évalué que le taux de croissance du stock de capital par employé est tombé de moitié dans les années soixante-dix par rapport à ce dont on avait fait l'expérience dans les années cinquante et soixante. Finance, *Recent Changes in the Pattern of Productivity Growth in Canada*: Ottawa 1980; P. DAVENPORT, « The Productivity Slowdown in Canada: Economic Explanations and Policy Responses » in D.J. DALY (ed.) *Research on Productivity of Relevance to Canada*, Ottawa, Social Science Federation of Canada, 1983, pp. 25-27. L'expérience canadienne a valeur exemplaire sur ce point.

Cette période de croissance économique extensive (par l'ajout de capital et de travail additionnel dans l'économie industrielle) alimentée par la demande interne avec le développement de la consommation de masse dans les métropoles va se continuer jusque dans les années 1960 dans les pays industrialisés. Elle va dépendre aussi d'une détérioration systématique des termes d'échange entre les pays producteurs de matières premières et les pays producteurs de biens industriels.²⁶

Après cette période de croissance extensive va suivre une période d'essoufflement: les sources vives des trente glorieuses années de croissance de l'après-guerre vont se tarir. La croissance économique ne pourra plus se contenter de compter sur la montée des revenus domestiques, il va falloir que la croissance devienne davantage extravertie²⁷; de plus, la croissance ne pourra plus venir simplement de l'ajout de capital et de travail additionnel, il va falloir que la croissance se fasse plus intensive c'est-à-dire dépendante des augmentations de productivité tout simplement.²⁸

C'est de la fin des années 1960 donc que datent les premiers signes de déclin de la performance éclatante des économies industrialisées. En même temps qu'on va tenter par des politiques gouvernementales de relancer la croissance avec des déficits budgétaires, on va aussi vouloir la relancer par des politiques délibérées de promotion des exportations. En fait la recherche d'une solution aux problèmes des économies essoufflées va vite être perçue comme passant par la recherche de zones de bas salaires et par le débordement des systèmes productifs au-delà des frontières nationales. C'est la période de pressions pour réduire les coûts de production par la parcellarisation de tâches de plus en plus déqualifiées qu'on peut confier à une main-d'oeuvre à bon marché. C'est aussi une période où le commerce entre pays.

26. La croissance économique depuis les années 1950 jusqu'à la fin des années 1970 va être grandement aidée par le déclin du prix des matières premières par rapport aux produits industriels. Cela permet aux pays industrialisés de mieux rémunérer leurs employés, de construire des usines nouvelles et de vendre leurs biens de consommation tout en continuant de payer leurs matières premières et leur nourriture à bon marché.

27. On ne sait pas assez que « dans tous les pays industrialisés, c'est vers le milieu des années 1960 que la part des exportations dans le P.N.B. atteindra son minimum historique ». A. LIPIETZ, « Vers une modification... » *op. cit.*, p. 7.

28. Pour un examen des diverses forces qui vont amener la fin de l'âge d'or de la croissance extensive dans les pays industrialisés au milieu des années 1960, voir F. CAIRCROSS et H. MCRÆ, *The Second Great Crash: How the Oil Crisis could Destroy the World's Economy*, Londres, Eyre Methuen, 1975. Avec la fin des années soixante, il devint plus difficile de trouver d'autres manières faciles de réduire les barrières au commerce international, de continuer le transfert de population du secteur primaire moins productif vers le secondaire. Chaque pays industrialisé, ou presque, va donc vivre la fin de l'âge d'or à peu près en même temps et les gouvernements de chacun de ces pays devenus keynesiens aussi vont tous ensemble, sans pourtant se concerter, essayer de relancer la croissance par l'invasion de marchés étrangers et par l'instrument fiscal. C'est la période des déficits créateurs d'emplois dès les premiers signes de chute au niveau de l'activité économique. La conséquence est une pression inflationniste dans les pays industrialisés à proportion que tous les pays en même temps tentent de relancer leurs économies nationales. Cairncross & McRae comparent les effets de cette reflation généralisée à ce qu'on pourrait observer si une armée marchait au pas cadencé sur un pont suspendu: cette relance folle va faire croître la production mondiale de 17% entre 1971 et 1973 mais le prix de cette relance sera une inflation qui dépasse les dix pour-cent et ce avant même le choc pétrolier de la fin de 1973.

industrialisés et pays en voie de développement est multiplié: par deux, côté exportations, par quatre, côté importations pour les pays industrialisés entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1970.²⁹

La réaction à ce contexte turbulent", qui réclame une grande capacité de s'adapter et de s'ajuster rapidement, a été pour les pays industrialisés de chercher à reconquérir la stabilité et la certitude par l'introduction de protections diverses. *Interfuturs* parle d'un phénomène de sclérose institutionnelle.³⁰

Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des pays industrialisés, on a multiplié les rigidités – indexation des salaires, droit à l'immobilité, protectionnisme déguisé et croissant, etc.. *Interfuturs* passe en revue (en plus de 25 pages) ces réactions de défense et retrace la montée de ces rigidités au sein des sociétés industrielles avancées.³¹ L'impact de ces rigidités sur le potentiel de croissance économique est extraordinaire et c'est l'une des raisons pour lesquelles *Interfuturs*, mais aussi bien d'autres observateurs, s'en sont inquiétés.³²

Cependant si les individus ont utilisé leurs gouvernements pour se protéger contre l'incertitude pertinente émergeant de cet environnement turbulent, complexe

29. Cette ouverture ne va pas se faire de la même manière dans toutes les directions. Il est évident que les pays de l'OPEP vont avoir une expérience assez particulière mais, entre la fin des années soixante et la fin des années soixante-dix, on va voir émerger aussi les "nouveaux pays industriels" selon l'étiquette que leur a donné le CEPPII – Corée du Sud, Taiwan, Hong-Kong, Singapour, Brésil et Mexique. La part de ces pays dans les exportations mondiales va changer dramatiquement de 1968 à 1978: de 4 à 16% pour le cuir et les chaussures, de 4 à 22% pour les composants électroniques, de 2 à 15% pour l'horlogerie, de 4 à 13% pour l'électronique grand public. A. LPIETZ, « Vers une mondialisation... » *op. cit.* p. 11; CEPPII, « Redéploiements géographiques et rapports de forces industriels » *Économie Prospective Internationale*, Paris, 1981.
30. La notion d'environnement turbulent est développée dans F.E. EMERY et E.L. TRIST, « La trame causale de l'environnement des organisations » in G. PALMADE (ed.) *L'économie et les sciences humaines*, Paris, Dunod, 1967, Tome II, pp. 287-301.
31. OCDE, *Interfuturs...* p. 195.
32. *Interfuturs...* pp. 175-201. Le rapport souligne l'évolution démographiques des pays industrialisés qui, avec leurs populations vieillissantes, adoptent des attitudes ultra-conservatrices. En même temps, l'accroissement du niveau du chômage rend les gouvernements moins aptes à prendre des décisions qui, pour être valables à long terme, seraient électoralement coûteuses à court terme. Les effets pervers de la protection sociale et de la décroissance de la mobilité géographique ont aussi rendu les sociétés industrielles moins adaptables: l'État, très présent par son appareil de réglementation, balkanise les économies en créant des îlots de protection. A ceci s'ajoute l'intervention directe des États pour assurer aux pays industrialisés à la fois une part croissante des activités à haute technologie et une part à peu près stable des industries traditionnelles. Toutes ces rigidités internes sont le pendant de rigidités externes étayées par un néo-protectionnisme qui, pour être peu claironné, n'en est pas moins vigoureux. F. LAZAR, *The New Protectionism*, Toronto, Institut canadien de politique économique, 1981.
33. Une étude récente jette une lumière assez crue sur ces rigidités croissantes dans l'économie mondiale. M. OLSON, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982, montre que ce sont justement ces rigidités engendrées par collusions et cartels sous patronage gouvernemental mais aussi par les groupes d'intérêts en général qui sont à la source de l'inefficacité et du manque de dynamisme des nations. Ce serait par la destruction du tissu institutionnel rigide pré-existant en Allemagne et au Japon à l'occasion de la guerre – et l'élimination de ce fait même des rigidités sociales qu'elles incorporaient qu'on pourrait expliquer le dynamisme de ces socio-économies dans l'après Seconde Guerre mondiale.

et riche d'interactions diverses, il reste que cet environnement est devenu aussi plus malléable. De grandes organisations transnationales ont bien perçu les possibilités offertes par cette fluidité plus grande et en ont profité: l'internationalisation de la production va devenir le phénomène dominant des années 1970.³⁴

En un sens, même si les États-nations des pays industrialisés (sauf le Japon) ont réagi d'une façon assez peu créatrice à ces défis de l'environnement international, leurs entreprises plurinationales ont pleinement utilisé les nouvelles marges de manoeuvre. Ce qui fait qu'on a pu dire que les pays industrialisés ont maintenu par ce moyen un certain contrôle global sur les grandes structures industrielles éclatées de la fin des années 1970.³⁵

Du côté des pays du Tiers monde, il n'est pas certain que les gains apparents à court terme attribuables à ces investissements vont se concrétiser en des gains de croissance à plus long terme.³⁶ D'autre part, pour autant que l'on ne déporte que des activités de conception et d'exécution déqualifiées vers le Tiers monde via les plurinationales, un tel résultat n'est pas surprenant. Ce qui fait que, même pour les optimistes, les transformations structurelles déclenchées depuis le milieu des années 1960 n'apparaissent pas comme une discontinuité brutale mais semblent plutôt faire partie d'un « processus irréversible de transformation progressive et profonde des relations mondiales qui durera peut-être de l'ordre du demi-siècle. »³⁷

Mais pour le moment, le réflexe de défense des pays industrialisés qui veulent préserver leurs acquis et la faiblesse des réponses que peuvent donner les pays du

-
34. S.P. MAGEE, « Information and Multinational Corporations: An Appropriability Theory of Direct Foreign Investment », in J. BHAGWATI (ed.) *The New International Economic Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977, pp. 317-340. Au centre de cette approche et des explications du « pattern » d'investissements directs par les plurinationales se trouvent l'information et les actifs intangibles qui s'y rattachent.
35. Entre 1967 et 1977, les entreprises plurinationales ont *grossa modo* multiplié par trois leur contrôle direct d'actifs à l'étranger. Même si la portion de ces actifs dans le Tiers monde est passé du tiers au quart, il reste que, en termes absolus, leurs investissements directs ont augmenté dans le Tiers monde. De plus, il semble que les investissements directs dans les pays en voie de développement ont changé de nature dans les années 1970. Après deux étapes où on a voulu simplement obtenir des matières premières (I) et développer la production pour le marché local (II), on en est arrivé à un troisième stage (III) où les multinationales investissent dans des industries du Tiers monde afin d'y développer une capacité à exporter vers les marchés des pays industriels qui sont le berceau des entreprises plurinationales. R. COHEN et J. FRIEDEN, « The Impact of Multinational Corporations on Developing Nations » in E.P. REUBENS (ed.) *The Challenge of the New International Economic Order*, Boulder, Westview Press, 1981, pp. 147-177.
36. Une étude récente de M. DOLAN & B. TOMLIN, « First World-Third World Linkages: External Relations and Economic Development » *International Organization*, 34, 1, 1980, pp. 41-63 montre à partir d'un examen de l'expérience de 104 pays que l'effet des plurinationales sur la croissance des pays en voie de développement est positif à court terme mais négatif à plus long terme. Il n'est pas certain que cette étude prenne pleinement conscience de tous les effets de l'évolution dans la nature de l'investissement direct par les plurinationales mentionnée en note 35.
37. OECD *Interfuturs...* p. 298. La suite de cette citation mérite d'ailleurs d'être retenue à cause du caractère un peu euphorique des aspirations qu'elle véhicule: « À la suite de ce processus, les nations dont l'économie est actuellement développée seront devenues minoritaires dans la population et dans la production mondiale. La hiérarchie des niveaux de vie se sera transformée, la notion même de pays développés et en développement aura sans doute perdue sa signification ».

Tiers monde face aux plurinationales (qui sont le tissu institutionnel intégrateur le plus important de l'économie mondiale) font que l'on ne peut pas croire que cette évolution vers une économie mondiale renouvelée et une économie d'information généralisée pourra vraiment s'accomplir avant le milieu du siècle prochain.

V - VERS UN NOUVEL ORDRE INDUSTRIEL INTERNATIONAL ?

L'économie mondiale est en mutation et les forces majeures en train de redéfinir la division internationale du travail viennent de la nouvelle économie de l'information en-train-de-prendre et du réseau d'institutions non-marchandes qui ont émergé pour la gérer.

Mais les contours de ce nouvel ordre industriel international, que chaque acteur veut conformer à sa manière, vont probablement être assez différents du contenu des plans des divers acteurs en présence.

On connaît les vœux des pays en voie de développement: la déclaration de Lima de mars 1975 parle de 25% de la production industrielle mondiale par les pays en voie de développement en l'an 2000. Ce ne serait d'ailleurs là qu'un premier pas vers la réalisation d'un objectif plus lointain qui voudrait que la production industrielle mondiale soit plus ou moins distribuée au *pro rata* de la population. Comme le rapport des populations des pays plus développés par rapport aux pays moins développés est de façon conservatrice à peu près de deux à un, c'est ni plus ni moins que les deux tiers de la production industrielle mondiale qu'on souhaiterait voir dans les pays moins développés.³⁸

C'est là un vœu difficile à défendre au plan économique puisqu'il n'y a pas plus de raisons de répandre l'activité industrielle également sur l'espace mondial que de distribuer les vaches également de par le territoire. C'est aussi un vœu qui a peu de chance de se réaliser. Vraisemblablement, aussi, l'activité industrielle qu'on retrouvera dans le Tiers monde va demeurer pour un moment une activité déqualifiée.

Le centre de gravité de l'économie mondiale demeure le club des pays industrialisés: à la fin des années 1970, les États-Unis et les pays du Marché

38. Encore qu'il faille être prudent. Pour autant que les pays industrialisés continuent de promouvoir des politiques protectionnistes que les consommateurs-voteurs vont limiter à un certain plafond, et que les pays en voie de développement vont suivre l'exemple de la Corée, de Hong-Kong et de Taiwan et répondre à des pratiques protectionnistes par une rationalisation systématique de leur industrie, une diversification de leurs marchés et de leurs produits et un accroissement du niveau de sophistication technologique de ces derniers avec l'aide des entreprises plurinationales, on peut croire que la convergence peut venir plus vite que prévue. La possibilité d'un saute-mouton qui permettrait à certains pays nouvellement industrialisés de rejoindre et de dépasser des économies plus avancées existe clairement. D'autant plus, peut-être que ce que ces économies semblent savoir faire naturellement, il semble qu'il faille que certaines économies industrialisées doivent le réapprendre péniblement. (W.J. ABERNATHY; K.B. CLARK; A.M. KANTROW, *Industrial Renaissance - Producing a Competitive Future for America*, New York, Basic Books, 1983).

39. R.S. BROWNE, « Changing International Specialization and U.S. Imports of Manufactures » in E.P. REUBENS (ed.) *op. cit.* pp. 91-112.

Commun représentaient la moitié de la production mondiale. Si on ajoute le Japon et la Russie, on s'approche des trois quarts. Il est donc clair que le nouvel ordre économique international devra pivoter autour des États-Unis, du Japon et de l'Europe d'ici la fin du siècle.⁴⁰

Dans ce cœur de l'économie mondiale industrialisée, deux groupes d'acteurs veulent être des définisseurs de situation: les États-nations d'abord qui auraient bien voulu monopoliser les bienfaits de la civilisation technicienne mais qui voient avec horreur les nouveaux pays industrialisés menacer les fondements de leurs économies; ensuite, les cinquante entreprises plurinationales, qui contrôlent 10% du PNB mondial (ou les 2 000 firmes entreprises qui produisent les trois quarts de la production des pays occidentaux) et veulent maintenir leur hégémonie sur nombre de filières de l'industrie mondiale.⁴¹

Pour les États-nations, la tentation d'un protectionnisme généralisé est grande. Pour éviter le chômage et la dislocation de leurs économies, on voudra fermer les frontières et les marchés des pays industrialisés aux biens manufacturés dans les régions périphériques et on subventionnera les productions domestiques de secteurs industriels non-concurrentiels. C'est un scénario suicidaire: les guerres économiques destructrices, la création d'unions douanières et marchés communs régionaux et une balkanisation accrue de l'économie mondiale. Ce genre de guerre économique est susceptible de ralentir considérablement le processus de rattrapage des pays en train de s'industrialiser et de ralentir la vitesse de croissance de l'économie mondiale. C'est le scénario des pays riches tentant de monopoliser la civilisation technologique.⁴²

Les plurinationales voient les choses autrement. Elles ont appris depuis le XIX^e siècle à déborder et contourner les protectionnismes des États et leur objectif est ni plus ni moins que d'organiser l'économie à l'échelle mondiale avec le minimum de frictions nationales. Pour elles, l'intégration transnationale de la production va vouloir dire une sorte de désintégration nationale qui n'est pas voulue comme telle mais qui est le résultat de leurs activités. Pour les plurinationales, le libre-échange dans un monde sans frontières est une sorte d'idéal.⁴³

Le nouvel ordre industriel international ne sera pas dicté par le protectionnisme brutal des pays industrialisés ni par les libres jeux du marché que les pays

40. C. MÉGRELIS, *op. cit.* ch. 4. Ce qui plus est la dérive de l'activité économique vers une dominante information condamne l'évolution de l'ordre industriel à conserver un centre de gravité dans les pays industrialisés. En effet, même si un certain nombre de pays nouvellement industrialisés vont pouvoir acheter (ou obtenir via leurs liens avec les entreprises plurinationales) de la technologie et du *know-how*, il est clair que, d'ici la fin du siècle tout au moins, la direction du flux d'information sera du centre vers la périphérie. L'hégémonie de l'ordre industriel va donc demeurer dans les pays maintenant industrialisés.

41. Christian Mégrélis décrit en détails tous les acteurs de ce drame économique (ch. II). Certains des chiffres qu'il rapporte pour la fin des années 1970 confirment le diagnostic qu'un combat pour le contrôle de l'économie mondiale est en cours entre les États-nations et les plurinationales: rappelons que la moitié des exportations du Tiers Monde est contrôlée par les plurinationales. (p. 128); aussi G. PAQUET, (ed.) *The Multinational Firm...* *op. cit.*, ch. I.

42. C. MÉGRELIS, *op. cit.*, pp. 115-119.

43. U.N., Commission on Transnational Corporations, *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination*, New York, 1978.

industrialisés ne tolèrent pas. Ni la rationalité des nations ni la rationalité technologique des plurinationales ne prévaudront entièrement. Ce qui définira le nouvel ordre industriel international sera une nouvelle donne, un accord négocié entre ces antagonistes, une forme d'accommodation.

Cette négociation qui, depuis plus d'une décennie, apparaît à plusieurs comme utopique et sans espoir va s'imposer à mesure que l'environnement va devenir plus turbulent. Comme l'expliquent Emery & Trist, « les contextes de turbulence appellent une relation entre des organisations non semblables dont les destins sont fondamentalement en corrélation positive... des relations qui maximiseront la coopération, bien qu'ayant toujours à l'esprit qu'aucune organisation ne peut s'arroger le rôle de l'autre et devenir dominante. »⁴⁴

Il en est qui se sont impatientés devant les échecs des négociations pour l'établissement d'un nouvel ordre économique international. Mais c'est oublier que c'est une idée qui n'a pas dix ans, c'est une idée de 1974.⁴⁵ Ce qui manque, après l'accord au niveau des principes, ce sont les études techniques qui vont permettre de cerner les marges de manoeuvre inexploitées, les possibles, les accords à plusieurs volets qui rendront acceptables des propositions simples considérées isolément comme trop radicales.

Des embryons d'ententes de ce genre ont commencé de poindre dans les négociations bilatérales entre pays industrialisés dont l'interdépendance devenait destructrice. L'entente sur la limitation des exportations japonaises de voitures vers les États-Unis est un exemple. Les stratégies industrielles nationales ont souvent cherché à tâtons ces limites du possible.⁴⁶ Mais déjà, on a mis sur la table un certain nombre de plans plus ou moins ambitieux – depuis l'idée d'une sorte de plan Marshall mondial suggéré par la Banque Mondiale, jusqu'au projet d'une Banque Internationale de Développement Technologique suggéré par le Nobel Jan Tinbergen pour organiser le transfert de technologie, en passant par les grandes épures platoniciennes célébrées ces temps-ci par les architectes sociaux dans les bureaucraties internationales⁴⁷ – dont plusieurs volets sont repris autour des diverses tables de négociations sectorielles ou régionales.

44. F.E. EMERY et E.L. TRIST, *op. cit.*, p. 299. C'est ce qu'ils nomment une matrice organisationnelle. La trame causale de l'environnement en arriverait selon Emery et Trist à engendrer « une telle matrice... en délimitant, d'après des critères de valeurs, les caractéristiques de qui peut être inclus dans le domaine spécifié, et par la suite, qui peut y être admis. » p. 299.

45. Résolution 3201 (S-VI) adoptée sans objections par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 1^{er} mai 1974.

46. J. PINDER, (ed.), *National Industrial Strategies and the World Economy*, London. Croom Helm, 1982.

47. J. TINBERGEN (Coordinator), *Reshaping the International Order – A Report to the Club of Rome*, New York, Dutton and Co. 1976, ch. 14. Pour un coup d'oeil sur les racines historiques, intellectuelles et idéologiques de ce qu'on nomme le nouvel ordre économique international, voir E.P. REUBENS, « An Overview of the NIEO » in E.P. REUBENS (ed.) *op. cit.* ch. 1. Reubens mentionne en particulier, quatre grandes visions de cet ordre nouveau: 1) le NITFO (new international trade and finance order), une sorte d'arrangement mondial du commerce et de la finance; 2) le NIEDO (new international economic developmental order) sorte de nouvelle division internationale du travail; 3) le NIEMO (new international economic migrational order), sorte de mouvement migratoire au niveau mondial; 4) le NIEBO (new international economic bloc order) sorte de système de blocs économiques multinationaux.

Ces propositions sont autant de réponses à un constat simple: dans l'économie de l'information du « second XX^{ème} siècle » (Perroux), l'interdépendance est la règle et tant le protectionnisme des nations que le néo-colonialisme des grandes unités inter-territoriales condamnent l'économie mondiale à dégénérer en versions plus ou moins tragiques d'un jeu à somme négative. Ce que tous cherchent, pour le moment, à l'enseigne d'un nouvel ordre économique international, c'est une façon de transformer les problèmes Nord-Sud en déséquilibre créateur susceptible d'engendrer des solutions à somme positive pour le grand jeu économique mondial.⁴⁸

VI - CONCLUSION

L'ordre économique international s'est métamorphosé à quelques reprises au cours des derniers cinq ou six siècles. Chaque fois, la mutation a été le résultat d'un ensemble de forces que les historiens économistes ont tenté de préciser avec plus ou moins de succès.

Nous avons suggéré que c'est dans l'interaction de six sous-processus qu'il faut chercher la source sinon la cause de ces transformations qui vont faire que l'ordre économique va s'instituer différemment au sens de Karl Polanyi.⁴⁹

Nous ne nous sommes pas attaché à démontrer comment chacune des grandes discontinuités dans l'ordre économique mondial pouvait être analysée par ce procédé, c'est un travail qui aurait réclamé tout un livre. Nous nous sommes plutôt penché sur la dernière grande discontinuité que nous sommes en train de vivre. Notre diagnostic a mis au centre de l'explication pour cette dernière mutation la dématérialisation de la vie économique: un changement majeur dans le sous-processus de production et d'échange. Les effets de réverbération de ce changement sur les autres sous-processus devaient s'avérer déterminants: déterritorialisation et délocalisation de l'activité économique, concurrence accrue, internationalisation de la production, oligopolisation sociale, protectionnisme et corporatisme, etc..

Le résultat a été l'accélération de la remise en question des marchés comme mécanismes uniques et seuls efficaces de coordination de l'activité économique: déjà Karl Polanyi avait perçu les commencements de cette remise en question bien avant 1945,⁵⁰ mais avec l'économie de l'information le processus s'affoie.

Deux grandes logiques non-marchandes se font face: la rationalité nationale des États et la rationalité technique des grandes unités inter-territoriales. Le nouvel ordre industriel international va devoir émerger d'un accommodement entre ces deux logiques et depuis que la crise de transition a été accentuée par le ralentissement de la croissance économique mondiale, on a commencé à chercher à quoi pourrait ressembler un tel accommodement.

48. E.P. REUBENS, *op. cit.*, p. 17

49. K. POLANYI, « The Economy as Instituted Process » in G. DALTON (ed.) *Primitive, Archaic and Modern Economies: Essays of Karl Polanyi*, New York, Double Day 1968, pp. 139-174.

50. K. POLANYI, *The Great Transformation*, Boston, Bacon Press, 1957.

Pour certains la logique qui soutend l'internationalisation de la production par les plurinationales correspond à la seule logique possible, celle du marché libre: pour eux la question même d'un nouvel ordre économique international à construire est simplement le fait d'une idéologie vicieuse et futile.⁵¹ Pour d'autres, c'est l'écho d'une croisade pour la justice: une logique des besoins humains de base qui appelle une refonte de l'appareil économique mondial.⁵²

Pour le moment, ces forces sont en équilibre conflictuel mais un certain accommodement est en train de se faire. Avant que des formes précises ne soient cristallisées pour cet accord négocié, il demeure possible de prédire tout un éventail de futuribles. Les divers avatars de ce qu'on a commencé de nommer le nouvel ordre industriel international constituent un sous-ensemble de ces futurs possibles.

Pour notre part, sans pouvoir dire quand une telle formule va s'accréditer, nous croyons que le compromis efficace qui a des chances de s'accomplir va voir la naissance d'une notion de libre-échange international renouvelé basé sur des conditions de réciprocité. C'est le *fair trade* de Christian Mégrelis.⁵³

Quelles configurations d'activités industrielles vont alors être instituées dans les diverses portions du monde et selon quelles filières ou hiérarchies vont-elles s'intégrer? Il est trop tôt pour le dire car le sous-procès de production et d'échange ne va pas pouvoir être pensé en isolation des autres sous-procès.

Le fait qu'aux dernières négociations de Genève, à l'été 1983,⁵⁴ des pays du Tiers monde aient insisté pour obtenir des concessions importantes dans l'allocation internationale des spectres de radio-fréquences pour diffusion par satellite est important. Cela s'est produit même dans des cas où ces pays vont peut-être mettre des décennies avant de pouvoir s'en servir. Au lieu d'utiliser ces éléments pour négocier des avantages industriels immédiats avec les pays riches, on a préféré établir des droits à l'orbite et au spectre. Voilà qui montre bien que les pays du

51. H.G. GRUBEL, « The Case against the New International Economic Order », *Weinwirtschaftliches Archiv*, Band 113, No. 2, 1977, pp. 284-306.

52. D.M. LEIPZIGER, « The Basic Human Needs Approach and North-South Relations » in E.P. REUBENS, (ed.) *op. cit.* pp. 255-279.

53. C. MÉGRELIS, *op. cit.*, pp. 120-129. Quant à savoir si le moment est propice pour un multilogue international susceptible d'être porteur d'un accord global, il semble bien que même les plus optimistes sont pessimistes à court terme. Les pays industrialisés préfèrent pour le moment des négociations sectorielles à l'intérieur des agences économiques spécialisées qu'ils contrôlent (FMI, Banque Mondiale, etc...) alors que les pays en voie de développement voudraient plutôt des négociations globales au niveau des Nations Unies ou le principe d'un pays un vote leur donne un certain avantage. Pour le moment, c'est l'impasse. Il semble bien cependant que certains problèmes aigus comme les migrations internationales et l'endettement mondial pourraient servir de détonateurs et commander des conférences qui pourraient entre autres choses créer des institutions capables de résoudre ces problèmes de façon efficace au niveau global mais aussi jeter les bases d'un compromis entre le Nord et le Sud sur les rôles respectifs des agences spécialisées et des Nations Unies comme forums pour les négociations entre le Nord et le Sud. J. BHAGWATI, « Withier the Global Negotiations? » *Finance and Development*, 20, 3, Sept. 1983, pp. 34-36.

54. Il s'agissait de la Conférence Administrative sur les Radio-Communications convoquée sous les auspices de l'Union Internationale des Télécommunications en juin-juillet 1983 à Genève.

Tiers monde ont déjà compris que l'avenir est à l'information et qu'un nouvel ordre international de l'information est plus important, peut-être, plus fondamental qu'un nouvel ordre industriel international qui n'en sera de toutes manières que la conséquence et le double."

55. Pour un examen de ce nouvel ordre mondial de l'information et de la communication, voir le rapport de la Commission internationale d'étude des problèmes de la communication de l'UNESCO sous la direction de Sean MACBRINE, *Voix multiples un seul monde: Vers un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication plus juste et plus efficace*, UNESCO 1980. Aussi M. JESSAWALLA et D.M. LAMBERTON (éds.) *Communication Economics and Development*, New York, Pergamon Press 1982, en particulier ch. 8-9. Quelle que soit l'importance de ce débat, il est clair que même si le Nord et le Sud par leurs instances gouvernementales en venaient à se mettre d'accord sur des forums utiles, rien de sérieux ne pourra se faire sans une participation intégrale des entreprises plurinationales à ces débats. Ces entreprises détiennent trop le leviers de décision pour qu'on puisse les ignorer. Et le pouvoir de ces entreprises est encore plus déterminant dans le monde de l'information. Mais avant qu'on appelle ces entreprises aux tables de négociations, il faudra une révolution dans les esprits au niveau mondial. Entre-temps, on a l'impression qu'à ces débats internationaux, les entreprises plurinationales sont, explicitement tout au moins, des « partenaires muets » ou comme les héros de Ralph Ellison, des réalités invisibles.

5 J.L. Migué

L'économique des choix politiques protectionnistes

La démarche entreprise dans ces pages a montré que les gouvernements enfreignent les règles élémentaires de l'efficacité en adoptant des politiques nationalistes protectionnistes. Comment peut-on expliquer que les citoyens en viennent à s'imposer à eux-mêmes, à travers les institutions gouvernementales, un aménagement si paradoxal qui gaspille ainsi inutilement des ressources coûteuses? Le chapitre précédent nous a fourni les fondements de la réponse. En même temps qu'il introduit des inefficacités, le secteur public opère des transferts de richesse entre groupes de citoyens. À l'intérieur des règles du jeu politique en vigueur, ces transferts, bien qu'inefficaces, attirent des votes aux gouvernements qui les opèrent. L'objet du présent chapitre est d'analyser la dynamique politique par laquelle il devient ainsi rentable pour les hommes politiques et les partis de sacrifier le souci d'efficacité et de s'en tenir plutôt à identifier les groupes de transferts les plus susceptibles de garantir l'élection ou la réélection.

La façon traditionnelle dont l'analyse économique et politique aborde l'étude des gouvernements nous est, à cet égard, de peu d'utilité. Le premier postulat sous-jacent à l'analyse traditionnelle et à la perception populaire du gouvernement dénnit ce dernier comme une espèce d'entité désincarnée, de despote bienveillant, animé du seul souci de suppléer aux défaillances du marché et de réaliser le bien commun. Dans cette perspective, la tâche de l'économiste et, en général, des analystes sociaux consisterait essentiellement à formuler naïvement les politiques optimales pour qu'automatiquement le gouvernement, dans sa bonté naturelle, les adopte et les traduise fidèlement en règles de comportement.

Dans un deuxième postulat, aussi répandu, une longue tradition d'analyse du secteur public distingue implicitement deux personnes ou deux motivations à l'intérieur de chaque individu: l'électeur, d'une part, et le consommateur ou le producteur du marché privé,

d'autre part. Le citoyen, comme votant déterminant des choix collectifs, formulerait ses décisions et son vote de façon désintéressée, en fonction de « l'intérêt public » ou du bien commun, c'est-à-dire d'une façon étrangère au calcul économique intéressé du consommateur et du producteur privé conventionnels. Par contre, le citoyen consommateur et producteur qu'on retrouve au supermarché ou à l'usine rechercherait plutôt son propre intérêt. Le premier serait un être généreux; l'autre, un être non seulement rationnel, mais aussi matérialiste et mesquin.

La politique vue par l'économique

Avec l'application de la méthodologie économique classique aux questions de choix collectifs, une deuxième tradition s'est implantée au cours des quelque quinze dernières années, principalement aux Etats-Unis. Selon celle-ci, l'économique prétend pouvoir apporter sa contribution à la compréhension de nombreux problèmes associés aux institutions non commerciales et, en particulier, aux processus politiques et bureaucratiques. Le même *homo oeconomicus*, que la tradition identifie à l'entreprise et au consommateur, se retrouverait donc dans toutes les institutions sociales et, en l'occurrence, dans les institutions politiques.

Le gouvernement, instrument de promotion d'intérêts particuliers

L'analyse moderne rejette donc les postulats du gouvernement bienveillant et du votant vertueux pour la raison bien simple qu'ils n'expliquent rien aux phénomènes politiques et bureaucratiques. Elle perçoit le gouvernement démocratique de nos régimes comme un appareil ou un mécanisme, parallèle à celui du marché, par lequel les individus qui composent la société cherchent à poursuivre leurs fins personnelles. En un mot, hommes politiques et bureaucrates sont des individus qui recherchent leur satisfaction, qui maximisent leur bien-être. A quelque parti qu'il appartienne, l'homme politique typique n'est ni plus ni moins vertueux que le reste de la population. Dans un régime dont l'une des règles du jeu fondamentales est le scrutin, la poursuite de l'ensemble de ces fins personnelles équivaudra, pour un homme politique, à se faire élire ou réélire. C'est la condition de sa survie comme le profit maximum est la condition de survie de l'homme d'affaires.

Il n'y a pas lieu de se formaliser de cette perception prosaïque du député. Ce n'est pas de la générosité de l'homme politique que le citoyen doit attendre les services publics qu'il désire, mais de son souci de gagner les élections. Parallèlement au marché par lequel les consommateurs obtiennent, pour différents biens et services

échangeables, la quantité et la qualité qu'ils désirent, le gouvernement démocratique est un mécanisme par lequel les citoyens expriment leurs préférences et cherchent à atteindre leurs fins.

Dans le marché, les individus qui cherchent à faire de l'argent (intérêt personnel) produisent des autos, des vêtements, des journaux et d'autres denrées dont les gens tirent satisfaction (intérêt public). De la même manière, dans une démocratie authentique, l'homme politique dont la seule ambition est de gagner ou de garder le pouvoir (intérêt personnel) offrira de la protection policière, de l'éducation, des routes, des allocations sociales, etc. (intérêt public). Pour n'être pas toujours monétaire, le calcul des bénéfices et des coûts personnels qu'effectuent les hommes politiques dans la recherche de leur propre satisfaction au sein des institutions parlementaires n'en est pas moins rationnel et donc économique. L'homme politique ou le parti qui légifère une hausse de tarifs douaniers au profit de producteurs vigilants et au détriment de consommateurs mal informés et inorganisés obéit à la même rationalité que le fabricant d'autos qui investit dans le modèle futuriste plutôt que dans la voiture sûre mais impopulaire. Il y trouve son profit en votes plutôt qu'en dividendes.

La compréhension des phénomènes politiques, c'est-à-dire des choix effectués par les gouvernements, exige aussi qu'on abandonne le postulat du dédoublement de la personnalité en électeur désintéressé et en consommateur égoïste. Les votants et les consommateurs sont les mêmes individus. Rien ne justifie de présumer qu'ils se comportent différemment au supermarché et au bureau de scrutin. Dans l'un et dans l'autre cas, ils choisissent le produit ou le candidat le plus susceptible d'améliorer leur sort, donc celui qui maximise leur propre bien-être.

Bien qu'à première vue évidente et anodine, cette hypothèse entraîne des corollaires radicalement différents du préjugé conventionnel. Ainsi, elle oblige à abandonner la présomption que le gouvernement vise à des buts plus nobles que les individus au marché. L'altruisme, phénomène rare et qui explique une proportion infinitésimale de la réalité sociale, n'est pas exclusif au secteur public. Au contraire, grâce aux institutions de charité privée, le marché offre aux âmes généreuses plus d'occasions que le cadre bureaucratique de consacrer temps et argent à la promotion du bien-être de leurs semblables. Le fait est que, ni dans l'un ni dans l'autre régime, les gens n'affectent beaucoup de leur revenu ou de leur temps à cette noble cause.

Le gouvernement et le marché, deux règles du jeu différentes

Si les gens qui évoluent dans le cadre des institutions publiques obéissent à la même dynamique de l'*homo œconomicus* que les indi-

vidus qui appartiennent aux institutions privées, parce qu'ils sont les mêmes. il ne s'ensuit pas pour autant que l'appareil politique et le mécanisme du marché donnent les mêmes résultats. Ce qui distingue ces deux institutions, ce n'est donc pas la nature des hommes qui les composent, mais plutôt le conditionnement extérieur auquel ces derniers sont soumis, les contraintes qui circonscrivent leur discrétion, les règles du jeu qui les régissent, le régime de sanctions et de récompenses qui encadre leurs comportements.

Dans le marché, les décisions sont individuelles et décentralisées au maximum. Grâce au prix dont conviennent implicitement consommateurs et producteurs dans leurs échanges, le producteur qui répond le mieux aux préférences des consommateurs reçoit directement d'eux sa récompense en profits accrus. Son concurrent moins attentif aux goûts de sa clientèle en subit la pénalité correspondante. Par la liberté qu'il confère aux deux parties à l'échange et par les contraintes du budget et de la concurrence qu'il leur impose, le marché tend généralement à exclure l'arbitraire, la tyrannie et la domination du groupe sur l'individu. Il garantit que la production n'est ni insuffisante, ni surabondante. Il répartit celle-ci entre les citoyens suivant l'intensité de leurs préférences et les limites de leur budget. Il maintient un contrôle constant des citoyens sur les fournisseurs. L'égoïsme de chacun sert inconsciemment les intérêts de tous. En un mot, il est efficace.

Dans le processus politique, la décision collective et centralisée se substitue aux choix individuels du marché. Les règles du jeu inhérentes aux processus politiques se distinguent de celles du marché par deux principales caractéristiques : le scrutin majoritaire, d'une part, et l'échange de votes ou de politiques, d'autre part.

Le scrutin

L'analyse économique du scrutin¹ permet de prédire qu'à lui seul le scrutin majoritaire mène à un niveau et à une combinaison de production correspondant aux préférences du votant médian, c'est-à-dire de celui qui se situe au milieu de la distribution des préférences des votants. Pour cette raison, le processus du scrutin répondrait à lui seul assez mal aux variations de préférences des in-

¹ Cette analyse remonte à Black, Bowen et Downs : Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, 1958; — H. Bowen, "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources", *Quarterly Journal of Economics* 58, novembre 1943, pp. 27-48, reproduit dans *Readings in Welfare Economics*, Kenneth J. Arrow et Tibor Scitovski (sous la direction de), Richard D. Irwin, Homewood (Ill.), 1969, pp. 115-32; — et Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Bros., New York, 1957.

dividus. Par exemple, au Québec, les nationalistes jugent que la politique de la langue ne va pas assez loin; les anti-nationalistes, qu'elle va trop loin. Pour que le résultat optimal s'obtienne dans tous les cas, et que tous les individus atteignent leur position préférée, il faut qu'un mécanisme d'échange permette aux individus éloignés de la position médiane d'acheter en quelque sorte le consentement d'une majorité à la variation du budget ou de la réglementation dans le sens de leurs préférences. Ce mécanisme de compensation existe dans le monde réel et prend la forme du *logrolling* ou de l'échange de votes. C'est le marché politique.

Le marché politique

Les formes concrètes que prend cet échange sont multiples. Il peut être explicite comme lorsque les représentants de groupes de votants particuliers échangent leur consentement à une décision qu'ils ne prisent guère en retour du consentement d'autres représentants à une décision que ces derniers défavorisent. L'adoption de plates-formes complexes par les partis politiques constitue une illustration d'échange implicite. Les préférences d'un individu peuvent être si intenses pour un élément particulier de cette plate-forme qu'il est disposé à soutenir l'ensemble du programme, même au prix d'en appuyer toutes les autres composantes.

Il existe d'autres formes plus explicites d'échanges dans toutes nos institutions parlementaires, au sein du Cabinet des ministres, du congrès des partis et du «caucus» des députés. L'obéissance des députés aux directives du parti en est une manifestation. Par le truchement de ces marchandages, toutes sortes de politiques sont faites sur mesure pour favoriser des groupes de pression spécifiques². Même peu favorables à l'expansion du budget des universités, les milieux agricoles appuieront cette mesure si on leur promet en retour la réglementation du lait. Ces compromis sont dans la nature même des processus politiques et de notre régime d'échange de votes.

Il existe de très bons côtés à cet échange, à cette négociation, à ce marché politique. L'effet principal en est d'atténuer le caractère grossier du scrutin, qui ne laisse aucune place à l'expression de l'intensité variable des préférences. Si le marché politique fonctionnait parfaitement, c'est-à-dire s'il n'en coûtait rien aux citoyens pour s'informer et échanger entre eux pour mieux révéler l'intensité de leurs préférences, on obtiendrait un résultat efficace. Dans ce marché, comme dans le marché classique, les bienfaits de la concurrence réapparaîtraient.

² Voir à ce sujet Albert Breton, *The Economic Theory of Representative Government*. Aldine Atherton, Chicago, 1974.

Malheureusement, dans la réalité, le processus de révélation des préférences comporte des coûts qui permettent souvent aux minorités bien organisées d'incurver les décisions politiques en leur faveur.

Coût de l'action politique et apathie des citoyens

Le processus politique est imparfait, parce qu'il coûte cher. En effet, il faut s'engager dans un nombre incalculable d'actions pour faire connaître ses préférences aux hommes politiques, depuis le lobbying des groupes d'intérêt jusqu'aux manifestations populaires dans la rue, en passant par l'adhésion aux comités de citoyens et la migration à travers les juridictions. Il faut donc s'organiser pour transmettre ses préférences. Or, le coût de cette participation à l'action politique est élevé, et les individus dans l'ensemble refusent souvent de le subir. Ils s'abstiennent donc d'exprimer leurs préférences, sauf lorsque leurs intérêts sont en cause de façon très importante, ou que l'occasion leur est offerte de s'exprimer sans qu'il leur en coûte très cher.

Si les bénéfices et les coûts de cette action politique étaient distribués uniformément entre les citoyens, le degré de participation à l'activité politique serait le même pour tous. Il n'en va pas ainsi dans le monde réel. Les décisions gouvernementales (et collectives en général) ne bénéficient pas uniformément à tous les individus ni ne les grevent également. Il s'ensuit que toute décision gouvernementale comporte des bénéfices et des coûts variables selon les différents groupes. Dans la mesure où les citoyens sont rationnels, ils investissent en action politique seulement lorsque les bénéfices escomptés l'emportent sur les coûts. Pour déterminer l'aboutissement du processus politique, il faut donc identifier dans chaque décision les individus et les groupes susceptibles d'en profiter ou d'en souffrir le plus. Ce seront eux qui feront le plus de pression pour obtenir la décision qui leur sera favorable.

La politique au service de groupes restreints de consommateurs

On pourrait démontrer que l'aménagement institutionnel actuel du financement d'un grand nombre d'activités publiques signifie précisément que les décisions concernant cette distribution des bénéfices et des coûts sont dominées par des groupes restreints de consommateurs. Toutes les politiques qui exercent des incidences localement circonscrites et qui sont financées par l'ensemble des citoyens ou par un gouvernement supérieur donne lieu à cette sorte de pondération, à cette dynamique de domination des consommateurs les plus intéressés sur les autres. Les politiques de transport, d'habitation, de rénovation urbaine, de parcs publics, même de santé et d'éducation appartiennent à cette variété. On ne construit

pas une route ou un hôpital *in abstracto*. On les construit à tel endroit, à tel moment. Cette route et cet hôpital profiteront de façon intense à un groupe localement circonscrit et le coût en sera supporté par l'ensemble de la population. Le phénomène se répétera à Rimouski, à Montréal, à Vancouver, etc. Au total, on construira trop de routes et trop d'hôpitaux.

Les politiques de développement régional s'inspirent de cette dynamique. Elles offrent, par exemple, des subventions d'un gouvernement central, le gouvernement canadien ou québécois, à des entreprises ou à des régions particulières, ou alors une part disproportionnée du budget de la voirie, de l'éducation, du tourisme à des groupes très localisés. Ces groupements locaux font de l'action politique intense. Ce sont eux qui hantent les couloirs du Parlement. Quand arrive le moment d'implanter des installations dans une région particulière, les autres régions se montrent indifférentes. Les premiers intéressés emportent le morceau. Les politiques qui s'inspirent prétendument du souci de développer les régions ne sont souvent que des rationalisations d'intérêts de groupes locaux circonscrits.

Le premier corollaire général qu'on dégage de l'analyse des processus politiques veut donc que, lorsque les bénéfices d'une décision gouvernementale sont géographiquement plus concentrés ou circonscrits que la distribution des coûts, la probabilité que cette décision se prenne s'élève. Dans ces conditions, le calcul économique amène les groupes locaux de bénéficiaires à investir beaucoup d'efforts et d'argent en action politique pour promouvoir l'adoption du programme. Comme, par hypothèse, le fardeau de cette mesure se trouve distribué de façon très vaste parmi l'ensemble des contribuables, ces derniers n'éprouvent que faiblement l'incitation à s'engager dans l'action politique contraire pour s'y opposer. Les premiers achètent le vote majoritaire de la population sans avoir à indemniser intégralement la majorité.

Un bon entrepreneur politique ou un parti qui sait gagner des élections ralliera une majorité de votants usagers autour d'un programme de subventions. Ce parti gagnera un grand nombre de votes chez les usagers et n'en perdra qu'un faible nombre chez les autres. Le gouvernement (provincial ou fédéral) qui inscrirait la tarification des services locaux au coût dans sa plate-forme se ferait inexorablement écraser par le parti d'opposition qui prônerait l'octroi inefficace de subventions. La théorie économique du gouvernement représentatif prédit le surdéveloppement de cette sorte de services.

La politique au service des détenteurs de facteurs

Nous avons jusqu'à maintenant associé les votants aux consommateurs et nous avons vu qu'un petit groupe de votants usagers peut

dominer la majorité. Il existe aussi un phénomène par lequel un groupe ou un ensemble de groupes successifs tend invariablement à dominer le processus politique, et c'est la dynamique par laquelle les producteurs dominent les consommateurs. Le terme producteur désigne ici tous les détenteurs de facteurs de production, travailleurs, membres des professions, chefs d'entreprises, propriétaires, etc.

La presque totalité du revenu d'un professeur d'université provient d'une activité très précise, très particulière, qui est l'enseignement et la recherche universitaires. Par contre, son budget de dépenses se distribue dans un nombre illimité de biens. Il achète des chemises, des autos, des bicyclettes, des voyages, etc. Que le prix du vêtement augmente de 10 pour cent, parce qu'il y a hausse du tarif sur le textile ou contingentement des chaussures, l'effet le gêne un peu, mais il ne consacra pas des jours d'efforts à s'opposer à cette mesure. Elle ne touche quand même que 1 ou 2 pour cent de son budget. Par contre, lorsque arrive la détermination du budget de l'éducation, il devient extrêmement éveillé comme producteur de services éducatifs, et il s'emploiera à ce que son organisation, qui s'appelle l'université ou le syndicat auquel il appartient, participe à la décision et qu'elle soit présente au moment où celle-ci se prend.

Le vote des individus et leur participation à l'action politique sont donc davantage conditionnés par leur statut de producteurs que par leur statut de consommateurs. La plus grande part de leur revenu provient de la possession d'un ou de quelques facteurs particuliers, tandis que leur consommation porte sur un éventail très vaste de biens et de services. Les détenteurs de facteurs feront plus d'action politique que les consommateurs.

Subvention ou réglementation

Dans un grand nombre de cas donc, le processus politique est dominé par les producteurs (groupes de travailleurs organisés ou d'entreprises), et c'est le consommateur ou le contribuable qui en font les frais. Le résultat peut cependant prendre deux formes. Les manifestations précises de cette dynamique peuvent, en effet, se traduire soit en subvention à des producteurs particuliers, soit en protection accrue contre la concurrence au moyen de la réglementation.

Comme détenteurs de facteurs de production, les agents économiques ont intérêt à ce que le prix de leur facteur soit aussi élevé que possible. Or, la variation du prix relatif d'un facteur peut provenir d'une expansion de la demande de produits ou de restrictions à l'offre de facteurs concurrents. Par conséquent, les bénéfices escomptés de l'action politique par les détenteurs de facteurs de production peuvent prendre la forme de subventions donnant lieu à

l'expansion de la demande ou de restrictions de l'offre par l'imposition d'obstacles à l'entrée de concurrents. Existe-t-il des raisons de croire que les fournisseurs de facteurs préféreront l'imposition d'obstacles à la concurrence à l'octroi de subventions à leur production?

La réponse est que les préférences du fournisseur dépendront de l'élasticité ou de la rigidité relatives de l'offre des facteurs considérés. Si un facteur est à ce point spécifique ou immobile que la quantité offerte en est presque invariable, son fournisseur est alors en mesure d'encaisser la presque totalité de la subvention accordée à sa production. Par contre, si l'offre en est élastique ou facilement variable, il ne peut rien gagner à la subvention, alors qu'une restriction quelconque à l'entrée d'autres facteurs lui procurerait un gain. une rente de production.

Considérons le cas de la subvention dans l'hypothèse d'une forte inélasticité ou d'une rigidité des facteurs. On se souviendra qu'en pratique cette occurrence est généralement associée à l'une ou à l'autre des conditions suivantes : importance élevée de salariés jouissant d'un capital humain imposant (spécialistes, managers), faible degré de concurrence pour les produits (cartellisation, monopolisation) ou les facteurs de production (syndicats puissants, fournisseurs fortement concentrés) et, enfin, déclin rapide du secteur ou élévation subite des coûts de production. Faute de mobilité des facteurs, il résulte de cette troisième condition que ce sont les facteurs en place (actifs physiques et travailleurs) plutôt que les consommateurs qui subissent inéluctablement le contrecoup des malheurs de l'industrie.

Le prix aux producteurs, dans ces conditions, s'élève d'un montant égal à la subvention unitaire. L'opération confère aux détenteurs de facteurs inélastiques ou peu variables de ces industries une rente correspondant au fardeau fiscal supplémentaire de l'ensemble des contribuables. Puisque le nombre des producteurs est supérieur à celui des contribuables, chacun des premiers retire de l'assistance publique des bénéfices supérieurs au fardeau fiscal supplémentaire de chacun des contribuables. Les producteurs sont donc incités à investir davantage en information et en action politique. Ils achètent implicitement l'appui d'une majorité de contribuables en faveur de la subvention, sans avoir à les indemniser intégralement.

¹ Les auteurs suivants ont répondu à cette question par l'affirmative : G. J. Stigler. «The Theory of Economic Regulation». *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, printemps 1971, pp. 3-21; — et James M. Buchanan et Gordon Tullock. «Polluters' Profits and Political Response: Direct Control versus Taxes». *American Economic Review* 65, mars 1975, pp. 139-47. Les faits et la théorie ne semblent pas justifier une telle certitude : voir S. Peltzman. «Toward a More General Theory of Regulation». *Journal of Law and Economics* 19, août 1976, pp. 211-41; — et Jean-Luc Migué. «Controls versus Subsidies in the Economic Theory of Regulation». *Journal of Law and Economics* 20, avril 1977, pp. 213-21.

Dans les secteurs où l'offre de facteurs est très élastique ou facilement adaptable, par exemple dans le service du taxi ou la production de lait, le contrôle de la production, des prix et de l'entrée fait monter le prix du bien ou du service aux consommateurs. Une rente de production en découle pour certains détenteurs de facteurs. Dans ce cas, la perte des consommateurs s'avère toujours supérieure aux bénéfices des facteurs de production. Un marché politique parfait interdirait l'adoption d'une mesure qui entraîne de telles pertes nettes.

L'intérêt de cet exposé est de montrer que, si (comme c'est toujours le cas) le nombre de détenteurs de facteurs est moins élevé que le nombre de consommateurs, les bénéfices des producteurs sont plus concentrés que les pertes des consommateurs. Chaque producteur retirera plus de bénéfices de la réglementation que chacun des consommateurs n'en subira de pertes. Le producteur fera donc plus d'action politique et cherchera à obtenir l'appui de la majorité sans avoir à compenser entièrement les consommateurs.

Applications aux politiques intérieures

Pour appuyer les conclusions du modèle, il faudrait maintenant entreprendre une revue systématique des politiques gouvernementales canadiennes. Ce serait le meilleur moyen de conférer au schéma une validité certaine.

Secteurs inélastiques

Qu'il nous suffise de rappeler qu'un survol rapide des industries les plus subventionnées (détaxées) au Canada confirme que celles-ci comportent une proportion élevée de facteurs inélastiques. Cette affirmation vaut pour l'éducation, en général, et l'enseignement et la recherche universitaires, en particulier (enseignants, chercheurs), pour la santé (médecins, infirmières), pour les industries extractives ayant longtemps joui d'exonérations fiscales (sol et richesses naturelles), de même que pour le transport urbain soumis universellement dans les villes à une tarification inférieure au coût (au profit des propriétaires du sol urbain et du capital immobilisé au centre des villes).

Certains inconvénients de la concentration urbaine ont augmenté rapidement depuis quelques années, imposant aux entreprises et aux individus des coûts sociaux grandissants. Or, pendant qu'à tort ou à bon droit on déplore ces coûts sociaux, tels la pollution, la congestion des rues, la saleté, le bruit, l'insalubrité des habitations dans certains milieux, qui frappent les facteurs immobiliers, et qu'on prône ou adopte des politiques spécifiques de développement régional pour déconcentrer la population, il s'avère que la plupart des politiques urbaines ont précisément pour résultat de soustraire les

habitants et les entreprises des villes au fardeau des coûts sociaux qu'ils imposent.

Les individus et les secteurs qui subissent la poussée des coûts reçoivent donc l'assistance de subventions généreuses. Ainsi, le coût social du transport urbain, automobile ou collectif, n'est pas imputé aux usagers des rues, mais aux contribuables, indépendamment du territoire qu'ils habitent. La pollution, en général, n'est pas imputée aux producteurs de produits polluants, mais encore ici aux contribuables par les subventions généreuses des gouvernements à la dépollution. Le fardeau de la plupart des services municipaux est assumé en partie par les gouvernements des échelons supérieurs, ce qui enlève ainsi aux citoyens le souci de choisir leur lieu de résidence et de travail selon les coûts réels de leur décision. Les politiques, en général, ont donc pour effet d'amplifier inexorablement les problèmes urbains. En vertu des règles du jeu en vigueur, ces choix inefficaces sont déterminés rationnellement par les citoyens rassemblés dans des coalitions successives.

À cet égard, les politiques de développement régional des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral appartiennent à la même catégorie analytique que les politiques énumérées ci-dessus. Par elles, les gouvernements octroient des subventions aux producteurs périphériques, directement ou par l'achat discriminatoire à l'intérieur de régions particulières. Ces mesures constituent des subventions aux détenteurs de facteurs immobiliers (propriétaires du sol, travailleurs immobiliers et investisseurs de capital fixe) des régions défavorisées où la demande est déclinante. La «stratégie industrielle» des gouvernements repose souvent, en dernier ressort, sur le souci d'accroître la population des régions défavorisées et donc d'accroître la demande de facteurs inélastiques dans ces régions.

Secteurs à offre élastique

Sur l'étendue des restrictions concédées aux secteurs concurrentiels (dont l'offre est élastique), les indices empiriques ne manquent pas. Voici, à titre d'illustration, une liste partielle mais longue de mesures de contingentement qui confirment la prédiction : limite au nombre et à la programmation des canaux de radio et de télévision, vente de bière réservée aux petits détaillants, spécialisation forcée des institutions financières, itinéraires de transport réservés (avions, autobus, trains, camions), contingentement dans certaines corporations professionnelles et certains corps de métier, accès limité au travail par l'émission de permis pour les manoeuvres de la construction, monopole du placement réservé aux syndicats de la construction, contingentement de la production agricole, contingentement du taxi. À côté des mesures de contingentement, on observe également,

dans un nombre élevé de secteurs concurrentiels, l'imposition de coûts d'entrée artificiels qui en réduisent l'accès. C'est le cas des lois du salaire minimum pour le marché du travail.

Par un paradoxe digne de mention, la prolifération et l'activisme des régies d'État s'observent principalement dans les secteurs souvent les plus concurrentiels, contrairement à ce qu'une perception normative du secteur public laisserait présumer. L'analyse normative associe la réglementation aux exigences technologiques qui imposent le monopole naturel et appellent donc la protection du consommateur contre les abus du pouvoir monopolistique. Un survol rapide des initiatives de réglementation et de coercition par les régies publiques révèle qu'au contraire la plupart des décisions importantes ont pour effet de réduire la concurrence. La logique du marché politique imparfait nous enseigne que la régie s'emploie plus à protéger les producteurs, c'est-à-dire à diminuer la concurrence, qu'à protéger les consommateurs.

Ainsi, là où la structure industrielle antérieure à la régulation se caractérisait par la concurrence, pure ou oligopolistique, les auteurs américains découvrent que la régie a entraîné de nombreux changements, mais dans le sens de la protection des producteurs plutôt que de celle des consommateurs. Dans le secteur des transports aux États-Unis, soit l'aviation commerciale et le camionnage, l'histoire de la réglementation se résumerait à peu près comme suit. Dans l'aviation, aux États-Unis, la réglementation aurait maintenu des prix de 32 à 47 pour cent supérieurs à ce qu'ils auraient été sans elle⁴. Dans le transport par camion, les transporteurs soustraits à l'autorité de l'*Interstate Commerce Commission* obtiennent des revenus moyens par tonne-mille de 41 à 58 pour cent inférieurs aux transporteurs publics réglementés⁵. Phénomène non moins significatif, le coût moyen des transporteurs soustraits à la réglementation se situe de loin en dessous du coût moyen des transporteurs réglementés. Au Canada, où le pouvoir des régies du transport semble moins fort, on peut fixer l'écart de prix attribuable à la réglementation à environ 10 pour cent⁶. Le résultat global ne laisse

⁴ W. A. Jordan, *Airline Regulation in America*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1970. Le même auteur démontre que ses conclusions valent aussi pour le Canada dans *Airline Performance under Regulation: Canada versus the United States*, *Logistics and Transportation Review* 14, n° 3, 1978, pp. 229-76.

⁵ N. Farmer, *The Case for Unregulated Truck Transportation*, *Journal of Farm Economics* 46, mai 1964, pp. 398-409.

⁶ J. Sloss, *Regulation of Motor Freight Transportation: A Quantitative Evaluation of Policy*, *Bell Journal of Economics* 1, automne 1970, pp. 327-66; — et J. Paimier, *A Further Analysis of Provincial Trucking Regulation*, *Bell Journal of Economics* 4, automne 1973, pp. 655-64.

aucun doute : le contrôle public de l'aviation et du camionnage a engendré des augmentations de prix de l'ordre de 9 à 50 pour cent sur une longue période.

Par opposition à ces secteurs élastiques, dans les secteurs où l'entreprise soumise à la réglementation jouissait déjà d'un pouvoir monopolistique avant l'institution de la régie, celle-ci semble n'avoir à peu près rien changé aux attributs essentiels du monopole⁷. Ainsi, le prix des services d'électricité, de téléphone et de distribution du gaz n'a pas subi de variation sensible aux États-Unis par suite de l'institution de régies publiques. La régulation s'accompagne aussi, dans ces secteurs, de la pratique de la subvention explicite ou croisée en faveur de sous-groupes de consommateurs et au détriment des consommateurs en général. En un mot, dans les secteurs monopolistiques, la protection des détenteurs de facteurs commandait que la régie ne change rien à la structure, mais qu'il y ait subvention.

Applications au protectionnisme extérieur

Telle quelle, l'analyse qui précède vaut pour les économies fermées, c'est-à-dire qui échangent peu ou pas avec l'extérieur. Elle vaut aussi dans les économies ouvertes pour l'ensemble des biens et des services qui ne font pas l'objet d'échange avec l'extérieur. Dans tous ces cas, la protection contre la concurrence d'origine exclusivement nationale suffit. De même, l'assistance publique par les subventions aux fournisseurs nationaux est empêchée par un nombre limité et lentement variable de détenteurs de facteurs.

Par contre, dans les industries où les coûts unitaires relatifs font que les fournisseurs nationaux et étrangers se partagent le marché intérieur, une dimension supplémentaire apparaît. Les producteurs nationaux en place voudront emprunter la voie politique pour se protéger contre la concurrence étrangère tout autant que contre les nouveaux venus nationaux.

À première vue, on peut considérer l'offre mondiale de biens qui traversent les frontières d'économies de la taille de celles du Canada et du Québec comme parfaitement élastique ou variable. Ces économies n'absorbent qu'une faible fraction des biens échangés et, pour cette raison, n'influent pas sur la détermination du prix mondial. Dans ces conditions, les producteurs nationaux ne sauraient s'armer de transferts par la voie de contrôles publics ou de subventions sans au préalable se protéger contre les concurrents de l'extérieur.

⁷ W. A. Jordan, «Producer Protection. Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation», *Journal of Law and Economics* 15, avril 1972, pp. 151-76.

Inélasticité des facteurs nationaux, déterminant du protectionnisme

Toutes les mesures protectionnistes appartiennent à l'une ou à l'autre des deux grandes catégories analytiques que sont, d'une part, les tarifs douaniers et le contingentement des importations, d'autre part, les subventions directes aux fournisseurs nationaux et les multiples variétés de politiques d'achat préférentiel, dont les nationalisations. Le truchement par lequel le premier groupe exerce son effet protectionniste en faveur des producteurs nationaux, c'est la compression qu'il exerce sur l'offre étrangère et l'escalade consécutive du prix des importations qu'il provoque. Du point de vue des producteurs nationaux, on comprend que cette barrière protectionniste se traduise par l'expansion de la demande de leur production, expansion qui leur permet de hisser le prix de cette dernière au niveau du prix mondial gonflé du facteur protectionniste. Les producteurs nationaux occupent une partie du terrain dont la politique a chassé les étrangers.

Quant aux politiques de subvention qui discriminent en faveur des producteurs nationaux, qu'elles soient explicites, comme dans les politiques d'achat préférentiel et de nationalisation, ou indirectes, comme dans l'octroi de subventions aux acheteurs individuels de ressources intérieures, leur impact est évidemment direct sur la demande qui se présente aux producteurs nationaux. Comme dans le cas de tarifs ou de contingentements, le prix touché par les producteurs nationaux s'élève d'un pourcentage correspondant à la subvention. La signification qui, pour nos fins, se dégage de cette mise en parallèle des deux types de mesure est qu'ils constituent tous deux, pour les producteurs nationaux, des instruments d'expansion de leur demande au détriment des fournisseurs de l'extérieur.

La première conséquence qui découle de cette formulation du problème est que la protection contre la concurrence extérieure à elle seule n'offre d'intérêt pour les producteurs nationaux, c'est-à-dire pour les détenteurs nationaux de facteurs, que si l'offre intérieure de facteurs est suffisamment inélastique ou fixe. Il faut que l'offre intérieure prenne le temps de s'ajuster au nouveau prix supérieur pour que les facteurs de production en place puisse toucher une rente. Il faut que l'un ou l'autre des facteurs ayant bénéficié de l'accroissement de la demande se révèle suffisamment immobile ou spécifique à son industrie ou difficile à reproduire pour que l'expansion de la demande exerce une pression à la hausse sur sa rémunération.

C'est en songeant à cette logique qu'au cours des chapitres précédents nous avons attribué une part importante des bénéfices de la protection contre la concurrence extérieure aux managers et aux spécialistes (canadiens ou québécois francophones, selon le cas). En

vertu de la même logique, les secteurs monopolistiques et cartellisés seraient aussi propices à l'avènement du protectionnisme. À noter, d'ailleurs, que le degré de monopolisation peut découler tout autant de la puissance de l'organisation syndicale que de l'organisation industrielle elle-même. Les bénéficiaires de la protection extérieure étoient alors aux membres de l'organisation jouissant du pouvoir monopolistique : propriétaires d'entreprises ou membres du syndicat. On devine aussi que les détenteurs de facteurs immobiliers dans les régions ou les industries en déclin profiteront de la protection contre la concurrence extérieure. La rente, dès lors, revient aux propriétaires de capitaux fixes ou aux travailleurs immobiliers de ces secteurs³.

Protectionnisme et élasticité des facteurs nationaux

Par opposition à ces circonstances où l'offre intérieure est inélastique, le protectionnisme contre la concurrence extérieure n'est que partiel du point de vue des producteurs nationaux appartenant aux secteurs plus élastiques ou plus adaptables. En excluant ou en atténuant la concurrence des fournisseurs étrangers, le protectionnisme suscite, bien sûr, l'expansion de la demande aux yeux des producteurs nationaux. Par contre, il ne les protège en rien contre l'entrée de concurrents nationaux potentiels, par hypothèse nombreux et pressants. La protection contre la concurrence extérieure à elle seule présente donc peu d'intérêt pour les détenteurs nationaux de facteurs en cause.

Dans ces conditions d'élasticité prononcée, l'afflux rapide et marqué de nouvelles ressources dans le secteur protégé provoque l'expansion tout aussi rapide de l'offre intérieure du bien ou du service protégé. Le gain que peuvent escompter les producteurs de la hausse des prix provoquée par la protection contre la concurrence extérieure ne sera, dès lors, que de courte durée et sera surtout

³Si ce raisonnement est fondé, on comprend que des auteurs comme R. E. Caves (-Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure-, *Revue canadienne d'économique* 9, mai 1976, pp. 278-300) n'aient pas obtenu de résultats empiriques très convaincants sur les déterminants de la structure tarifaire du Canada. D'abord, l'auteur s'en tient à la seule analyse des tarifs douaniers du secteur manufacturier. Cette restriction implique, premièrement, que les tarifs indirectement accordés à d'autres secteurs, tels la radio-télévision, les journaux et les revues, les biens et les facteurs à forte intensité linguistique (au Québec), sont arbitrairement exclus de l'analyse, et, deuxièmement, que les autres formes de protectionnisme, tels le contingentement, l'octroi de subventions discriminatoires et l'adoption de politiques d'achat, sont également exclues. Et pourtant, toutes ces mesures s'inspirent des mêmes principes et obéissent à la même logique. La variable indépendante est donc mal choisie. D'autre part, s'il est vrai que le protectionnisme extérieur ne saurait se dissocier du protectionnisme intérieur, les variables indépendantes de l'équation sont aussi mal définies. La démarche n'est donc pas valable en théorie.

atténué dans une bonne mesure par la substitution rapide de la production intérieure à la production étrangère. Les producteurs nationaux n'y gagneront guère et s'abstiendront donc de s'engager dans l'action politique protectionniste.

Résumé

Le tableau 4 condense les principaux résultats sur l'identité des victimes et des gagnants des politiques nationalistes canadiennes. Comme le prédisent les règles du jeu du secteur public, deux résultats généraux ressortent de la lecture de ce tableau. Premièrement, les perdants se composent en général de masses nombreuses de citoyens, tandis que les gagnants se recrutent parmi des groupes circonscrits de détenteurs de facteurs.

Ainsi, les politiques nationalistes protectionnistes de tarifs et de contingentement font leurs victimes chez l'ensemble des consommateurs et des travailleurs canadiens ou québécois. Parallèlement, ce sont tous les contribuables qui font, en général, les frais des politiques d'achat préférentiel et de subvention aux producteurs nationaux. En contrepartie de cette perte largement diffusée à travers la population, le gain s'avère fortement concentré : ce sont généralement les spécialistes et les managers des secteurs protégés qui empochent la rente. Les syndiqués les mieux organisés ainsi que les propriétaires et les travailleurs des industries déclinantes se retrouvent souvent gagnants. Dans tous les cas, les bénéficiaires sont plus concentrés que le fardeau.

Deuxième observation générale découlant de la théorie économique des politiques nationalistes : les gagnants se composent invariablement de détenteurs de facteurs difficiles et lents à se reproduire. Dans le langage de l'économiste, l'offre de ces facteurs est inélastique. C'est le cas des spécialistes et des managers dont l'expansion de l'offre exige une longue et coûteuse accumulation de capital humain. L'un des messages principaux qui se dégagent du présent ouvrage est que le facteur le plus inélastique de l'économie canadienne serait précisément le capital humain incorporé aux spécialistes et aux managers des secteurs publics et privés. En tant que principaux bénéficiaires de la protection contre la concurrence extérieure, ceux-ci seraient les principaux artisans et instigateurs des politiques nationalistes protectionnistes. Cette conclusion vaut aussi pour les syndiqués les mieux organisés dont l'inélasticité est liée aux conditions institutionnelles créées par les gouvernements. Quant aux détenteurs d'actifs dans les secteurs en déclin, l'inélasticité à la baisse découle de conditions proprement physiques.

TABLEAU 4

Identité des gagnants et des perdants
des politiques nationalistes protectionnistes

Tarifs

Langue (Québec)

Perdants : consommateurs et travailleurs québécois

Gagnants : membres des professions, spécialistes et managers francophones

Tarifs manufacturiers

Perdants : consommateurs et travailleurs canadiens

Gagnants : membres des professions, spécialistes et managers canadiens
syndiqués
propriétaires d'industries en déclin

Filtrage des investissements

Perdants : consommateurs et travailleurs canadiens

Gagnants : membres des professions, spécialistes et managers canadiens

Langue (programme fédéral d'apprentissage des langues)

Perdants : contribuables canadiens et fonctionnaires anglophones

Gagnants : fonctionnaires et citoyens francophones

Traitement fiscal des périodiques

Perdants : lecteurs canadiens

Gagnants : milieux littéraires

Contingentements

Radio-Télévision

Perdants : auditeurs canadiens

Gagnants : artistes, vedettes et auteurs
propriétaires de postes (dans une moindre mesure)

Politique de restriction de la propriété aux Canadiens, filtrage des investissements, contingentement du textile et de la chaussure

Perdants : consommateurs et travailleurs canadiens

Gagnants : membres des professions, spécialistes et managers canadiens
syndiqués
propriétaires d'entreprises en déclin

Subventions aux producteurs nationaux

Édition

Perdants : contribuables

Gagnants : auteurs, écrivains

Détaxation de l'épargne et de la propriété canadiennes

Perdants : contribuables et travailleurs

Gagnants : membres des professions, spécialistes et managers

Politique scientifique

Perdants : contribuables

Gagnants : professionnels de la recherche

Assistance à l'agriculture et aux mines

Perdants : contribuables

Gagnants : propriétaires de sol agricole et de mines

Politiques d'achat préférentiel

Nationalisation des entreprises

Perdants : contribuables canadiens ou québécois

Gagnants : membres des professions, spécialistes et managers canadiens
ou québécois des secteurs nationalisés

Politique scientifique (nationalisation de la recherche)

Perdants : contribuables et travailleurs canadiens

Gagnants : scientifiques, chercheurs, universitaires et ingénieurs

La théorie économique jette donc un éclairage incontestable sur les déterminants des choix nationalistes protectionnistes⁹.

⁹Des les débuts de l'application de la théorie économique aux choix politiques, H. Johnson obtenait des conclusions semblables : -Il semblerait toutefois, d'après l'analyse du gouvernement présentée plus tôt, que les classes moins aisées aient peu de chances de retirer des gains nets du nationalisme économique. Cette perspective s'explique, premièrement, par les effets de l'ignorance et des coûts qu'entraîne la recherche de l'information qui mène à une concentration du pouvoir politique dans les mains de groupes de pression et, deuxièmement, par la tendance générale des intérêts des producteurs à prévaloir sur les intérêts des consommateurs, tendance qui résulte d'une réaction d'apathie assez naturelle chez les électeurs en regard des frais élevés et de la valeur relativement marginale de l'acquisition de l'information politique.- (Traduction libre.) Harry G. Johnson, -A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States-, dans *Economic Nationalism in Old and New States*, Harry G. Johnson (sous la direction de), University of Chicago Press, 1967, p. 15.

Conclusion

La leçon la plus générale qu'enseigne l'analyse économique des politiques nationalistes est qu'il est souvent faux de percevoir les décisions de l'appareil politique comme le reflet fidèle de la volonté populaire. Les choix politiques déterminés par les règles du gouvernement représentatif sont rarement efficaces ou équitables. En raison des imperfections de son fonctionnement, le processus politique est souvent dominé par des minorités successives qui exploitent l'ensemble de la population à leur avantage.

Ainsi, le nationalisme comme valeur individuelle n'a rien de répréhensible. Il n'est que l'expression louable de l'attachement de l'individu à ses proches, à leurs coutumes, leur langue, leur destin. L'économiste ne voit rien d'aberrant à ce que des individus veuillent même sacrifier de leur bien-être pour promouvoir ce qu'ils jugent être le bonheur de ceux auxquels ils s'identifient et s'associent. Il faut dire cependant que l'étendue des sacrifices consentis individuellement, c'est-à-dire à travers le marché, ne représente en général qu'une portion infime du budget d'une personne.

Toutefois, ce qui est vertu pour les individus évoluant dans le marché devient souvent vice économique une fois déformé par le processus politique. La raison en est que, par le marché, les gens assument le coût de leurs décisions; ils y révèlent donc leurs vraies préférences. Par le processus politique, les clans stratégiquement placés transmettent au reste de la population le fardeau de leurs choix. Ceux-ci ne reflètent plus, dès lors, les vraies préférences de la population, ni la volonté populaire. Ce n'est souvent plus d'attachement à ses semblables qu'il s'agit lorsque l'idéologie nationaliste inspire les choix politiques, encore moins de désintéressement, mais de la recherche d'intérêts personnels déguisée en protectionnisme. Le gouvernement se fait l'instrument de l'exploitation des masses au profit de groupes restreints.

Il suffit, pour s'en convaincre, de recenser les valeurs et les aspirations associées à travers les âges et les sociétés aux politiques nationalistes. Tous les gouvernements nationalistes du monde, dont ceux du Canada et du Québec, assignent plus ou moins confusément les objectifs suivants à ce qu'ils appellent leur stratégie industrielle :

- Recherche d'une structure industrielle semblable à celle des sociétés modèles les plus développées et les plus puissantes. Pour le Canada et le Québec, cette aspiration peu réaliste consiste à reproduire les traits principaux de la structure industrielle américaine. C'est, on le voit, la négation des avantages de la spécialisation internationale au profit de l'auto-suffisance et de la diversification coûteuse.

- Valorisation de certains secteurs industriels au mépris d'autres industries généralement plus rentables. Le nationaliste canadien (québécois) -officiel- doit payer un tribut verbal au secteur secondaire et exprimer quelque mépris à l'endroit du primaire. Quelques sous-secteurs manufacturiers sont même perçus comme particulièrement prestigieux et moteurs de croissance. Tel est le cas de l'acier et de l'automobile. Ces industries confèreraient des airs de modernité à l'économie nationale.
- Hostilité envers les multinationales et leur pays d'origine, faussement perçus comme cause d'un retard le plus souvent engendré par les politiques mêmes du pays hôte. Au Canada, au Québec et ailleurs, ce sentiment s'appelle l'anti-américanisme, et il est surtout répandu dans les milieux intellectuels, bureaucratiques et professionnels, principaux bénéficiaires du protectionnisme.
- Perception du régime de marché, c'est-à-dire de la concurrence et de la liberté, comme autre source de retard et de «domination étrangère».
- Adhésion empressée et naïve au mythe de la planification et adhésion non moins enthousiaste et dépourvue de tout sens critique aux théories «nationales» du développement.

Le nationalisme qui s'exprime par le marché augmente donc le bien-être social. Lorsqu'il s'exprime à travers l'appareil politique, il devient souvent un instrument d'exploitation du grand nombre par des clans. Le régime qui permet au consommateur de préférer Gilles Vigneault à Peter Frampton, de regarder «Le 60» plutôt que «60 Minutes», d'acheter des obligations d'épargne du Québec plutôt que celles du Canada et de se baigner dans la mer de Gaspé plutôt que sur les plages du New Jersey incarne la liberté et donc l'efficacité. Ce régime sauvegarde la souveraineté des individus, élargit leurs choix et leur laisse le loisir d'assumer le coût de leurs options personnelles.

Le régime qui oppose des obstacles au libre choix des individus, qui fait appel à la coercition pour hausser la cote d'écoute de «Le 60» au détriment de «60 Minutes» et pour abaisser la mobilité géographique et sociale de la population incarne l'oppression et donc l'inefficacité. Il comprime le revenu national, mesuré par la statistique officielle. Il réduit aussi le bien-être des gens d'une façon qui n'apparaît pas dans la comptabilité nationale actuelle. Il constitue un instrument de conspiration des groupes d'intérêt les plus forts et les mieux organisés pour opérer des transferts de richesse en leur faveur au détriment des masses. Contrairement au régime de marché, il sert aux uns d'instrument pour faire porter par d'autres le fardeau de leurs options.

Au fond, le nationalisme ne diffère pas des autres valeurs, aspirations et idéologies. Comme attribut personnel, il peut être source de fierté, outil d'épanouissement, expression de liberté. Associé à l'appareil politique, il devient souvent instrument de protection contre la concurrence et donc source d'oppression. Dans le cadre des règles du jeu en vigueur, l'appareil politique déforme les vraies préférences des Canadiens. Les malheurs du nationalisme ne viennent pas du nationalisme; ils viennent du processus politique. Le nationalisme est bon ou mauvais selon qu'il s'exprime par le marché ou par le gouvernement.

3. L'ÉCONOMIQUE: LES INSTRUMENTS D'ANALYSE

A. Le processus du marché

L'analyse approfondie du cadre analytique de l'économiste est essentielle à la compréhension du pouvoir et des limites des mécanismes alternatifs de coordination de l'activité économique (e.g., don, marché, gouvernement).

C'est dans l'étude des motivations individuelles qui amènent les individus à se procurer des biens et des services ou à les produire et à les offrir, que l'économiste cherche son cadre analytique fondamental. En analysant les forces de l'offre et de la demande et de leur interaction, l'économiste est en mesure de prédire la nature qualitative des résultats qui découlent de l'ordre spontané du marché.

Quelqu'un a dit que pour être un économiste il suffit de maîtriser les concepts de l'offre et de la demande. Même si cette affirmation est un peu trop simpliste, il est quand même vrai que le cadre analytique de l'interaction entre l'offre et la demande est d'un grand pouvoir explicatif. Soit au niveau micro ou méso-économique, soit au niveau des grandes variables macro-économiques, c'est avec la simplicité d'un tel cadre conceptuel que l'économiste fait des prévisions, forme des jugements, conçoit des politiques et les met en pratique.

B. Le microscope

Si l'économie est un processus institué, où l'acteur principal est l'individu, c'est dans l'analyse des motivations de l'individu en tant que consommateur de biens et services ou simplement d'action politique, ou en tant que producteur de ces mêmes biens et services ou d'action politique, que la démarche de l'analyse économique est fondée.

C'est dans ce processus où les individus sont amenés à exprimer des demandes pour des biens et services tandis que d'autres individus avec des motivations semblables ou différentes sont prêts à les produire, que se fonde le mécanisme central de coordination de l'activité économique, le marché. C'est par ce processus spontané que des millions de biens et services sont produits chaque jour, que des actions politiques particulières sont entreprises par des gouvernements, que des emplois sont créés ou détruits, que le revenu des individus est déterminé.

Même si le processus spontané de coordination des activités de millions d'individus est hautement efficace, il arrive que quelques-uns des résultats sont parfois onéreux; c'est le cas des gens qui perdent leur emploi et doivent recourir à l'assistance publique. De plus, sans une intervention dans le fonctionnement spontané du marché, biens fondamentaux, comme la santé et l'éducation, ne seraient pas accessibles à tous et certaines entreprises collectives ne pourraient être réalisées sans une action collective délibérée intervenant dans le mécanisme du marché.

Il faut alors qu'on remplace le marché par une autre institution permettant d'atteindre des fins collectives. La politique publique apparaît alors comme le résultat d'une demande pour des actions collectives dont les producteurs sont les politiciens. Ces politiques visent à minimiser, pour certains groupes ou pour la communauté en général, les coûts qui résulteraient du processus spontané du marché. L'assurance-chômage, les transferts de bien-être social en sont des exemples. Mais on les retrouve aussi dans des domaines où leur présence est moins apparente. Les politiques protectionnistes, l'organisation de la production et la distribution des produits agricoles, les différentes formes de réglementation dans l'industrie aérienne, les télécommunications, etc., sont des arrangements collectifs qui permettent en même temps de satisfaire des besoins collectifs et/ou de protéger les groupes particulièrement vulnérables de la société.

C. Le microscope

Au niveau agrégé, on exige de plus en plus des gouvernements le soutien d'un niveau acceptable d'emploi, la stabilité des prix, une distribution équitable des revenus, une balance des paiements équilibrée et la stabilité dans le réseau de la production et des échanges. Ce sont là des objectifs macroéconomiques que le gouvernement peut réaliser en manipulant les leviers de la politique fiscale et monétaire.

La nature ouverte de l'économie canadienne exige des gouvernements une capacité spéciale pour être capable de minimiser l'effet des chocs externes auxquels le Canada ne peut pas échapper.

L'analyse macro-économique consiste à identifier les déséquilibres dans les grands agrégats économiques et à formuler et implanter des politiques capables de les minimiser.

R. Tremblay

LA DEMANDE ET LA PREMIÈRE LOI FONDAMENTALE DE LA DEMANDE

chapitre 3

« Heureux celui qui a pu pénétrer les causes secrètes
des choses. »

VIRGILE.

Les marchés. Avec la notion de demande, nous abordons par le fait même le concept des marchés de biens et de services dans l'économie. Les marchés sont des endroits où chaque participant peut *comparer ses évaluations subjectives* de la valeur des choses avec les autres. Ou encore, on peut définir les marchés comme étant la collection de points de contact où les acheteurs et les vendeurs d'un produit (ou d'un service) peuvent se rencontrer. Il y a plusieurs types de marchés. Il y a le marché aux légumes au coin de la rue; il y a le marché de la Bourse qui comprend la Bourse même et toutes les maisons de courtage; il y a le marché du travail qui n'est pas situé à un endroit précis mais qui est intangible et invisible. Une chose est certaine, cependant, il ne peut y avoir de marché s'il n'y a pas deux parties qui sont prêtes à échanger quelque chose contre quelque chose d'autre.

La demande. Qu'est-ce que la *demande* pour un produit ou un service? Dans son sens économique, *c'est plus qu'un désir*, car les désirs sont à toutes-fins pratiques illimités, alors que

la demande pour un produit ne l'est pas. On dira que *la demande est la volonté d'acheter de la part d'un client* ou, en termes concrets, c'est la quantité d'un produit qu'une unité de consommation désire acheter à différents prix, pendant une période déterminée.

Il y a plusieurs raisons qui font qu'une personne devient acheteur sur un marché:

a) ce peut être pour se procurer des biens et services nécessaires à la survie, tels la nourriture, le logis, les vêtements;

b) ce peut être pour acquérir des biens qui divertissent et améliorent son genre de vie;

c) ce peut être pour satisfaire une *consommation ostentatoire*¹ lorsque l'achat d'un bien est entrepris pour des raisons de prestige et de statut (ex.: l'achat d'un tableau rare, etc.).

Une économie de marché ne pourrait fonctionner à plein si seulement les *échanges de troc* étaient possibles entre les individus. Pour la bonne marche des marchés modernes, il faut faire usage de la **MONNAIE** qui a l'avantage:

¹Pour une analyse détaillée de la demande ostentatoire pour les biens de luxe, consultez Thorstein Veblen. *The Theory of the Leisure Class*. New York, The Macmillan Co., 1912.

CHAPITRE 3

1. de fournir une *unité de mesure commune* des valeurs et,

2. de servir de *moyen d'échange commun*.

La monnaie permet en effet de comparer la valeur d'une automobile avec celle d'une paire de souliers; elle permet aussi d'échanger les biens contre d'autres biens, à des coûts de transaction minimales; de plus, la monnaie permet d'attendre et de consommer plus tard: c'est une *réserve de valeurs*.

Il y a plusieurs facteurs qui influencent la volonté d'acheter un bien de la part d'un acheteur. Par exemple, on peut formuler l'hypothèse que la demande pour un produit (D) est une fonction du prix de ce produit (P), des prix des autres produits (p), du niveau de revenu moyen de l'individu (R), des goûts spécifiques de l'acheteur (G), du niveau de la population (H), de la répartition des revenus (E), des coûts de transaction (T) dans le pays.

Ainsi donc,

$$D = f\{P, p, R, G, H, E, T\}$$

Lorsque l'on se réfère à une *fonction de demande* en Économie, on considère que le *taux de consommation d'un certain bien dépend avant tout de son prix* et nous supposons que tous les autres facteurs sont constants, *caeteris paribus*, c'est-à-dire $D = f(P)$.

Ainsi, le *barème de demande* et la *fonction de demande* nous renseignent sur la relation qui

existe entre le *prix* d'un produit et la *quantité demandée* de ce produit. Supposons, en effet, que le barème de demande pour les automobiles s'établisse comme dans le tableau 2.

Ce tableau illustre des prix hypothétiques et les quantités demandées pour chaque prix; on appelle cette relation une fonction de demande ou un barème de demande.

Lorsque le prix est élevé, soit à \$6,000, l'acheteur n° 1 ne demande aucune voiture; cependant, si le prix descend jusqu'à \$1,000, la quantité demandée grimpe jusqu'à 5 voitures par an. Lorsque le prix est à \$4,000, l'individu préfère une deuxième voiture à ce qu'il pourrait acheter d'autre avec ses \$4,000. De fait, si on lui laisse le choix, *l'individu va acheter le produit jusqu'à ce qu'une unité supplémentaire représente à ses yeux une valeur égale au prix du marché*.

La ligne D_1D_1 représente la fonction de demande pour un individu pour différents niveaux de prix d'automobiles. On constate que la *quantité demandée* sur l'axe horizontal s'accroît à mesure que le prix baisse, *caeteris paribus*. Qu'est-ce à dire? Ceci signifie que si le prix des automobiles baisse rapidement par rapport aux autres prix dans l'économie, l'individu en question achètera une deuxième et peut-être même une troisième automobile. Il est évident que si tous les prix baissent en même temps, selon un même pourcentage, rien n'est changé et la demande pour chaque bien est identique à ce qu'elle était avant cette déflation des prix.

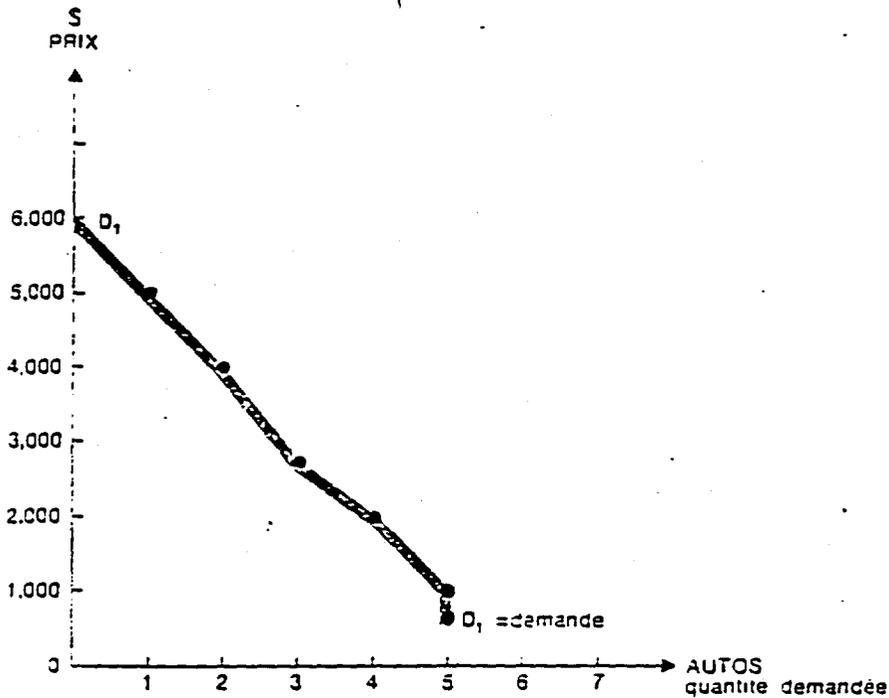
De même, la quantité demandée ne signifie pas toujours que l'individu achètera nécessairement plusieurs automobiles si le prix décline; il peut, en effet, remplacer sa voiture plus souvent (tous les ans plutôt que tous les trois ans); une accélération dans le taux de rechange constitue une hausse dans la quantité demandée. A remarquer qu'un autre individu peut avoir un autre barème de demande par rapport aux différents prix des automobiles. Notre exemple laisse croire que l'individu en

TABLEAU 2

BAREME DE DEMANDE
POUR LES AUTOMOBILES

PRIX	INDIVIDU N° 1	INDIVIDU N° 2
	(Quantité demandée par an)	
\$6,000	0	0
5,000	1	1
4,000	2	1
2,500	3	1
2,000	4	1
1,000	5	1
500	5	2

GRAPHIQUE 9
LA FONCTION DE DEMANDE DU CONSOMMATEUR N° 1



question est un amateur d'automobiles: pour l'individu n° 2, il est possible qu'il faille que le prix baisse jusqu'à \$500 pour qu'il achète une deuxième voiture. Dans ce cas, la fonction demandée aura la forme qu'illustre le graphique 10.

Première loi fondamentale de la demande

C'est une loi de l'Économie que la quantité demandée d'un produit s'accroît lorsque le prix baisse parce que:

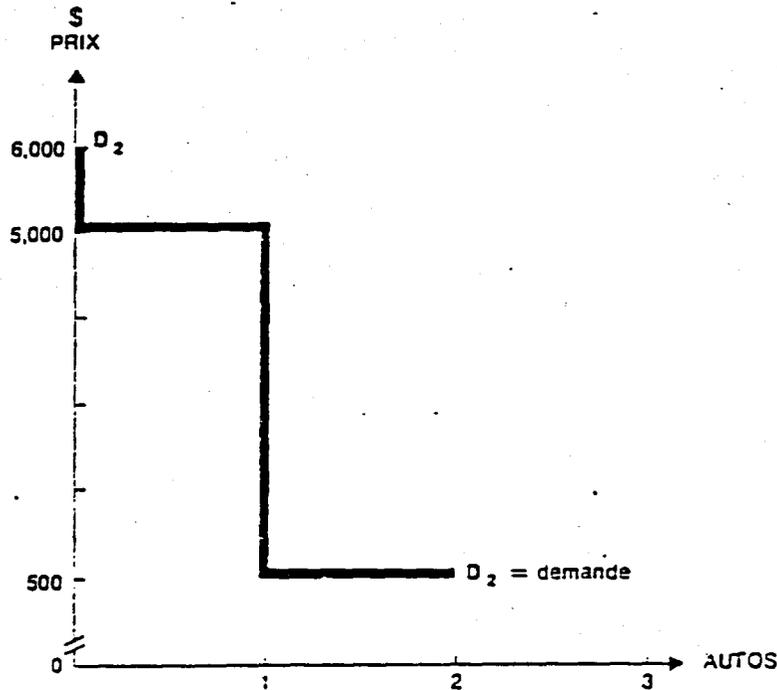
1. premièrement, le produit devient relativement bon marché par rapport à ses substitués (ex.: train, autobus, avions) et,

2. deuxièmement, parce qu'il devient plus facile pour un produit de concurrencer tous les autres produits (comme l'achat d'une maison). Ce que la loi de la demande dit se résume à ceci: « la demande pour n'importe quel bien est une relation inverse entre son prix et la quantité demandée ».

Ainsi, si vous considérez une *Ford* et une *Chevrolet* de même prix, vous pouvez être certain, toutes choses étant égales par ailleurs, qu'une baisse du prix de la *Chevrolet* de \$500 fera augmenter la quantité demandée. C'est cette relation fondamentale prix-quantité demandée que les économistes appellent la *loi de la demande à pente décroissante*. C'est une loi fondamentale, parce qu'elle relève du sens

CHAPITRE 3

GRAPHIQUE 10
LA FONCTION DE DEMANDE DU CONSOMMATEUR N° 2



commun. Il est important de préciser que les autres facteurs doivent demeurer constants pour que la loi s'applique dans tous les cas. Ainsi, même si le prix d'une chemise est passé de \$2 qu'il était en 1939 à \$8 en 1970, ceci ne veut pas dire que la loi de la demande « prédit » que la quantité demandée pour les chemises s'est affaïssée! En effet, les autres facteurs du *caeteris paribus* ne sont pas demeurés constants entre-temps: le niveau général des prix a environ doublé, les revenus se sont accrus sous l'impulsion de l'accroissement de la productivité, et la population (et les acheteurs de chemises) s'est aussi accrue. De sorte que la quantité de chemises qui est demandée sur les

marchés est sans aucun doute supérieure à ce qu'elle était en 1939. Mais, qu'un magasin aujourd'hui annonce une vente de chemises en abaissant le prix de \$8 à \$2 et vous pouvez être certain, *caeteris paribus*, que la quantité demandée va grimper considérablement pendant la semaine de la vente.

Biens de consommation durables et non durables

On peut diviser les biens de consommation en biens durables et en biens non-durables selon que leur utilisation est de courte ou de longue durée. Parmi les biens de consommation

durables, on classe tous les produits dont la vie économique s'étend sur une longue période, tels les automobiles, les téléviseurs, les machines à laver etc. Tous les produits dont la vie économique est relativement courte, tels le beurre, les chaussures, les produits de beauté, les cigarettes etc. appartiennent au groupe des biens de consommation non durables. Il en va de même des services aux consommateurs, tels les coupes de cheveux, les consultations des médecins ou des avocats, des randonnées en taxi etc., car ces services doivent être consommés sur le champ et peuvent difficilement être emmagasinés.

Mais si tous les produits ne peuvent pas être consommés au même rythme dans le temps, est-il encore légitime de se servir de simples barèmes de demande pour illustrer les relations entre les prix et les quantités achetées d'un produit pendant une période déterminée? La réponse est affirmative, quoiqu'il est évident qu'il faille maintenant préciser avec soin ce que l'on entend par « quantités demandées ». En effet, on peut dire que personne n'achète un produit pour le produit en soi mais plutôt pour les services et la satisfaction qu'il en retirera.

Fondamentalement, ce qui distingue la demande d'un bien durable de celle d'un bien non durable tient à la durée de l'utilisation de chacune des unités du produit. Ainsi, parce qu'un bien durable (automobile, téléviseur, réfrigérateur, laveuse et sècheuse) va procurer à son propriétaire des services pendant plusieurs années, il n'est pas nécessaire de se procurer plusieurs unités du même produit et, surtout, il n'est pas nécessaire de répéter les achats annuellement. Pourquoi? parce que si un consommateur désire de consommer davantage d'un certain bien durable, il peut alors faire un usage plus intense du produit, sans avoir pour cela à acheter une autre unité du produit. C'est pourquoi nous dirons que le *taux de consommation d'un bien durable* relève quand même de son prix, tout comme nous disions que le taux

de consommation des cigarettes ou du beurre était fonction du prix des cigarettes ou du beurre. Par contre, puisque le consommateur doit répartir ses achats de biens durables dans le temps, il s'ensuit que la courbe de demande pour un bien durable, emprunte une forme qui diffère de celle d'un bien non durable. Pour un bien non durable comme les cigarettes, par exemple, la courbe de demande individuelle aura tendance à être *continue* tandis que la fonction de demande pour une automobile ou un téléviseur sera vraisemblablement *discontinue*. Incidemment, la courbe de demande illustrée dans le graphique 10, peut être considérée comme étant celle d'un bien durable, tandis que la courbe de demande continue dans le graphique 9, reflète davantage la demande pour un bien non durable.

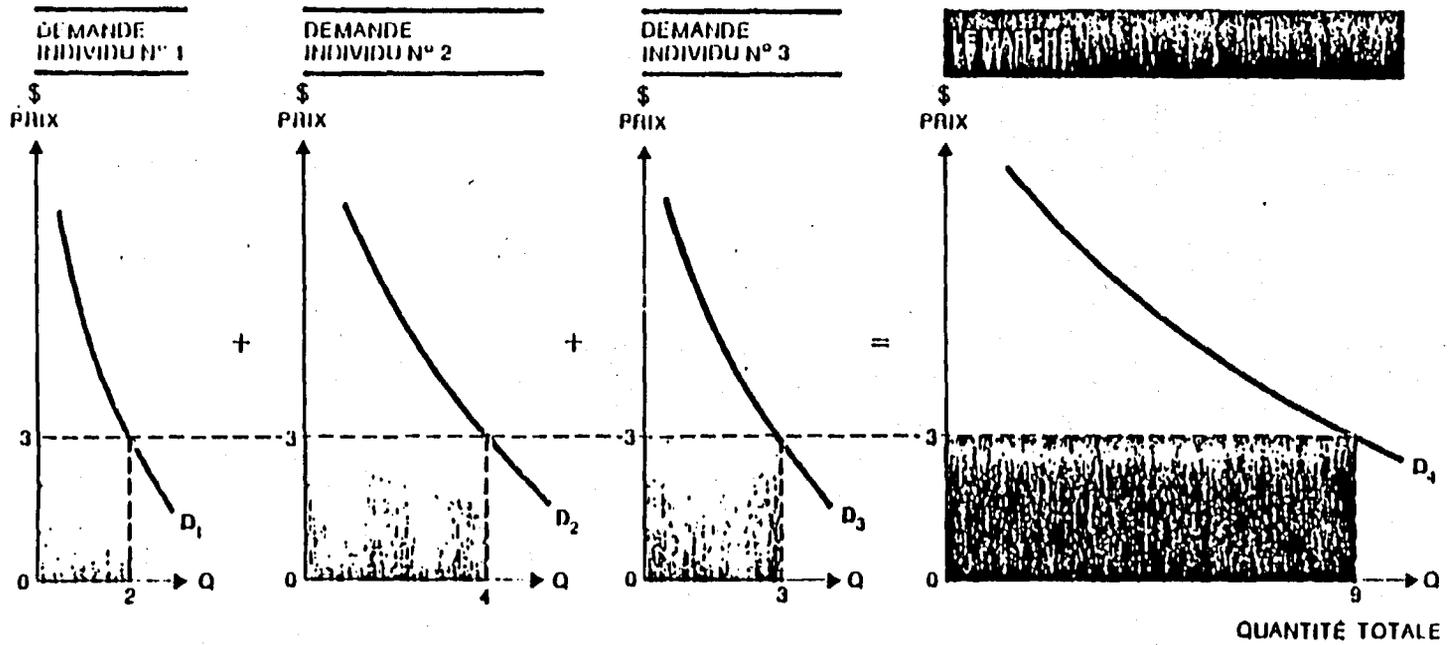
Demande individuelle et demande du marché

Il y a une demande individuelle et une demande de marché pour chaque produit, lorsqu'il y a plus d'un acheteur. De fait, ce à quoi nous sommes intéressés ici est la demande de marché, afin de finalement connaître comment les forces du marché en sont venues à déterminer un certain prix. Comment obtenir la demande de marché? Tout simplement en effectuant la *somme horizontale* des courbes de demande individuelle pour le produit en question.

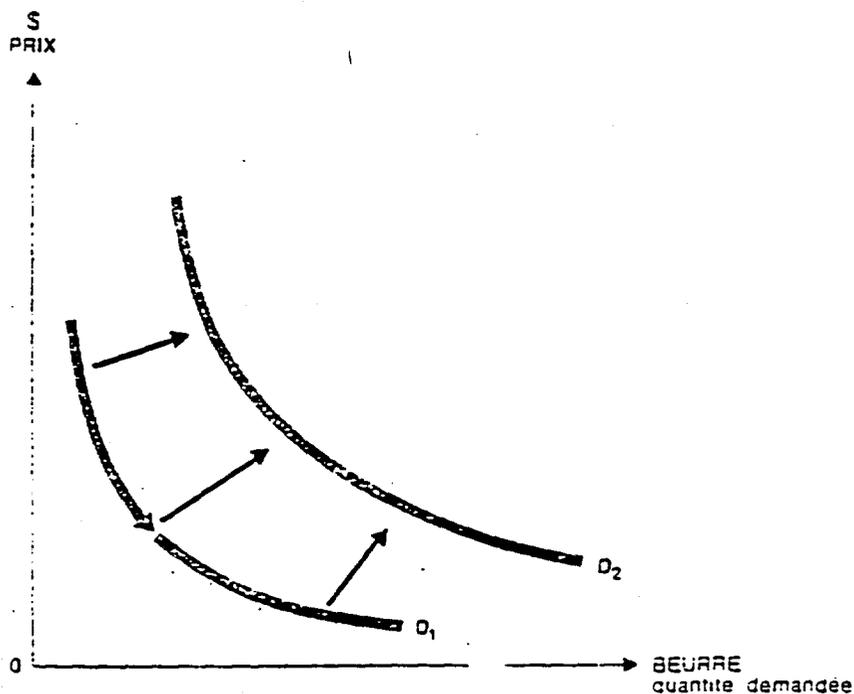
Tout comme les courbes individuelles, la courbe de demande totale ou globale est décroissante vers le bas et illustre la relation inverse entre le prix et la quantité demandée pour le produit. Une baisse dans le prix amènera un accroissement dans la quantité demandée totale pour deux raisons:

1. les ménages ou les unités de consommation qui en achetaient en achèteront davantage;
2. et des ménages qui n'en achetaient pas vont maintenant en acheter.

GRAPHIQUE 11
 COURBE DE DEMANDE DU MARCHÉ POUR UN PRODUIT



GRAPHIQUE 12
DEPLACEMENT DE LA FONCTION DE DEMANDE



Changement dans la demande et changement dans la quantité demandée

Un des problèmes les plus fréquemment rencontrés lors de l'étude de la loi de la demande, est la tendance à confondre un déplacement de la courbe de demande et un déplacement sur la courbe de demande. Prenons un exemple. Supposons que la structure des prix dans l'économie ne change pas mais que survienne une augmentation dans le revenu des acheteurs, sous la forme d'un accroissement des allocations familiales.

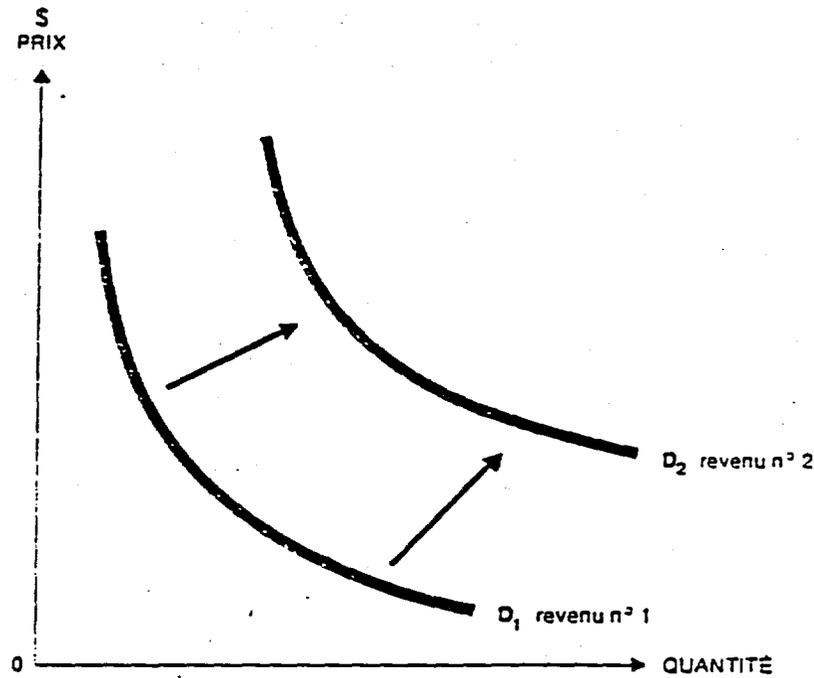
Question: Est-ce qu'il se produira un déplacement de la fonction de demande pour le beurre ou un accroissement de la quantité demandée pour le beurre le long de la courbe de demande?

Réponse: Nous aurons une nouvelle courbe de demande pour le beurre, parce qu'il s'est produit un déplacement de la demande.

En effet, la fonction de demande est une relation prix-quantité, de sorte que si les revenus changent, si les prix des produits substitués changent, si les goûts varient, si la population s'accroît, s'il survient une meilleure répartition des revenus, si les coûts de transaction augmentent ou si le prix des biens complémentaires se modifie, il faut mesurer le nouveau barème de demande et tracer une nouvelle courbe de demande D_2 . Il en est ainsi parce que lorsque la DEMANDE pour un produit s'est modifiée, ceci signifie que pour chaque niveau de prix potentiels, la quantité demandée est différente de ce qu'elle était auparavant. Mais un changement dans la quantité demandée ne peut se produire qu'à la condition qu'il y ait une variation dans le prix du produit (avec ou sans changement dans la demande).

Cependant, l'accroissement de la demande

CHAPITRE 3



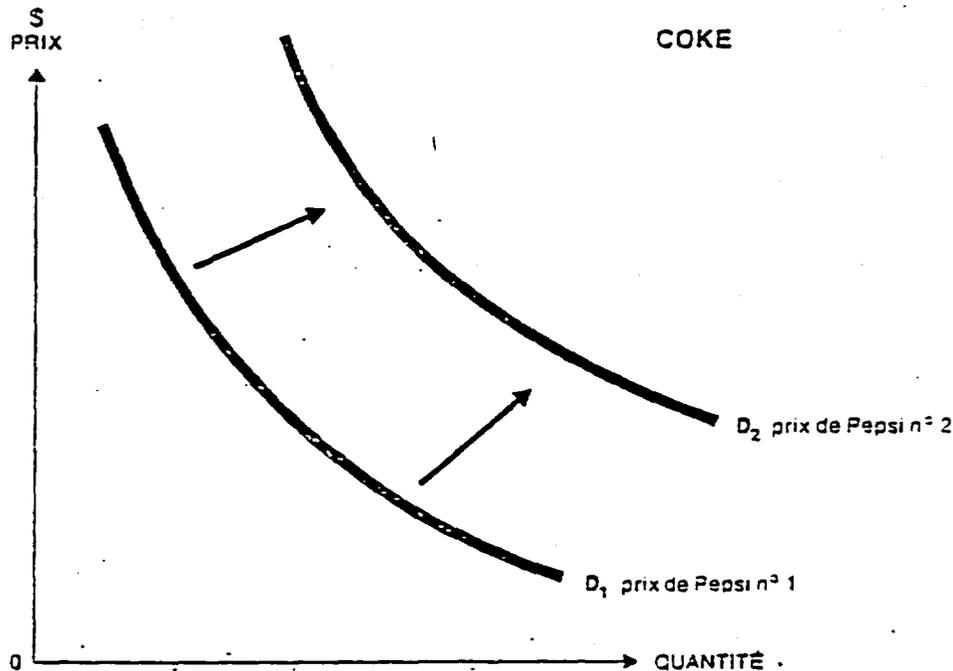
pour un bien, lorsque le revenu ou tout autre facteur que le prix varie; ne constitue pas une loi universelle: pour les *biens inférieurs*, un accroissement du revenu peut se traduire par une baisse dans la demande pour ce produit. Ainsi, lorsqu'on est plus riche, on achète moins de *margarine* et plus de *beurre*, moins de *viande hachée* et plus de *steak*.

Six hypothèses sur l'influence des variables autres que le prix sur la demande d'un produit

L'explication de l'expression *caeteris paribus* et la notion du déplacement de la courbe de demande nous permettent maintenant d'insister davantage sur les déterminants de la demande pour un produit, que l'on peut appeler « déterminants exogènes », c'est-à-dire les déterminants qui sont indépendants du système des prix. On peut en effet se demander quelle sera l'influence d'un changement autonome

de ces variables exogènes sur la demande d'un produit et, surtout, quelle sera la direction d'une telle influence.

1. Le revenu monétaire moyen. Toutes choses étant égales par ailleurs, il semble évident qu'une augmentation du revenu moyen des consommateurs va se traduire par un accroissement de la demande pour la plupart des produits. Lorsque survient une promotion ou une hausse de salaire, l'individu va non seulement acheter des biens et services qu'il n'avait pas le moyen de se procurer auparavant (un voyage en Californie), mais va aussi acheter davantage de ce qu'il achetait auparavant (deux habits au lieu d'un, etc.). Un accroissement du revenu se traduira donc par un déplacement de chaque point de la courbe de demande, c'est-à-dire de tout le barème de la demande pour la plupart des biens et services disponibles sur le marché. (La relation inverse prévaut lorsqu'une dépression abaisse le niveau moyen du revenu monétaire des individus).



2. Plusieurs produits ou services ne se consomment pas seuls (café et sucre; essence et automobile), alors que certains autres ne se consomment pas en même temps (café et thé; Pepsi et Coke). Par conséquent, quoique le prix soit le déterminant fondamental de la demande d'un produit, des variations dans le prix de certains autres biens pourront affecter la demande. On distingue deux groupes de biens apparentés, les biens **SUBSTITUTS** et les biens **COMPLÉMENTAIRES**.

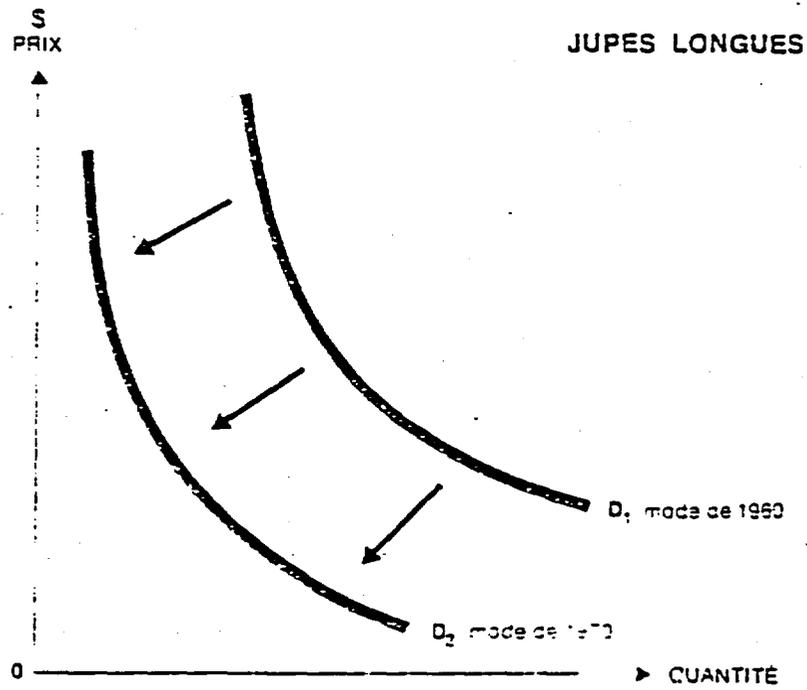
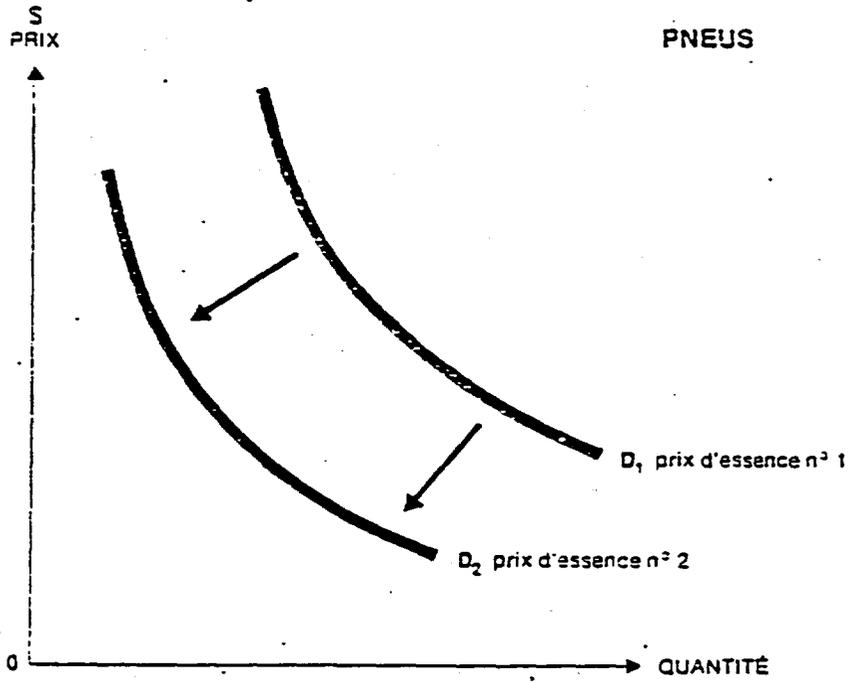
a) **Biens substitués.** Si le prix d'un produit substitut X s'accroît, la demande pour le produit Y va aussi s'accroître. Ainsi, si le prix d'une bouteille de Pepsi augmente, les gens vont boire plus de Coke.

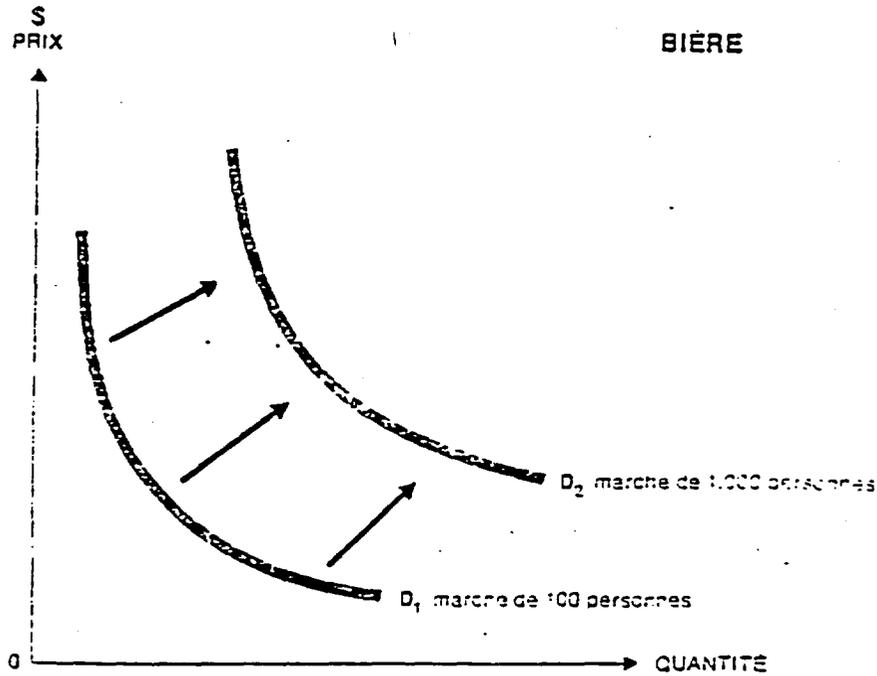
b) **Biens complémentaires.** Si le prix d'un bien complémentaire Z s'accroît, la demande pour le produit Y va tendre à baisser. Par exemple, si le prix de l'essence augmente, les

automobilistes vont faire un usage moins fréquent de leur automobile de sorte que la demande (et l'usure) des pneus va aussi baisser. Les biens complémentaires se consomment « ensemble », de sorte qu'une variation dans le prix d'un des produits du groupe se répercute sur le niveau de consommation de chacun des produits.

3. **Goûts et préférences.** Comme on le verra en détail plus loin, la publicité ou la mode peuvent susciter de fortes variations dans la demande pour un produit, en influençant les préférences des consommateurs. Il existe aujourd'hui une forte demande pour les minijupes et une demande beaucoup moins prononcée pour les robes longues. Par conséquent, même si en courte période les goûts ont tendance à demeurer stables, la demande d'un produit en longue période peut se modifier considérablement.

CHAPITRE 3





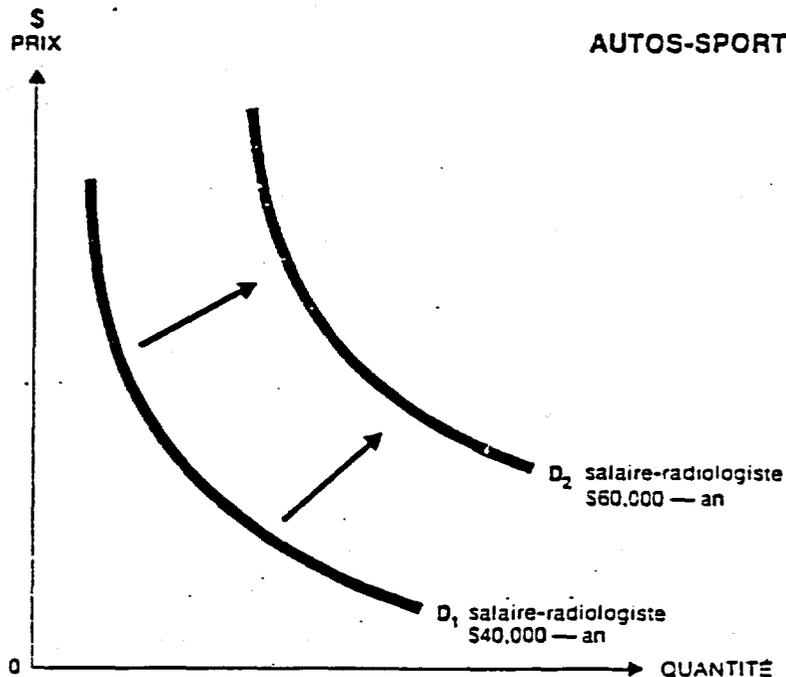
1. La population. Si nous considérons le nombre d'acheteurs potentiels constant, la loi de la demande peut alors prédire l'effet sur la demande d'un produit, d'une variation dans le prix du produit. En revanche, un congrès politique dans une petite ville va probablement susciter une hausse de la demande pour la bière, et si le prix ne change pas. Chaque courbe de demande reflète un certain marché potentiel. Une augmentation du marché déplace la courbe de demande vers la droite.

Le marché pour un produit peut aussi se voir sous l'impact d'un changement dans la structure d'âge de la population. Ainsi, si la population d'âge scolaire s'accroît

en proportion de la population totale, la demande pour les biens scolaires va aussi s'accroître.

5. Répartition des revenus. Si des imperfections se glissent dans le système des marchés, c'est-à-dire si certaines sociétés contrôlent le prix de leurs produits ou si certaines professions ou syndicats contrôlent l'accès à leur profession ou métier, il s'ensuivra une répartition des revenus dans l'économie qui sera différente de la répartition prévalant en régime de concurrence parfaite. Par conséquent, si les entités économiques qui accaparent des morceaux plus substantiels du gâteau économique ont des préférences qui diffèrent de celles de

CHAPITRE 3



l'ensemble de la population, la demande pour certains biens va donc s'accroître. Des profits exorbitants se traduiront par des dividendes élevés, de sorte que si la classe rentière consomme plus de beurre (plutôt que de la margarine) que la classe ouvrière, la nouvelle répartition des revenus s'accompagnera d'un accroissement de la demande pour le beurre. De même; si le salaire moyen des radiologues passe de \$40,000 à \$60,000 par année à cause du pouvoir de négociation de ce groupe de professionnels, il est probable que la demande pour les automobiles de luxe va aussi s'accroître.

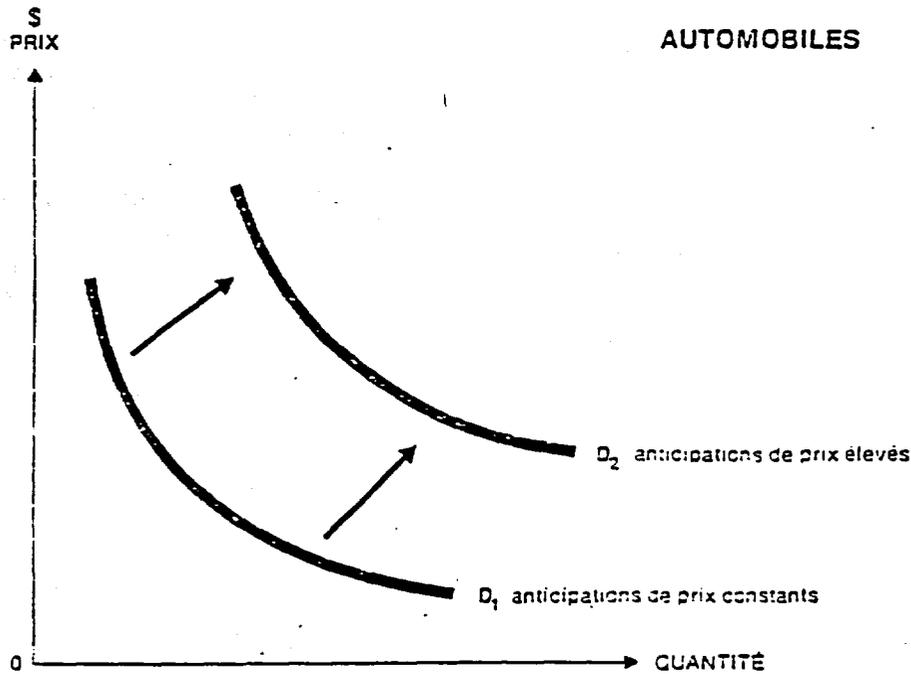
6. Les anticipations. Les consommateurs peuvent tenter de prédire la direction du prix d'un produit dans le temps et on peut

concevoir que de telles anticipations vont influencer la demande pour ce produit aujourd'hui. Ainsi, si on croit qu'une nouvelle taxe ou qu'une nouvelle convention collective va faire hausser le prix des automobiles en janvier, on se hâtera d'acheter en octobre, *caeteris paribus*.

De même, si on croit que le prix des automobiles va baisser dans quelques mois, il est naturel de retarder aussi notre achat de quelques mois.

Exceptions à la loi de la demande

La loi fondamentale de la demande nous dit que les gens vont acheter des quantités



d'un bien quand le prix de ce bien et qu'ils en achèteront davantage prix baissera, *caeteris paribus*. Une aut, en effet, se vérifie quotidiennement une économie de marché, c'est-à-dire une économie où les gens sont libres des biens et des services entre eux. ventes commerciales (ventes) et les prix saisonnières dans le prix des produits nous confirment le bien-fondé de la loi de l'Économique. Néanmoins, nos exemples ont pu laisser entendre que la demande ne s'appliquait pas dans les cas et qu'il pourrait y avoir des exceptions à son application. Il est important de ne pas faire ces prétendues exceptions et de ne pas malentendus.

A) En se basant sur le penchant de la *consommation ostentatoire*, on dit parfois que le principal motif de l'achat d'un bien de « prestige » (une *Cadillac*, une maison à Westmount, etc.) est le prix élevé d'un tel bien. On dit parfois que si le prix des parfums n'était pas élevé, les femmes ne les achèteraient pas. Avons-nous ici une contradiction de la loi de la demande? Pas du tout. La courbe de demande pour les biens de prestige possède toujours une pente négative: une baisse générale dans le prix des *Mercedes* amènera les gens à en acheter davantage. De même, en baisse des manteaux de vison; qu'un tel manteau passe de \$2,000 à \$1,000 et les magasins devront placer de nouvelles commandes auprès des fabricants. Mais que le prix du manteau

2 CHAPITRE 3

monte jusqu'à \$5,000 et le vison sera sans doute un cadeau un peu moins populaire.

B) Puisque le prix est une mesure de la qualité d'un produit, on dit parfois qu'il est de bonne guerre d'offrir un produit à prix élevé afin de persuader l'acheteur que la marchandise qu'on lui offre est de bonne qualité. Il semblerait à première vue qu'une hausse de prix d'un bien par rapport aux prix des autres produits incite les consommateurs à acheter davantage de ce bien. C'est là un raisonnement erroné. En effet, les gens n'achètent pas « parce que le prix est élevé », mais parce qu'un prix élevé les renseigne sur la qualité et la valeur du produit qu'ils vont acheter. Ainsi, si quelqu'un vous offre un manteau de vison pour \$50, et que le prix courant du marché est de \$2,000, il est possible que des doutes naissent dans votre esprit, quant à la qualité du produit ou quant à l'honnêteté du vendeur. Mais si un philanthrope offre à vendre des manteaux de vison à \$50 la pièce, son stock de manteaux aura disparu en moins de temps

qu'il ne faudra à la nouvelle pour faire le tour de la ville. Nous n'avons donc pas ici une réfutation de la loi de la demande mais une confirmation de son existence.

C) Finalement, on constate parfois que les prix des produits baissent, mais que les quantités demandées augmentent très peu ou pas du tout, parce que les acheteurs croient que les prix vont continuer de baisser. Il semblerait donc qu'il existe des cas où une baisse des prix ne stimule pas la demande, mais pourrait au contraire la diminuer.

Ce n'est pas là une réfutation de la loi de la demande, car tout achat se fait à un moment donné dans le temps, de sorte que si l'acheteur juge que le prix actuel va atteindre des niveaux plus bas dans un avenir rapproché, on peut affirmer que *le prix actuel s'est accru par rapport au prix futur*. Les achats augmenteront quand les prix auront effectivement baissé et diminueront quand les gens jugeront que les prix sont surélevés. C'est là une application directe de la loi de la demande.

RÉSUMÉ

1. Les marchés constituent autant de points de rencontre où les acheteurs et les vendeurs comparent leurs évaluations subjectives de la valeur d'échange des marchandises et des services.
2. La demande représente le désir d'acheter de la part d'un consommateur. Plus précisément, elle établit les quantités d'un produit qu'un consommateur est disposé à acheter, à divers niveaux de prix, pendant une période de temps déterminée.
3. Il existe un lien étroit entre la monnaie et l'échange. La monnaie remplit trois fonctions en servant d'unité de mesure commune, de moyen d'échange et de réserve de valeurs.
4. Le prix d'une chose constitue un moyen de rationnement important puisque c'est lui qui règle les quantités demandées par chaque acheteur.
5. Les consommateurs peuvent être influencés dans leurs achats par des variables autres que le prix d'un produit, telles les revenus des consommateurs, les prix des biens apparentés, les goûts et les préférences des acheteurs, le niveau et la composition de la population, la répartition des revenus dans la population et les anticipations des consommateurs.
6. La première loi fondamentale de la demande postule une relation inverse entre le prix d'un produit et les quantités que les consommateurs sont disposés à se procurer par unité de temps.
7. On obtient la demande du marché en additionnant horizontalement toutes les quantités demandées par les acheteurs à chaque niveau de prix pendant une période de temps donnée.
8. Il est important de ne pas confondre une variation de la demande avec une variation de la quantité demandée. On peut représenter une variation de la demande par un déplacement de toute la courbe de demande, tandis qu'une variation de la quantité demandée est synonyme d'un déplacement le long de la même courbe de demande.

R. Tremblay

LA THÉORIE DE L'OFFRE D'UN PRODUIT

chapitre 5

« Si deux cents hommes parviennent à édifier un monument en un jour, il n'est pas certain qu'un homme réussisse à le faire en deux cents jours. »

PROUDHON.

Il ne suffit pas qu'il existe une demande sur les marchés pour que ceux-ci fonctionnent. Si vous pénétrez dans un magasin dans le but d'acheter une certaine quantité d'une certaine marchandise au prix courant, vous pouvez vous interroger sur les forces qui maintiennent les étagères bien garnies et assurent l'approvisionnement continu du magasin. Il ne suffit pas, en effet, de connaître comment la volonté d'achat des consommateurs à différents prix hypothétiques, pendant une période déterminée, peut être reproduite dans une fonction de demande sur les marchés. Il nous faut maintenant étudier les forces qui poussent les producteurs et les vendeurs à fournir diverses quantités d'un produit à divers prix pendant une période déterminée. En réalité, il faut nécessairement que cette « volonté de vente » existe avant que ne prennent place les transactions entre acheteurs et vendeurs, alors que chaque partie tente de réaliser une bonne affaire, compte tenu des contraintes que la réalisation de l'échange impose à chacune d'entre elles.

La courbe d'offre individuelle

Le principe sous-jacent à la courbe d'offre pour un produit ou pour un service est celui selon lequel les producteurs et les vendeurs font varier les quantités offertes de ce produit ou de ce service en fonction du prix que les acheteurs et les consommateurs en général veulent payer. Règle générale, à mesure que le prix du produit ou du service augmente, il y a des quantités de plus en plus grandes du produit ou du service qui sont produites et mises en vente; par contre, si le prix est en baisse, les quantités offertes se contracteront. Tout producteur et tout vendeur vient tôt ou tard en contact avec la loi des *rendements décroissants* lorsqu'il accroît sa production et ses ventes. Quand ces rendements décroissants ou ces coûts de production accrus apparaissent, on réalise facilement pourquoi des prix plus élevés seront nécessaires pour justifier une production accrue.

Il est important ici de bien réaliser que nous sommes en présence d'une hypothèse de comportement pour un vendeur individuel. En effet, il ne s'ensuit pas nécessairement que cette relation directe entre le prix de vente et les diverses quantités que les vendeurs sont disposés à offrir trouvera une application

automatique dans la réalité et que les intentions des vendeurs seront toujours satisfaites. Lorsque nous considérons la courbe ou le barème d'offre d'un vendeur isolé, celle-ci illustre les quantités qui seront probablement offertes pendant la période considérée à chaque niveau potentiel de prix: la courbe reflète alors le comportement probable ou prévisible du vendeur, mais ne peut représenter les quantités qui seront réellement vendues et achetées sur les marchés.

De plus, la *dimension temporelle* acquiert ici une importance beaucoup plus grande que dans le cas de la courbe de demande d'un acheteur isolé. En effet, l'offre est nécessairement reliée, soit à une nouvelle production, soit à une baisse dans les stocks d'inventaire, et de ce fait, il existe une *limite physique* aux quantités qu'un producteur ou qu'un vendeur peut offrir pendant une période donnée. Règle générale, nous pouvons affirmer que plus l'intervalle considéré est court, plus cette limite sera rapprochée. En effet, quand un producteur doit accroître soudainement sa production, il lui faut embaucher et entraîner de nouveaux travailleurs, commander davantage de matières premières, et même, parfois, agrandir la dimension de l'usine et acheter de nouveaux équipements. Non seulement ces efforts additionnels exigent-ils du temps, mais ils se traduisent habituellement par une hausse des coûts de production, ce qui refroidit le désir du producteur-vendeur de fournir un nombre de plus en plus grand d'unités du produit. C'est une autre manière d'indiquer que les rendements décroissants élèvent les coûts de production et ralentissent l'expansion de la production, à moins que le prix ne s'élève pour compenser les coûts accrus.

Par conséquent, même si nous allons pouvoir dériver une courbe d'offre de marché à partir des courbes d'offre individuelles, tout comme on dérivait une courbe de demande pour un bien à partir des courbes de demande individuelles, nous devons nous rappeler que les

vendeurs jouissent de moins de latitude pour réagir aux changements de prix que les acheteurs.

Afin d'approfondir ce qui vient d'être énoncé, considérons donc le cas d'un producteur de lait qui vend son produit au prix du marché, c'est-à-dire qu'il ne peut influencer directement à lui seul le prix du lait sur le marché. Peut-on tracer le barème d'offre de lait de cet agriculteur à *divers prix potentiels*? La réponse est affirmative, pourvu que l'on spécifie clairement la période de temps durant laquelle cet agriculteur peut produire les quantités de lait qu'il met en vente. C'est parce que l'offre tire ultimement son existence de la production que nous devons toujours préciser les *intervalles de production*.

Dans un but analytique, les économistes distinguent trois intervalles principaux:

a) *L'intervalle de marché* pendant lequel l'offre existe déjà: il en résulte une absence marquée de souplesse ou de mobilité de la part du vendeur.

b) *L'intervalle de courte période* pendant lequel l'offre du produit peut être modifiée en faisant varier le niveau des opérations à la hausse ou à la baisse dans une usine donnée. Cet intervalle permet donc d'accroître ou de diminuer la production d'une usine ou d'une ferme en augmentant ou en diminuant l'emploi des facteurs de production variables.

c) *L'intervalle de longue période* pendant lequel il est possible de modifier la dimension de l'usine ou de la ferme et d'en accroître la capacité de production. De plus, si cet intervalle est d'une longueur qui permet des transformations technologiques dans les méthodes de production, on dira que c'est un *intervalle de très longue période*.

Nous pourrions donc, identifier *trois types de courbe d'offre* selon l'intervalle considéré. Par exemple, les quantités de lait qu'un cultivateur met en vente un certain jour de la semaine ne relèvent pas tellement des prix

CHAPITRE 5

potentiels qu'il peut obtenir pour sa production cette journée-là. Une fois le lait produit, il doit être écoulé, même à un prix très bas, ou détruit. Le barème d'offre de l'intervalle de marché et la courbe d'offre de l'intervalle de marché pour ce producteur de lait sont illustrés ci-dessous.

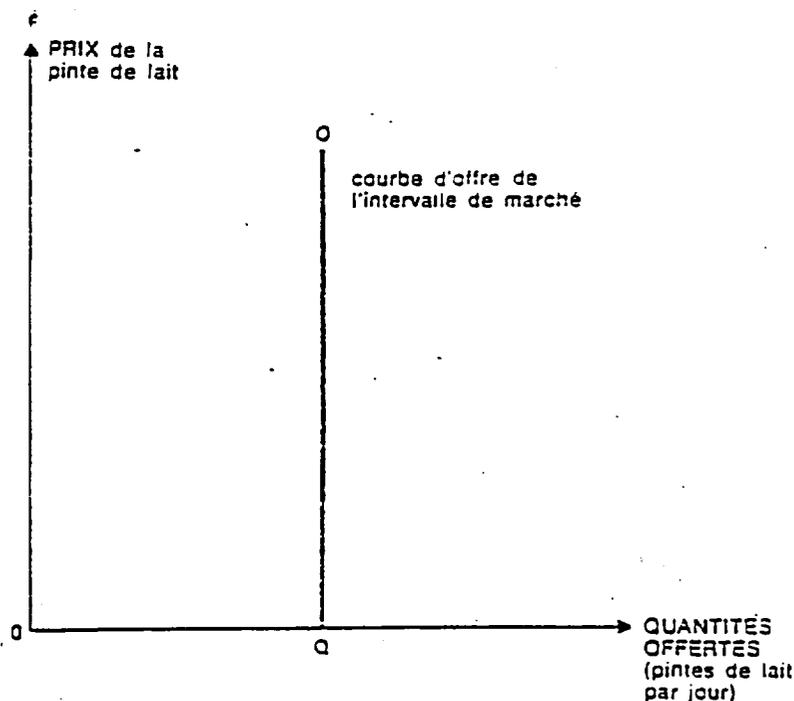
Si l'intervalle considéré était un mois plutôt qu'un seul jour, il est évident que les quantités de lait que le producteur serait disposé à fournir refléteraient les prix auxquels il espérerait écouler sa production. Si le prix du lait était à la baisse, le cultivateur trouverait sans doute plus profitable d'orienter une plus grande partie de ses ressources (temps, champs, machines, etc.) vers la culture et réduirait ainsi ses offres de lait. Par contre, si le prix du lait est à la

hausse, il augmentera sans doute la dimension de son troupeau laitier.

En courte période, cependant, le cultivateur ne peut accroître sa production de lait au-delà des limites que lui impose la dimension de sa ferme. Nous pouvons néanmoins obtenir une bonne représentation de la *Loi de l'Offre* en identifiant le *barème d'offre de courte période* de ce cultivateur et en illustrant ces données par un diagramme.

Il est clair que cette courbe (graphique 22) n'est pas le résultat d'un processus historique selon lequel les quantités de lait offertes sur les marchés se seraient accrues à mesure que le prix s'élevait d'un intervalle à l'autre. La courbe illustre plutôt les quantités de lait que le producteur serait disposé à offrir chaque

GRAPHIQUE 21
LA COURBE D'OFFRE DE L'INTERVALLE DE MARCHÉ
D'UN PRODUCTEUR DE LAIT



OFFRE D'UN PRODUIT

TABLEAU 5
UN BARÈME D'OFFRE DE LAIT
EN COURTE PÉRIODE

Prix du lait (¢ par pinte)	Quantité offerte (pintes par mois)
.10	0
.20	1.000
.30	5.000
.40	6.000
.50	7.000
.60	8.000
.70	9.000
.80	10.000

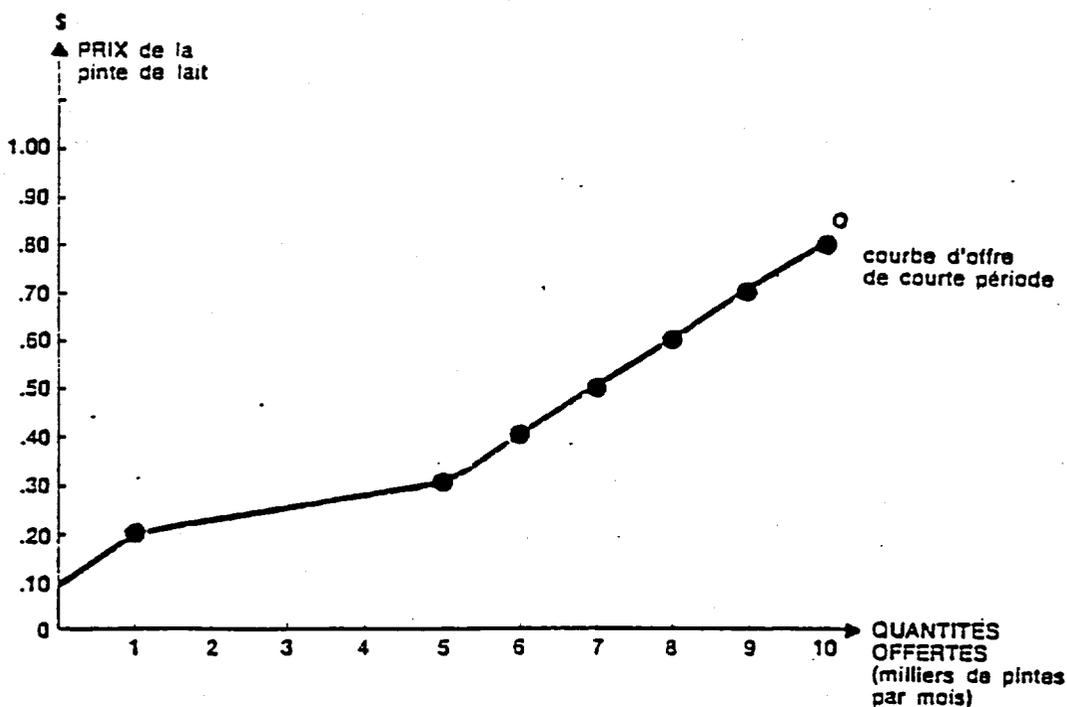
mois si le prix mensuel indiqué se maintenait pendant tout le mois. C'est le niveau de ce prix qui dicte l'importance de la transaction que le producteur est prêt à conclure pour

l'intervalle considéré. Si le prix mensuel est élevé, il offrira davantage de lait; si le prix mensuel est bas, il diminuera, s'il le peut, ses quantités offertes.

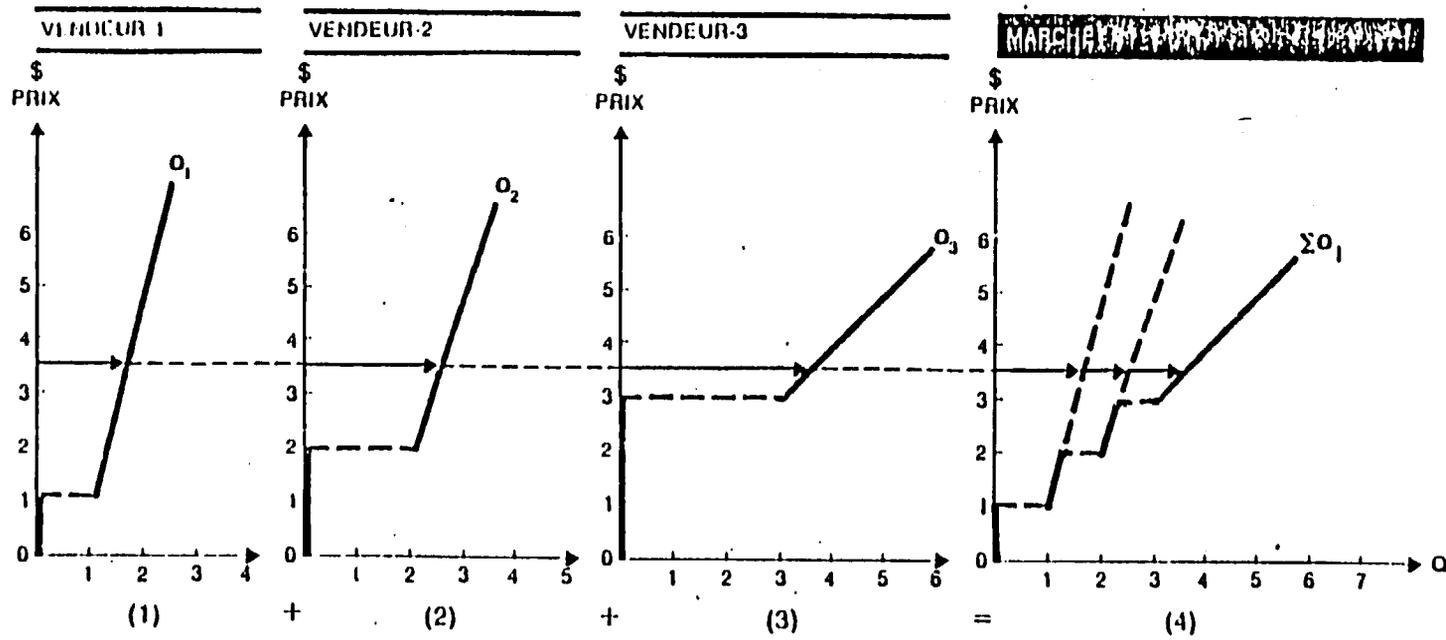
La courbe d'offre du marché pour un bien

Chaque producteur et chaque vendeur d'un produit possède une courbe d'offre pour chaque intervalle considéré. Cette courbe d'offre individuelle possède alors une forme bien spécifique parce qu'elle est un reflet des occasions de produire et de vendre de chaque producteur et de chaque vendeur. Mais qu'advient-il de la courbe d'offre du produit pour l'ensemble des producteurs? Quelle forme aura-t-elle? Afin d'illustrer comment on peut dériver cette

GRAPHIQUE 22
UNE COURBE D'OFFRE DE LAIT EN COURTE PÉRIODE



GRAPHIQUE 23
 COURBE D'OFFRE DE MARCHÉ



OFFRE D'UN PRODUIT

courbe d'offre du marché, supposons qu'il existe trois fermes dans une région qui se spécialisent dans la production du lait. Supposons encore que ces fermes sont de différentes grandeurs. Nous pouvons considérer la ferme déjà étudiée comme étant la ferme n° 1 et il suffit d'établir les possibilités de production de courte période des deux autres. Le Tableau 6 résume ces possibilités mensuelles de production de lait pour les trois fermes à chaque mois.

TABLEAU 6
TROIS BARÈMES D'OFFRE DE LAIT
EN COURTE PÉRIODE

Prix du lait (¢ la pinte)	Quantité offerte par mois (pintes par mois)			
	Ferme n° 1	Ferme n° 2	Ferme n° 3	Toutes les fermes
.10	0	0	0	0
.20	1.000	500	0	1.500
.30	5.000	2.000	10.000	17.000
.40	6.000	3.000	15.000	24.000
.50	7.000	4.000	20.000	31.000
.60	8.000	5.000	25.000	38.000
.70	9.000	6.000	30.000	45.000
.80	10.000	7.000	35.000	52.000

Les renseignements contenus dans le Tableau 6 indiquent que les trois fermes vont produire plus de lait lorsque le prix (mensuel) est élevé que lorsqu'il est bas. Par contre, si la *direction* de la réaction des trois fermes est identique, la *force* de réaction n'est pas identique puisqu'elles ne fonctionnent pas nécessairement dans des conditions de production identiques. En d'autres termes, l'élasticité-prix de l'offre de chaque ferme n'est pas identique pour les trois. Il n'en demeure pas moins que dans les trois cas, des prix plus élevés pour le lait suscitent une plus grande production mensuelle.

Il devient relativement facile d'estimer la quantité totale de lait offerte dans la région en additionnant l'offre mensuelle probable de chaque producteur à chaque niveau de prix potentiels. C'est ce que représente la dernière colonne à droite du tableau 6. Le graphique 23

illustre comment l'addition horizontale des courbes d'offre individuelles à chaque niveau de prix permet d'obtenir la courbe d'offre du marché pour un produit déterminé.

Les motivations des vendeurs

À ce stade de l'analyse, on peut se demander pourquoi les vendeurs s'empressent-ils de fournir des quantités de plus en plus grandes à mesure que le prix s'élève. En effet, pourquoi les vendeurs acceptent-ils de vider leurs stocks quand les prix sont élevés? Pourquoi les producteurs trouvent-ils intéressant d'accroître la production quand ils peuvent écouler de plus grandes quantités à des prix majorés? Il est douteux que la réponse doit être recherchée dans le « plaisir » que les producteurs et les vendeurs éprouvent à manutentionner des quantités de plus en plus grandes d'un produit! On peut donc douter du fait qu'ils aiment combiner les facteurs de production pour le simple plaisir de la chose. Plus probablement, un producteur met en branle le processus de production parce qu'il espère, premièrement, *vendre* ses produits et il désire les vendre, deuxièmement, parce qu'il espère pouvoir réaliser un *profit* ou un bénéfice d'opération. Autrement dit, il a besoin d'argent pour recouvrer les dépenses encourues (coûts de production) en rassemblant les ressources productives et pour lui fournir un revenu personnel qui le dédommage de ses efforts et des risques assumés. Dans certains cas, les recettes de vente ne réussiront pas à couvrir tous les coûts de production, et le producteur devra encourir une perte nette au lieu de réaliser un bénéfice net.

La notion de profits et de pertes

Par conséquent, alors que les consommateurs aspirent généralement à accroître leur « *satisfaction* » quand ils transigent sur les marchés, les producteurs et les vendeurs désirent surtout éviter de subir des pertes et

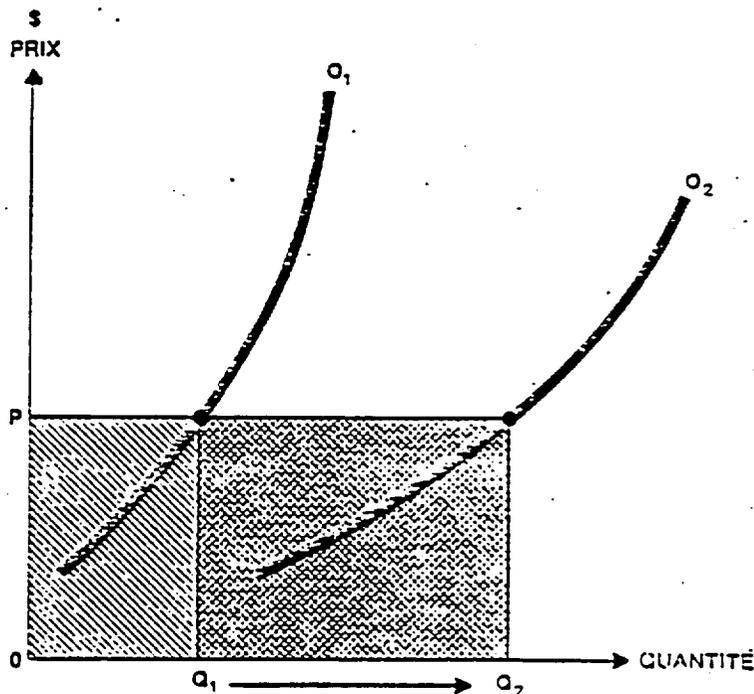
CHAPITRE 5

réaliser, si possible, des bénéfices. Dès lors, nous supposons que ce dernier postulat de la poursuite d'un profit maximal dans les opérations des producteurs et des vendeurs constitue une bonne approximation de la réalité. Plus tard, nous amenderons ce postulat pour tenir compte de diverses situations quand une entreprise ne poursuit cet objectif de la maximisation des profits qu'en longue période ou quand c'est le désir de maintenir le chiffre d'affaires à un haut niveau qui influence le plus fortement les décisions de produire et de vendre.

Même si nous ne voyons pas dès maintenant la théorie de la firme dans toute sa complexité (voir chapitres 9 et suivants), le simple sens commun nous suggère qu'il n'y a que deux façons pour un vendeur d'accroître ses recettes de vente, une fois qu'il a déjà décidé de produire:

1) ou bien il vend un nombre plus grand d'unités du produit au même prix; et ceci n'est possible qu'à la condition que la courbe d'offre se déplace vers la droite;

2) ou bien, il vend un nombre plus grand d'unités du produit à un prix majoré.

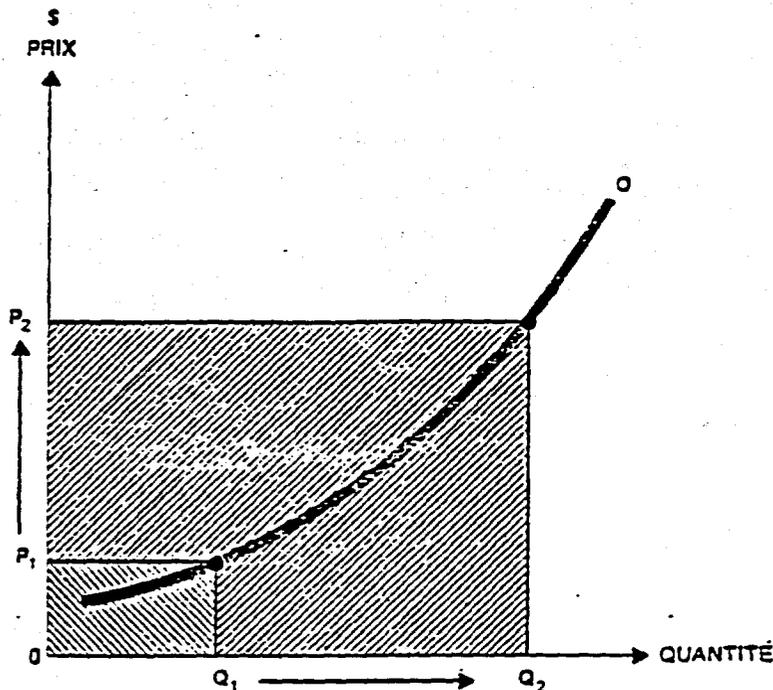


Dans ce cas, la courbe d'offre du vendeur ne se déplace pas et le vendeur réalise des recettes de vente ($P \times Q$) plus substantielles en se déplaçant sur la courbe d'offre initiale et en offrant un plus grand nombre d'unités du produit à un prix majoré P_2 . Si la courbe d'offre était une droite verticale (infiniment inélastique), la hausse de prix augmenterait les recettes

sans que le vendeur n'accroisse les quantités offertes. Dans les deux cas, cependant, les recettes totales de vente s'obtiennent en multipliant le nombre d'unités vendues par le prix du produit.

Placé devant les deux alternatives *ou bien* d'offrir la quantité OQ_1 au prix P_1 *ou bien* d'offrir OQ_2 au prix P_2 , le sens commun nous

OFFRE D'UN PRODUIT



dit que le vendeur choisira *probablement* la dernière solution.

Pourquoi le « probablement » ? Tout simplement parce qu'il nous manque un renseignement crucial pour pouvoir prédire le comportement du vendeur. En effet, comment peut-on être certain que le vendeur voudra offrir un plus grand nombre d'unités du produit quand les recettes de vente augmentent avec la hausse du prix ? Parce que nous ne savons pas si ce lui sera profitable ou pas.

En effet, un vendeur trouvera profitable d'accroître ses ventes quand le prix augmente à la condition que ces prix majorés lui permettent de recouvrer ses coûts de production. Si le coût de produire chaque unité du produit est constant, quelque soit le nombre produit, il n'y a alors pas de problème. Par contre, si le coût unitaire augmente avec le niveau de production ou avec le volume des ventes, il devient alors

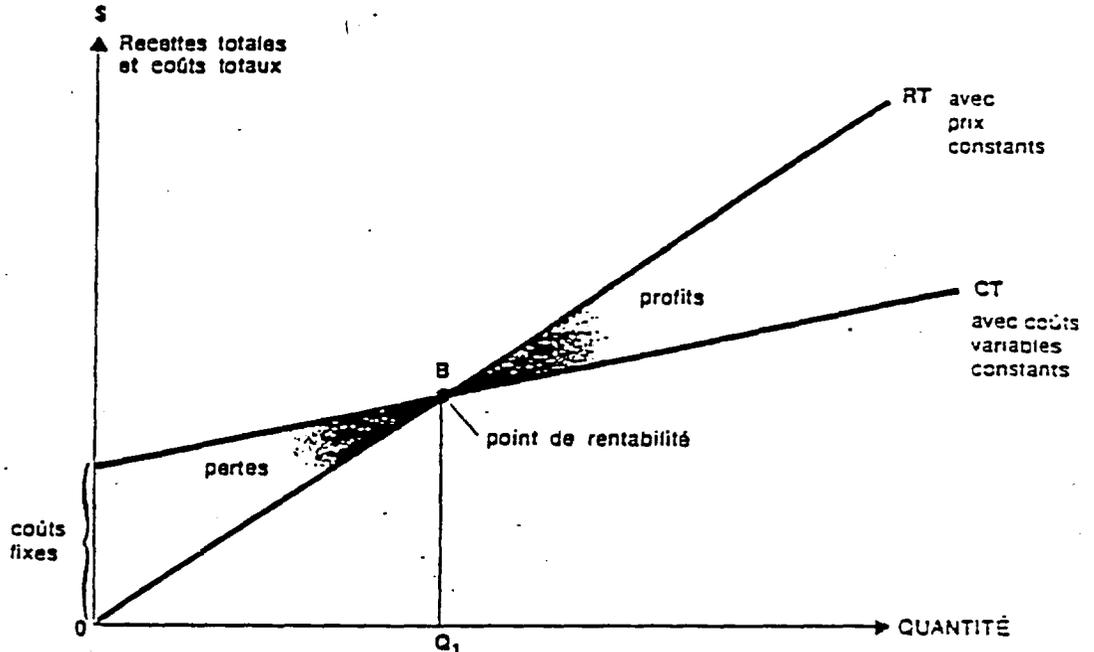
nécessaire de peser le pour et le contre avant d'accroître la production et les ventes, même si le prix est maintenant plus élevé.

Tout comme on obtient les *recettes totales* de vente (RT), en multipliant le nombre d'unités vendues par le prix du produit, on obtient les *coûts totaux* de production (CT) en multipliant le coût unitaire de production par les quantités vendues. Par conséquent, s'il est vrai que toute vente additionnelle accroît les recettes de vente, il n'en demeure pas moins vrai que les coûts totaux de production et de vente augmentent aussi puisqu'il n'y a pas de production gratuite. De fait, il est fort probable qu'un producteur ou un vendeur doit parvenir à un certain niveau de production avant de fonctionner avec efficacité et avant que les recettes totales ne couvrent complètement les coûts totaux de production. Le graphique 24 illustre une telle situation où un volume trop

CHAPITRE 5

GRAPHIQUE 24

LE NIVEAU D'OPÉRATION ET LES PROFITS ET PERTES



restreint des ventes se traduit par des pertes tant que le producteur ne produit pas un nombre suffisant d'unités pour parvenir au « point de rentabilité » et pour réaliser par la suite des bénéfices nets d'opération. Imaginez une avionnerie qui doit produire cent unités d'un modèle d'avion avant de recouvrer tous ses coûts.

Si un vendeur fonctionne au niveau d'efficacité représenté par le point de rentabilité B dans le graphique 24, il peut alors accroître ses ventes aussi longtemps que les coûts de production demeurent ce qu'ils sont, car la distance verticale entre les recettes totales (RT) et les coûts totaux (CT) s'élargit avec le nombre d'unités vendues, ce qui se traduit par des bénéfices nets accrus pour le vendeur.

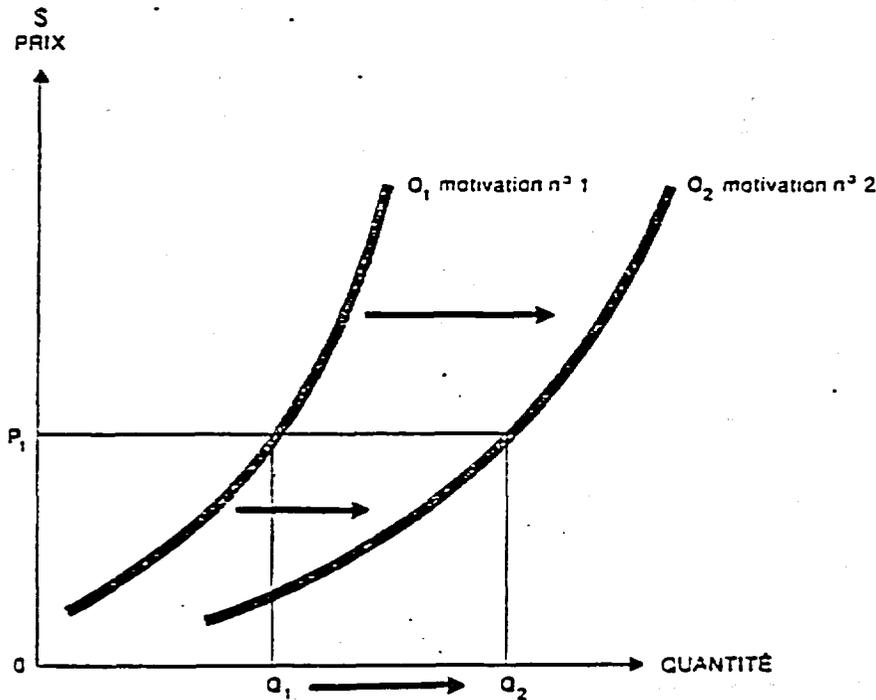
En conclusion, il est évident qu'un vendeur ne peut fonctionner longtemps en vendant sa marchandise à des prix qui ne lui permettent

pas de recouvrer ses coûts de production et de vente. Cependant, puisqu'il est possible que des ventes accrues se traduisent par des bénéfices accrus, il est probable que des prix plus élevés incitent les producteurs et les vendeurs à offrir un plus grand nombre d'unités d'un produit. C'est là la raison fondamentale pour laquelle la courbe d'offre d'un produit a habituellement une pente positive.

Déterminants de l'offre autres que le prix de marché

Tout comme nous l'avons fait avec la fonction de demande, nous pouvons isoler des facteurs *autres que le prix*, qui peuvent influencer l'offre d'un produit. Ces facteurs pourront susciter des changements dans l'offre alors que l'influence d'une variation dans le prix se solde par des changements dans la quantité

OFFRE D'UN PRODUIT



te. Pour chaque groupe de déterminants, nous posons la condition: *caeteris paribus*.

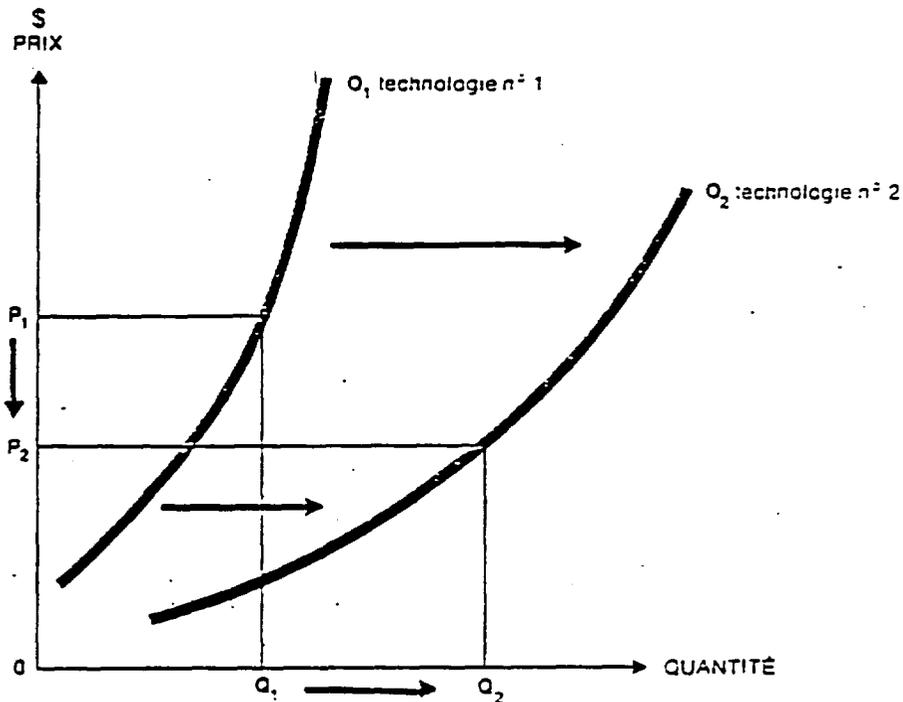
1. L'offre d'un produit peut être incitée par les buts et les objectifs d'une entreprise. Il existe une hypothèse selon laquelle les sociétés modernes visent un profit optimal seulement en longue période et peuvent s'éloigner en courte période de l'objectif de maximisation des profits. De ce fait, on peut avancer l'hypothèse que les administrateurs des entreprises modernes ont davantage intérêt à accroître le chiffre d'affaires de leurs sociétés, plutôt que de maximiser les profits. En effet, leur prestige et leur statut dépendent de l'importance de leur corporation, ainsi que la grande partie des dividendes est versée à des actionnaires anonymes. Par conséquent, il est plus prestigieux d'être vice-président de la Compagnie General Motors

que de la Compagnie des Petites Affaires Enregistrées. Cette motivation, autre que le profit, peut donc déplacer la courbe d'offre d'une entreprise vers la droite.

2. Fondamentalement, cependant, l'offre d'un produit dépend de l'état de la technologie. Les innovations lors de la Révolution industrielle au XVIII^e siècle réduisirent les coûts de production des produits du textile (perfectionnement des métiers à tisser) et poussèrent donc la courbe d'offre de ces produits vers la droite. Récemment, les découvertes dans le domaine de la Chimie et de l'Électronique susciteront un phénomène identique.

Les progrès technologiques, parce qu'ils accroissent la productivité des facteurs de production, s'accompagnent souvent d'une baisse du prix des produits, d'un accroissement de la consommation et d'une hausse de la qualité des produits.

CHAPITRE 5



3. L'offre d'un produit dépend aussi des prix des autres produits.

Si une entreprise produit deux biens complémentaires, une baisse dans le prix d'un des biens peut l'amener à augmenter la production de l'autre bien. Si un producteur produit à la fois du lait et de la viande une baisse dans le prix du lait peut le forcer à augmenter sa production de viande.

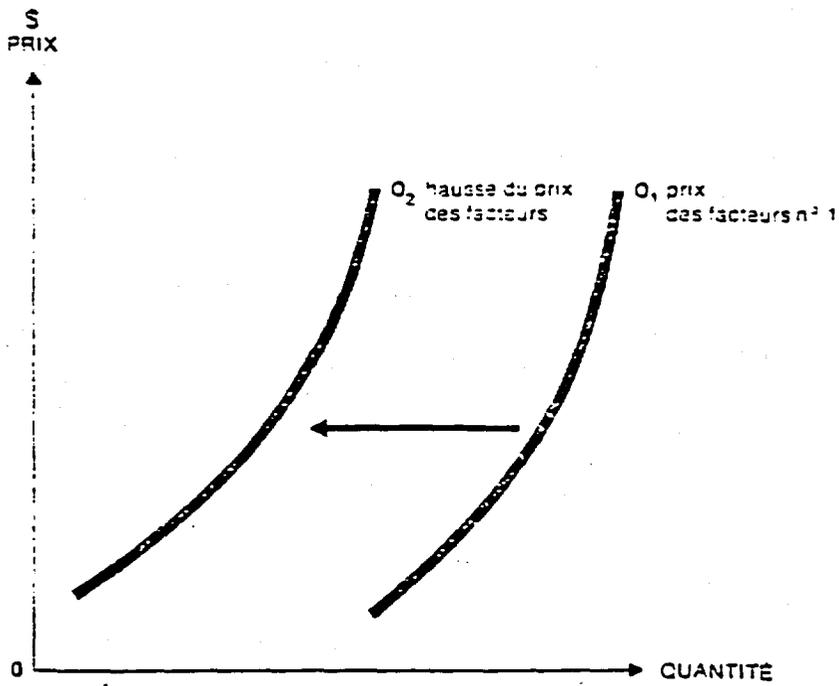
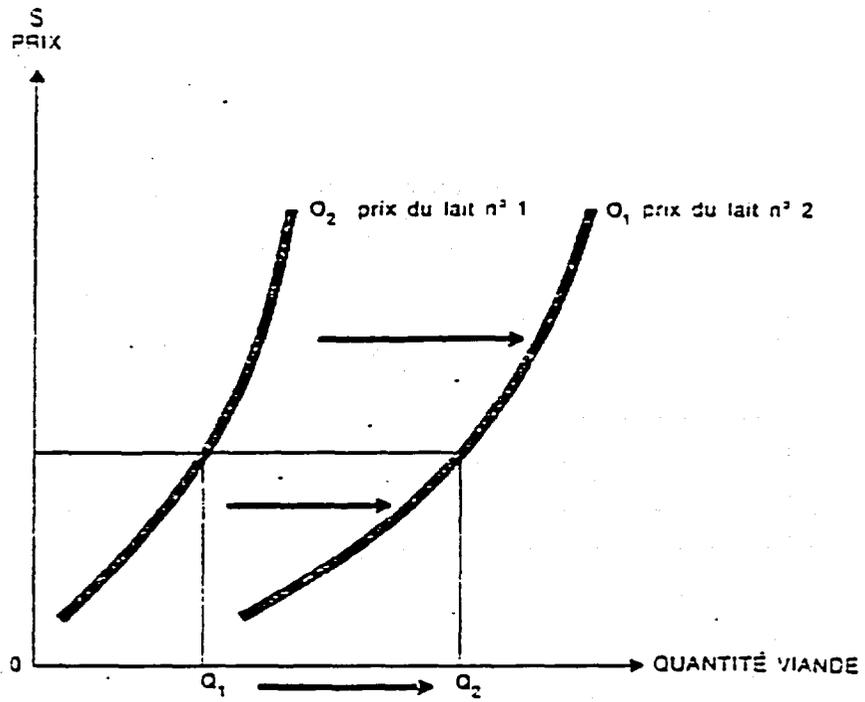
4. L'offre d'un produit dépend des coûts des facteurs de production. Cette assertion est évidente car si le prix des ressources productives s'accroît, il se produira des effets anticipés négatifs quant aux profits, puisque le caractère profitable des activités de production sera modifié.

5. L'offre d'un produit peut aussi être influencée par les anticipations des producteurs

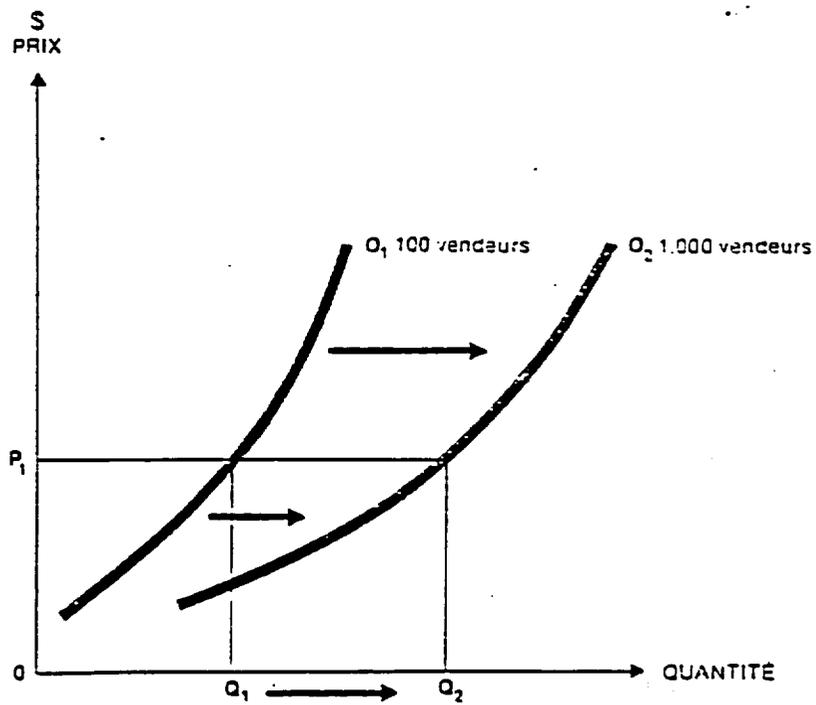
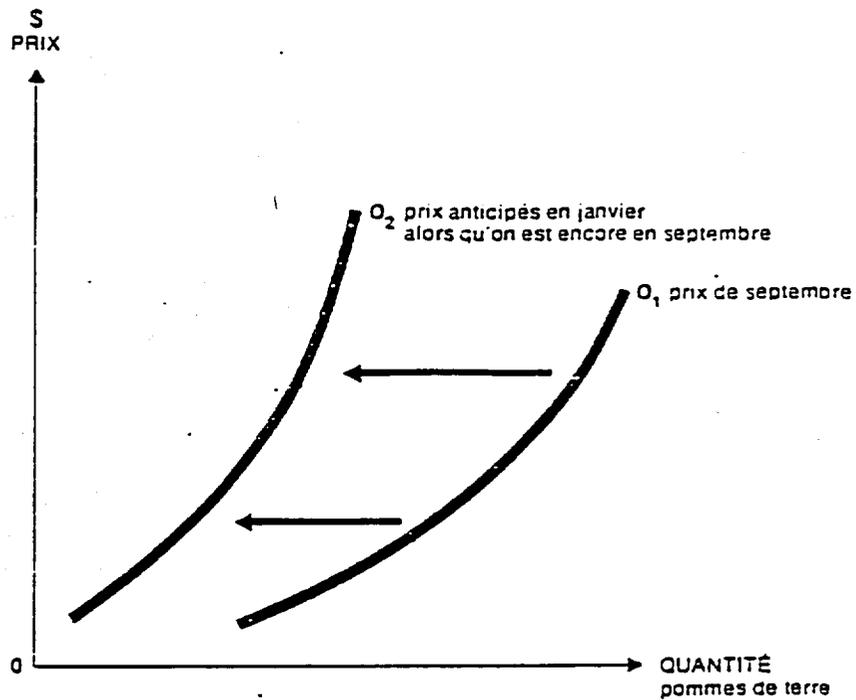
quant aux prix futurs de leurs produits. De telles anticipations peuvent, en effet, modifier l'intention qu'a un vendeur d'offrir son produit sur le marché à un moment donné. Par exemple, si un fermier s'attend que le prix des pommes de terre soit porté à 55 du cent livres en janvier, son offre effective de pommes de terre en septembre pourra en être affectée vers le bas. A chaque niveau de prix potentiels, le producteur placera moins de pommes de terre sur le marché qu'autrement.

6. Un autre déterminant possible de l'offre d'un produit est le nombre de vendeurs d'un certain produit sur le marché. Si ce nombre s'accroît, c'est-à-dire s'il y a davantage d'entreprises qui pénètrent sur le marché, plus la courbe d'offre du produit en question sera à droite.

OFFRE D'UN PRODUIT



CHAPITRE 5



Notion d'élasticité d'offre

La notion d'élasticité s'applique à l'offre comme à la demande, et le coefficient d'élasticité se calcule de la même façon: il faut prendre le rapport des pourcentages de variations dans les quantités offertes et dans le prix. Si les variations sont grandes, l'élasticité d'offre sera:

$$E_o = \frac{\Delta Q \cdot Q}{\Delta P \cdot P} = \left[\frac{\Delta Q}{\Delta P} \cdot \frac{P}{Q} \right]$$

Mais si les variations dans les grandeurs sont infinitésimales ou très petites, le coefficient d'élasticité d'offre sera:

$$e^o = \frac{dQ/Q}{dP/P}$$

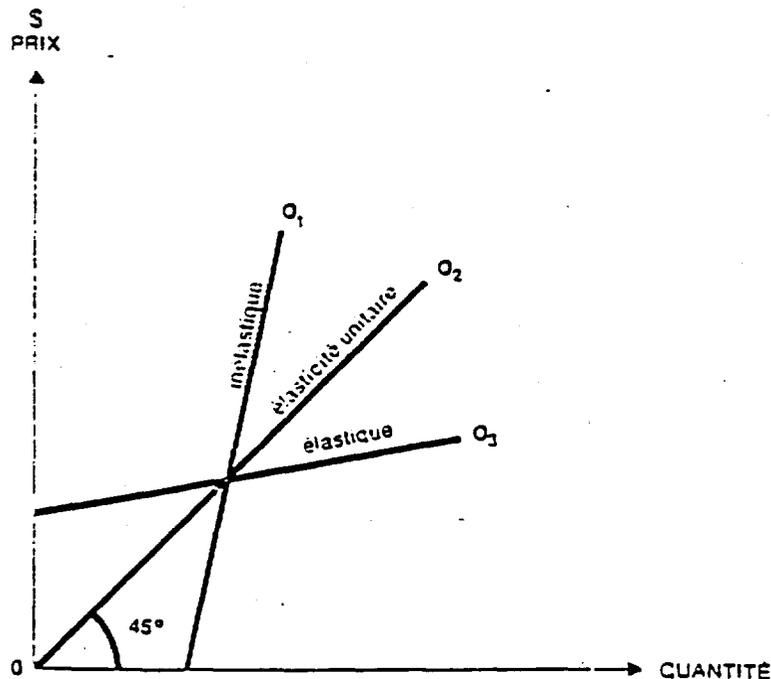
La représentation graphique des courbes d'offre élastique, d'élasticité unitaire et inélastique est aussi semblable à celle que nous avons

employée dans le cas des élasticités des fonctions de demande, à la différence cependant que les fonctions ont maintenant une pente positive (graphique 25).

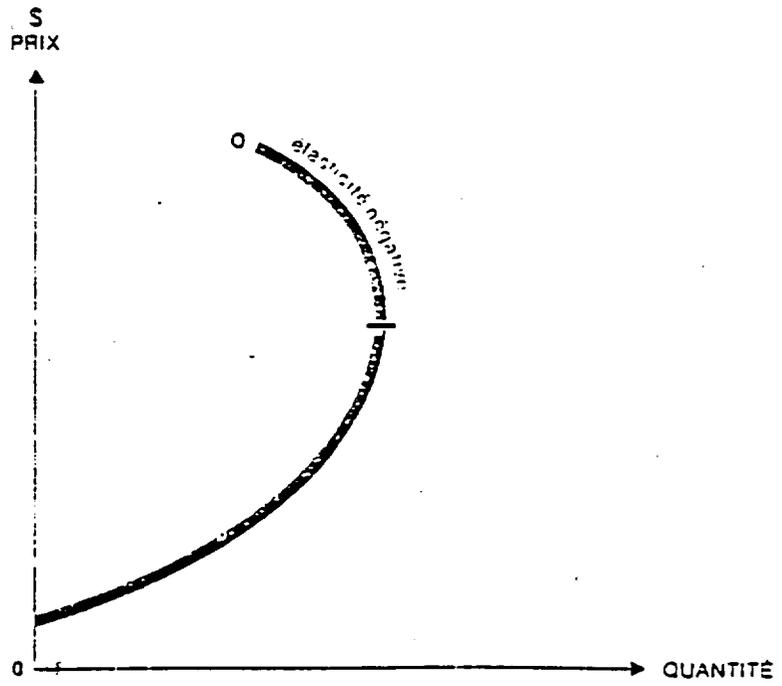
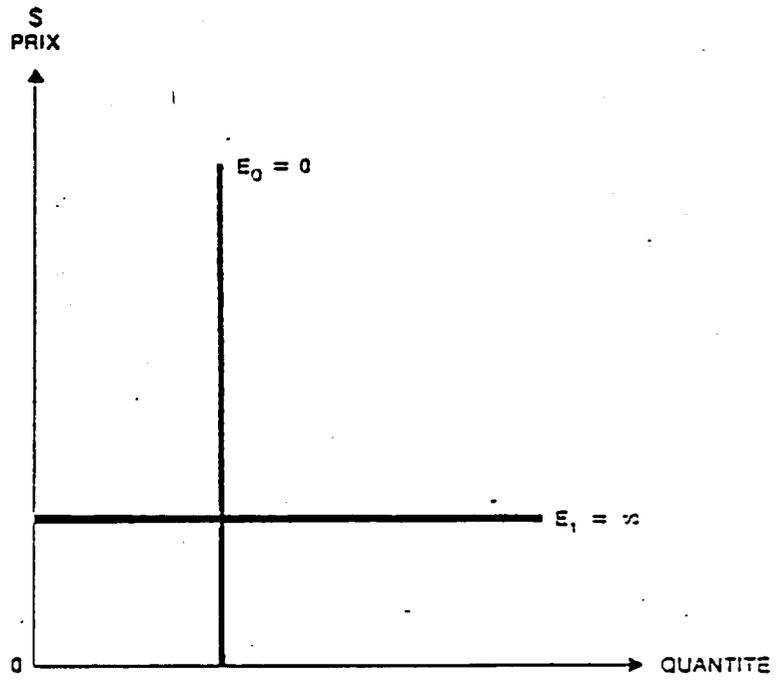
Comme pour la courbe de demande, la courbe d'offre tend à être plus élastique en longue période qu'en courte période, à cause de la possibilité de réajuster l'affectation des divers facteurs de production à mesure que la période s'allonge. Sur certains marchés, notamment sur le marché du travail, l'élasticité d'offre peut emprunter une *valeur négative*.

Lorsque la courbe d'offre se renversera de cette façon, nous assisterons à une baisse dans les quantités offertes lorsque le prix grimpe. Cette situation semble contredire la loi fondamentale de l'offre et on verra qu'elle s'explique par la prépondérance d'un effet de revenu négatif sur un effet de substitution positif.

GRAPHIQUE 25
LES ÉLASTICITÉS D'OFFRE



CHAPITRE 5



L'élasticité d'offre dans le temps

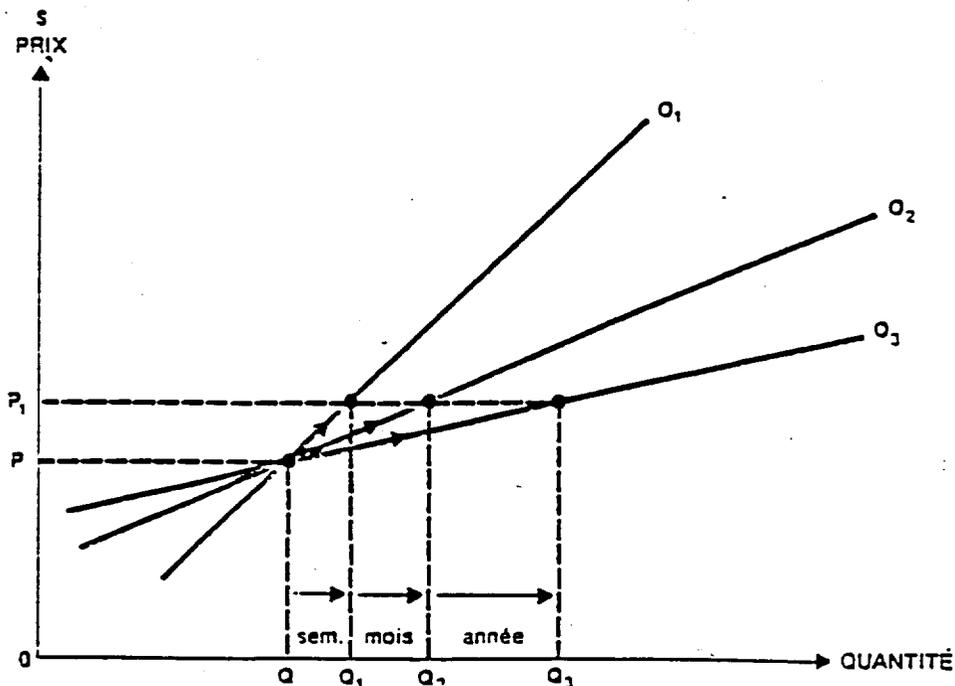
La dimension temporelle influence l'élasticité d'offre tout comme elle affectait l'élasticité de la demande. Les réactions dans les quantités offertes d'un produit à la suite d'une modification dans le prix prennent du temps à se réaliser de sorte que la mesure d'élasticité d'offre doit tenir compte de la durée de la période considérée.

Par exemple, si tout accroissement dans l'offre pouvait se réaliser à même les stocks de marchandises des entreprises, l'élasticité d'offre serait alors passablement élevée, même en courte période.

Si, par contre, l'accroissement dans l'offre exige une expansion du secteur de production et le drainage de ressources dans le secteur en expansion, l'élasticité d'offre sera d'autant plus faible que la période considérée sera plus courte.

C'est la situation illustrée par le graphique 26 alors qu'une hausse soudaine dans le prix du produit suscite diverses réactions dans l'offre selon la période considérée. La hausse dans le prix de OP à OP_1 rend la production et la vente du produit plus profitable et incite donc les entreprises à tirer avantage de l'opportunité. Néanmoins, plus les nouvelles commandes doivent être remplies rapidement, plus les coûts de production sont élevés, de sorte que l'entreprise aura une courbe d'offre « d'une semaine » O_1 qui ne coïncidera pas nécessairement avec sa courbe d'offre « d'un mois » O_2 , ni avec celle « d'un an » O_3 . En courte période, la hausse de prix PP_1 suscitera une augmentation QQ_1 dans les quantités offertes. Cette augmentation sera déjà égale à QQ_2 lorsque la période d'ajustement est d'une durée moyenne. Finalement l'accroissement dans les quantités offertes pourra atteindre QQ_3 , pour la même

GRAPHIQUE 26
L'ÉLASTICITÉ D'OFFRE DANS LE TEMPS



CHAPITRE 5

variation dans le prix, si la période d'ajustement est suffisamment longue pour que la modification du niveau de production puisse se réaliser.

On se rend bien compte que quelque soit la durée de la période d'ajustement, la courbe d'offre d'une industrie sera d'autant moins élastique que cette industrie opérera dans des conditions de coûts croissants. Par exemple, si le prix du fer s'élève et que l'accroissement

dans l'offre exige l'ouverture de nouvelles mines de minerai de fer dont le tonnage est inférieure à celles des mines déjà en exploitation ou encore, si la distance entre ces nouvelles mines et l'aciérie est plus grande et occasionne des coûts de transport accrus, il est évident que la courbe d'offre du fer sera moins élastique, même en longue période, que celle d'une industrie dans laquelle on ne rencontre pas ces coûts croissants.

RÉSUMÉ

1. La courbe d'offre représente une série de combinaisons prix-quantité telles que considérées par les vendeurs à un moment donné. Elle illustre la « volonté de vente » des producteurs et des vendeurs à divers prix potentiels pendant un certain intervalle, et reflète jusqu'à un certain point l'existence de rendements décroissants dans la production.
2. L'offre d'un bien présuppose soit une nouvelle production, soit une diminution dans les stocks d'inventaire.
3. Les économistes distinguent trois intervalles de production: a) l'intervalle de marché, pendant lequel l'offre est fixe; b) l'intervalle de courte période, pendant lequel l'offre du produit peut être modifiée en variant le niveau des opérations à la hausse ou à la baisse; c) l'intervalle de longue période, pendant lequel il est possible de modifier la capacité de l'usine parce que tous les facteurs sont variables.
4. On obtient la courbe d'offre du marché pour un produit en additionnant horizontalement les courbes d'offre individuelles à chaque niveau de prix.
5. Alors que les consommateurs aspirent généralement à accroître leur « satisfaction » quand ils transigent sur les marchés, les producteurs et les vendeurs désirent surtout réaliser des bénéfices, ou du moins, éviter les pertes.
6. Parce qu'il est dans l'intérêt des producteurs et des vendeurs d'élargir l'écart entre les recettes totales de vente et les coûts totaux de production et de vente, il devient possible d'énoncer la « Loi de l'offre » selon laquelle il existe une relation directe entre le prix d'un produit et les quantités offertes.
7. Le prix d'un produit n'est pas le seul déterminant de son offre. D'autres influences peuvent modifier l'offre du produit telles: les buts et les objectifs poursuivis par les administrateurs d'une entreprise; l'état de la technologie dans une certaine industrie; le prix des autres produits; les coûts d'embauche des facteurs de production; les anticipations des producteurs en ce qui regarde les prix qu'ils peuvent espérer obtenir en écoulant leurs produits; et le nombre même de vendeurs d'un même produit sur le marché.

OFFRE D'UN PRODUIT

8. Pour une période déterminée, l'élasticité d'offre mesure les réactions sur les quantités offertes d'un produit à la suite d'une modification du prix. L'élasticité d'offre sera d'autant plus faible que la période allouée pour l'ajustement dans les programmes de production sera plus courte.

**PROBLÈMES
QUESTIONS
À DISCUTER**

1. Est-ce que l'offre d'un produit est uniquement fonction des coûts de production?
2. Quelle est votre élasticité d'offre de travail par rapport au succès académique?
3. Quelle serait, selon vous, l'élasticité d'offre des biens et des services énumérés ci-dessous? Expliquez.
 - 1) les eaux navigables
 - 2) l'air pur
 - 3) l'or
 - 4) une visite chez le coiffeur
 - 5) des tomates le samedi soir dans un magasin
 - 6) des fruits frais en livrer.
4. Quand nous postulons que les consommateurs recherchent de la « satisfaction » et que les vendeurs désirent réaliser des « profits », ne faudrait-il pas spécifier qui reçoit ces profits? Commentez.
5. En quoi une baisse de 10 pour cent. dans les coûts de production pourrait influencer l'offre d'un producteur? Expliquez.

Lorsque le ministre des Finances ou le ministre responsable du Comité ministériel permanent de développement économique annonce avec fierté que le Québec a connu une année remarquable au point de vue économique, comme en témoigne l'augmentation du produit intérieur brut (PIB) réel, cette déclaration fait la manchette des journaux, et le parti au pouvoir souffle de satisfaction. Une forte hausse du PIB semble être une des « bonnes choses » de la vie. Mais, pour chacun d'entre nous, que signifie le terme **produit intérieur brut**? Que mesure-t-il exactement? Pour comprendre avec précision ce que mesure le PIB, il faut savoir avant tout ce que l'on cherche à mesurer de l'activité humaine de production. En effet, la plupart des activités d'un être humain au cours d'une journée sont des activités de production de biens ou de services: faire son petit déjeuner, garder les enfants de la voisine, tondre son gazon, enseigner au niveau primaire, lire un journal, etc. Pendant une journée, chaque personne produit des biens et des services directement pour elle-même ou pour ses proches, ou encore elle vend son travail sur le marché du travail, ce qui lui fournit un revenu lui permettant d'acheter des biens et services qu'elle ne peut pas ou ne veut pas produire elle-même. Le PIB mesure une partie seulement de l'activité humaine de production puisqu'il ne retient que la partie quantifiable reliée aux activités marchandes de production.

les quatre types d'organisation économique

Les êtres humains s'organisent de quatre façons différentes pour produire les biens et services dont ils ont besoin (tableau A2.1): au sein de la famille, de la communauté (entre amis), dans les marchés officiels et les marchés souterrains. Une grande quantité de biens et, surtout, de services sont produits au sein de la famille; on parle alors d'**économie domestique**¹. Les membres de la famille produisent pour eux-mêmes (production auto-consommée) ou pour les autres. Quand les membres de la famille s'entraident, on peut considérer cela comme un don ou un **troc** implicite. Les activités de production domestique, comme l'entretien ménager et le bricolage sont des activités parfaitement légales et remplacent parfois des produits que l'on peut acheter sur les marchés officiels: par exemple, la confection d'un repas ou d'un vêtement, la fabrication d'un meuble ou la culture de légumes.

L'entraide et les échanges de biens et services existent également à l'échelle plus vaste de la communauté et donne lieu à l'**économie communautaire**². À ce niveau, les citoyens unissent leurs efforts pour réduire les coûts d'une activité quelconque en fournissant leur temps plus ou moins gratuitement. À titre d'exemple, mentionnons une coopérative alimentaire, une garderie de quartier ou un jardin communautaire. Un peu comme au sein de la famille, les membres des associations communautaires s'échangent des services.

1. Pour une estimation de l'ampleur de l'économie domestique, voir: H.I. Adler et O. Hawrylyshyn, «Estimates of the Value of Household Work, Canada, 1961 and 1971», *Review of Income and Wealth*, décembre 1978, p. 333-355.

2. L'économie communautaire au Québec fait l'objet de nombreuses études d'André Jovai, professeur d'économie à l'Université du Québec à Trois-Rivières. Voir André Jovai, «L'apport des entreprises communautaires dans les petites régions du Québec», *Revue canadienne des sciences régionales*, printemps 1984, p. 65-76.

Tableau A2.1 Caractéristiques des quatre types d'organisation économique

Types d'organisation économique	Présence de marchés	Moyens d'échange	Cadre légal	Formes de taxation	Cotisations sociales	Taxation des prestations sociales	Inclus dans la mesure du PIB
1. Économie officielle	marchés officiels	toutes les formes de monnaies	réglementation officielle	revenus et dépenses	oui	oui	oui
2. Économie souterraine	marchés non officiels	troc (un peu), chèques (un peu), comptant (beaucoup)	production illégale ou dissimulation illégale des revenus	aucune (le plus souvent, ceci est illégal)	non	non	oui et non
3. Économie communautaire	non	toutes les formes de monnaies, mais surtout le troc	très peu réglementé	aucune (habituellement, ceci est légal)	non	non	oui et non
4. Économie domestique	non	troc, don ou production auto-consommée	non réglementé	aucune (habituellement, ceci est légal)	non	non	non

Note: L'ensemble des économies souterraine, communautaire et domestique peut être nommé l'économie «informelle» ou économie «parallèle» à l'économie officielle.

Source: P. Dechelle, *L'économie souterraine: examen de la littérature récente et premières estimations pour le Québec*, Cahiers d'aménagement du territoire et de développement régional, Université Laval, janvier 1985, 21 p.

On peut se procurer des biens et des services sur les marchés officiels, c'est-à-dire sur les marchés légaux dont l'existence est acceptée par l'État. Le revenu gagné sur ces marchés est imposé par l'État qui prélève également des cotisations sociales (pour payer l'assurance-chômage, etc.) et la plupart des dépenses de consommation sont soumises à la taxe de vente. On voit donc que si l'État légitime l'existence de ces activités de production, il en retire quelque chose. Fondamentalement, ce sont les activités économiques des marchés officiels que mesure le PIB.

Certaines activités économiques sont prohibées par l'État et sont par conséquent illégales: la vente de drogue et la prostitution par exemple. D'autres sont légales et font l'objet d'une réglementation plus ou moins sévère: la construction par exemple. L'activité est faite illégalement si la réglementation n'est pas respectée. Dans la mesure où certains consommateurs sont prêts à acheter ces biens et services illégaux produits dans des conditions illégales, des agents économiques peuvent alors trouver rentable de les fournir en marge de la légalité: c'est l'économie souterraine³, parfois nommée «travail au noir».

L'Analyse économique
des projets

LYN SQUIRE
HERMAN G. VAN DER TAK



Publié pour la Banque Mondiale par

ECONOMICA
49, rue Héricart, 75015 PARIS

Introduction

LE PRESENT OUVRAGE PROPOSE, pour l'analyse économique des projets de développement, une approche générale dont nous recommandons l'utilisation au sein de la Banque Mondiale et des autres institutions, nationales ou internationales, qui procèdent à des évaluations de projet. Nous avons cherché très modestement, à mieux présenter et justifier les méthodes d'évaluation des projets de la Banque, ce qui nous a conduit à reconsidérer ces méthodes et à entreprendre, du fait qu'elles ont évolué dans le temps, de les harmoniser avec les progrès récents de la littérature théorique¹.

La méthodologie présentée ici diffère, sur certains points essentiels, de l'analyse telle qu'elle se pratique traditionnellement. En particulier, nous recommandons que l'estimation et l'application des prix de référence² soient plus systématiques et cohérentes que par le passé et que — contrairement, là encore, à ce qui se faisait autrefois — l'on tienne spécifiquement compte, dans le calcul des taux de rentabilité, de l'incidence des projets sur la répartition des revenus, tant entre investissement et consommation qu'entre riches et pauvres. Bien que nos recommandations ne reflètent pas encore les pratiques établies de la Banque Mondiale, cette dernière poursuit actuellement des expériences poussées dans ce domaine et ses méthodes d'évaluation des projets s'orientent dans la direction générale préconisée dans ce livre. Par conséquent, celui-ci représente plutôt une contribution à la recherche sur les problèmes d'évaluation des projets que l'exposé officiel des méthodes de la Banque.

1. Les principaux ouvrages qui ont guidé la réalisation de la présente étude sont le *Manuel d'analyse des projets industriels* (Paris : O.C.D.E., 1972) de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les *Directives pour l'évaluation des projets* (New-York, Nations Unies, 1972) de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, et le livre de I.M.D. Little et J.A. Mirtlees, intitulé *Project Appraisal and Planning for Developing Countries* (Evaluation et planification des projets pour les pays en développement (Londres : Heineman Educational Books, 1974)) — Bien que ces ouvrages diffèrent par leur optique particulière et leur présentation, on peut considérer que les idées essentielles qui se dégagent de chacun d'entre eux forment un ensemble cohérent dans la littérature relative à l'évaluation des projets. □

2. *Shadow prices*, également appelés « prix virtuels ». [Note du traducteur]. □

INTRODUCTION

DEFINITION DE L'ANALYSE DE PROJETS

Le problème économique fondamental auquel tous les pays se trouvent confrontés est celui que pose l'affectation de ressources par définition limitées (travail, capital, terre, autres ressources naturelles ainsi que ressources en devises) à un certain nombre d'emplois variés (production courante de biens de consommation et de services ou au contraire investissement dans l'infrastructure, l'industrie, l'agriculture, ou dans les autres secteurs de l'économie), et ceci de façon telle que le pays en retire des avantages nets aussi importants que possible. En raison du caractère limité des ressources disponibles, il faut faire un choix entre les différentes possibilités d'emplois qui sont en concurrence, et l'analyse de projets est l'une des méthodes permettant d'évaluer ces diverses options de façon commode et intelligible. Pour l'essentiel, l'analyse de projets consiste à évaluer les avantages et les coûts d'un projet et à les ramener à un étalon commun de valeur. Si les avantages excèdent les coûts, les deux étant mesurés par un étalon commun, le projet est acceptable ; sinon, il doit être rejeté.

Dans l'évaluation des mérites de différents projets, les objectifs du pays concerné doivent évidemment être pris en considération. Autrement dit, les coûts et avantages doivent être mesurés en fonction de la contribution ou des entraves qu'ils apportent à la réalisation des objectifs du pays. De manière générale, on peut admettre que pratiquement tous les pays s'assignent deux objectifs principaux dont ils souhaitent la réalisation simultanée, malgré, parfois, une préférence pour l'un ou pour l'autre : l'accroissement du revenu national global (l'objectif de croissance) et l'amélioration de sa répartition (l'objectif de justice sociale). Les mérites des projets doivent donc être appréciés en fonction de leur contribution nette à la réalisation de ces deux objectifs, approche qui n'a pas toujours été celle de la Banque Mondiale ni des autres institutions de prêt.

METHODE TRADITIONNELLE

Jusqu'à une date récente, les méthodes traditionnelles d'évaluation de projets ont privilégié l'objectif de croissance, souvent au détriment, voire à l'exclusion virtuelle de l'objectif de justice sociale. On justifiait l'accent mis sur la croissance globale en faisant valoir que les gouvernements ont à leur disposition toute une gamme d'instruments de politique financière qui leur permettent de redistribuer comme ils le souhaitent les revenus induits par un projet. On avançait que l'analyse devait se limiter à apprécier les mérites d'un projet par référence à l'objectif de croissance, puisque la réalisation du projet garantissait que les ressources disponibles permettraient un accroissement additionnel maximal du revenu national ; l'objectif de justice sociale pourrait alors être atteint grâce à un régime fiscal ou de subventions aboutissant à la redistribution souhaitée de l'accroissement maximal du revenu national obtenu.

Au niveau pratique, le souci de la croissance signifiait que les projets devaient être sélectionnés en fonction de leur contribution à la maximisation du revenu national global, pris comme un tout sans tenir compte de ses composantes. Cette approche qui, au premier abord, semble refléter fidèlement le souci de la croissance qu'ont les dirigeants, n'est correcte au sens strict que si l'on suppose qu'à la marge, les éléments de revenus induits par un projet, qu'ils se présentent sous forme d'un accroissement d'investissement ou de consommation, contribuent de la même manière à la croissance. Cette hypothèse était généralement admise, de façon explicite ou non, dans la pratique traditionnelle de l'analyse de projets aussi bien que dans les ouvrages théoriques antérieurs sur cette question. De ce fait, quand les théoriciens et les praticiens essayaient de calculer ou d'estimer des prix de référence reflétant la valeur réelle des intrants et des extrants³ pour le pays de manière plus satisfaisante que les prix du marché, ils supposaient qu'à la marge, toutes les unités de revenu avaient même valeur du point de vue de la croissance, et ils ignoraient l'objectif de justice sociale. On appellera ci-après prix d'efficacité⁴ les prix de référence ainsi interprétés.

INNOVATIONS RECENTES

Depuis un certain temps, cependant, on considère comme intenable l'hypothèse précédemment retenue par les praticiens, selon laquelle toutes les unités de revenu contribuent de façon équivalente à la croissance. Ainsi, dans une économie où le niveau de l'investissement global est inférieur à ce qui est requis pour assurer le taux de croissance désiré, l'investissement peut être considéré comme plus valable que la consommation. Si cet argument est accepté, le succès d'une politique de croissance exige que l'on tienne compte, dans l'évaluation globale des mérites du projet, de son effet de distribution sur l'investissement et la consommation, et que l'on assigne à la fraction du revenu du projet allant à l'investissement une valeur supérieure à celle que l'on attribue à la fraction allant à la consommation. Ce faisant, on accordera un parti pris de faveur, dans l'utilisation des ressources disponibles pour l'investissement, aux projets induisant eux-mêmes de nouveaux investissements et contribuant par là à relever l'investissement national vers le niveau désiré.

La validité de ce nouvel argument est fonction de la liberté dont jouit le gouvernement d'atteindre le niveau d'investissement souhaité au moyen des instruments traditionnels de la politique financière et monétaire. De toute évidence, si le gouvernement contrôle le niveau de l'investissement de façon qu'à la marge, le choix pour le pays entre investissement et consommation soit indifférent — c'est-à-dire que chaque unité de revenu apporte la même

3. *Inputs et outputs* soit encore «facteurs» et «produits». [Note du traducteur]. □

4. *Efficiency prices* [Note du traducteur]. □

INTRODUCTION

contribution au bien-être, qu'elle aille à l'investissement ou à la consommation — il n'est plus nécessaire de distinguer entre l'investissement et la consommation additionnels entraînés par les revenus d'un nouveau projet. On peut cependant rétorquer qu'il existe, en particulier dans les pays en développement, toute une gamme de contraintes sociales, administratives, et politiques, qui peuvent, en soi, limiter l'aptitude des gouvernements à accroître l'épargne par le jeu d'une politique monétaire et financière appropriée, et que, si ces instruments de politique économique générale ne réussissent pas à briser ces contraintes, d'autres instruments, notamment la sélection des projets, peuvent et doivent être utilisés pour que soit atteint l'objectif visé.

Théoriciens et praticiens ont donc tourné leur attention vers le calcul et l'estimation de prix de référence qui tiennent compte de ce que le taux d'investissement est inférieur à l'optimum. Mais une fois que l'on a saisi ce que sont les contraintes entravant l'aptitude d'un gouvernement à opérer entre investissement et consommation une répartition des revenus qui soit conforme à ses vœux, il n'y a qu'un pas de plus à faire pour réaliser que la séparation entre les objectifs de croissance et de justice sociale n'est pas justifiée : autrement dit, que les gouvernements n'ont sans doute qu'une capacité limitée de redistribution des revenus. De là, on est arrivé à la conclusion que les analystes de projets devraient évaluer l'incidence d'un projet sur la répartition des revenus qu'il entraîne, non seulement entre investissement et consommation, mais aussi entre riches et pauvres. Les prix de référence qui recouvrent ces deux aspects de la répartition des revenus seront appelés ci-après «prix collectifs»⁵ ou «prix pour la collectivité».

Le présent ouvrage peut être considéré en partie comme une tentative visant à faire le point de ces idées et à récapituler les principaux développements de la littérature récente concernant les pratiques traditionnelles de la Banque Mondiale et d'autres institutions de prêt. En particulier, on a voulu montrer que la méthode traditionnelle d'analyse des projets ne constitue qu'un cas particulier de la méthode plus générale préconisée dans ce livre. Le texte s'attache à préciser les conditions dans lesquelles il convient d'utiliser la méthode traditionnelle, à mieux définir la nature de certains prix d'efficacité (par exemple, le taux de change de référence), et à expliquer comment on peut en faire l'estimation. Cette partie de la discussion n'altère cependant pas de manière fondamentale les méthodes types suivies jusqu'ici pour le calcul des prix de référence et des taux de rentabilité ; elle cherche simplement à systématiser les pratiques existantes et à les intégrer en une méthodologie cohérente.

De plus, et ceci est sans doute encore plus important, ce livre vise à fournir des directives plus concrètes que celles qu'on peut trouver ailleurs sur la technique d'intégration, dans le calcul traditionnel des taux de rentabilité, des considérations touchant à la répartition des revenus. Pour l'essentiel,

5. *Social prices*. [Note du traducteur]. □

cette approche implique que l'on attache une pondération appropriée (qui est laissée à la discrétion des responsables) aux avantages qu'un projet entraîne selon leurs différentes formes (consommation ou investissement) et leurs bénéficiaires (riches ou pauvres). Ces pondérations peuvent être affectées directement (en fonction du projet), ou comme l'indique le texte, calculées à partir de notions sous-jacentes à une fonction d'utilité collective. Le problème le plus important ne réside toutefois pas dans la technique de calcul des pondérations, technique qui sans aucun doute s'affinera avec le temps, mais bien plutôt dans l'application cohérente et systématique de ces pondérations quand on étudie les avantages socio-économiques d'un projet, et ce, quelque pondération que l'on décide de retenir pour refléter de façon appropriée les valeurs relatives que l'on attache aux avantages d'un projet selon qu'ils profiteront à des groupes à revenus élevés ou faibles, ou qu'ils seront affectés à l'investissement. C'est seulement de cette manière qu'il sera possible, lors de la prise de décision relative à un projet, de trancher entre l'élévation des niveaux de consommation des plus pauvres et l'accélération du taux de croissance de l'économie dans son ensemble. Les procédures d'évaluation de projets qui excluent ces considérations de leurs critères de décision ne tiennent compte ni des préoccupations récentes touchant à la répartition des fruits de la croissance, ni des préoccupations plus anciennes concernant la réalisation de la croissance. Les procédures d'évaluation utilisées par la Banque Mondiale ou d'autres organismes, notamment les gouvernements, devraient être en harmonie avec leur politique générale dans ce domaine. Ceci veut dire que, pour la Banque et les autres institutions extérieures aux pays bénéficiaires, le jeu approprié de coefficients de pondération à utiliser dans l'analyse des projets doit être établi en coopération avec lesdits pays bénéficiaires.

OBJECTIONS POSSIBLES

Bien que la méthode exposée dans ce livre ait été largement acceptée comme représentant, en principe, un pas important vers l'amélioration des techniques et des procédures d'évaluation de projets, des doutes ont été émis concernant (a) certains aspects de cette méthodologie, en particulier, le fait qu'elle débouche sur des résultats dont la précision est fallacieuse et qui dépendent d'hypothèses discutables ; (b) la baisse de rigueur des normes d'évaluation des projets qu'elle risque d'entraîner ; (c) sa portée pratique dans la prise de décision ; (d) ses possibilités d'utilisation dans les opérations courantes de la Banque Mondiale et des autres institutions ; et (e) l'opportunité de la retenir, compte tenu de ses coûts et avantages. Ces objections et les problèmes qu'elles soulèvent sont examinés ci-dessous.

Il y a, c'est évident, beaucoup à faire pour améliorer encore la méthodologie présentée dans ce livre. Les techniques de calcul et d'estimation des prix de référence évolueront sans aucun doute avec l'expérience. Certains éléments de l'analyse, en particulier ceux qui touchent aux effets de répartition, sont

INTRODUCTION

forcément assez grossiers. Dans tous les cas il importe cependant, d'une part, que des considérations aussi essentielles que la répartition des revenus ou les contraintes financières soient incluses dans l'analyse des projets, et d'autre part que l'on adopte les raccourcis discutés dans le texte, en ayant pleinement conscience du degré d'approximation que leur utilisation entraîne et des conditions qui justifient leur emploi.

Le lecteur ne doit pas être induit en erreur par la précision apparente de la méthodologie proposée. Les équations données décrivent concrètement les relations spécifiques qui sous-tendent l'analyse. Elles disent clairement les considérations retenues et les hypothèses posées. Mais ceci ne doit pas conduire à penser que les relations utilisées comme postulats sont exactes au point de fournir une image complète de la réalité. Elles visent à fournir une bonne représentation des éléments les plus importants de cette réalité qui doivent être pris en compte dans de nombreux cas, mais, ainsi que le texte tente de le montrer, d'autres facteurs et d'autres relations peuvent parfois donner de meilleures approximations. La nature des relations existant entre ces facteurs clés et l'importance des paramètres qui les déterminent étant entachés d'une forte incertitude, nous ne prétendons pas que la méthode d'analyse proposée aboutisse à des résultats de la plus grande exactitude. Cela dit, les estimations de coûts, les projections de la demande, les prévisions de prix que comporte toute analyse coûts-avantages traditionnelle sont elles aussi sujettes à de larges marges d'erreur. Le degré d'exactitude des résultats auxquels on parvient est moins important que le fait de prendre en compte le mieux possible, au lieu de les ignorer, tous les facteurs majeurs qui pèsent dans la prise de décision relative à un projet.

A nouveau, on peut facilement critiquer comme une simplification excessive la fonction d'utilité collective prise comme thème central de discussion des aspects «distribution» de l'analyse des projets. Certains peuvent préférer des fonctions plus complexes, intégrant un plus grand éventail de jugements sur l'équité et la justice sociale. Nous croyons quant à nous, que beaucoup d'éléments importants des problèmes de répartition des revenus peuvent être clarifiés et intégrés de façon satisfaisante dans l'analyse des projets par utilisation de cette simple fonction d'utilité collective. En outre, l'utilisation de fonctions plus complexes risque de conduire à des problèmes d'estimation encore plus délicats.

Recourir à des coefficients de pondération de la répartition⁶ pour déterminer la rentabilité des projets du point de vue de la collectivité ne revient pas à abaisser les normes des procédures d'évaluation. Au contraire, la méthodologie exposée dans ce livre implique l'utilisation d'une technique d'analyse plus rigoureuse et plus systématique que celle qui est habituellement suivie.

6. De même que dans le texte anglais l'expression *distribution weights* est raccourcie en *weights*, la version française parlera de «pondération» ou de «coefficients de pondération» pour désigner cette «pondération de la répartition». [Note du traducteur].

Le critère d'acceptabilité d'un projet est modifié, mais il n'est pas pour autant relâché. Certains projets qui, avec l'autre méthode, auraient été rejetés, seront jugés acceptables du fait de la pondération affectée à leurs effets de répartition ; d'autres seront à l'inverse rejetés en raison de leur incidence négative sur ce plan.

Le critère retenu ne néglige pas non plus la croissance : la pondération affectée à l'investissement (et donc à la croissance) est toujours positive ; elle est déterminée conjointement à celle qui est affectée aux revenus allant aux catégories les plus riches et les plus pauvres, sur la base de la même fonction d'utilité collective. Le souci de croissance du pays peut ainsi être équilibré par ceux de la consommation courante et de l'équité de telle façon qu'aucun ne soit négligé.

L'approche que nous recommandons devrait également être plus rigoureuse que la méthode traditionnelle d'un autre point de vue : elle prévoit un calcul plus systématique et une application plus cohérente des prix d'efficacité traditionnels ainsi que des prix collectifs incorporant les coefficients de pondération mentionnés. En ce qui concerne les prix d'efficacité et les prix collectifs, il importe que les organismes publics, nationaux ou internationaux, utilisent les mêmes estimations pour l'analyse de tout projet intéressant un pays donné afin que l'on soit mieux assuré que les prix de référence sont calculés et appliqués objectivement et sans parti pris. La nécessité d'utiliser les prix de référence avec cohérence se fait sentir à tous les stades de l'analyse des choix d'investissement jusqu'à la décision finale concernant le projet.

De manière générale, on peut dire que la méthode d'analyse proposée conduit à un biais systématique en faveur des projets dont les avantages vont aux catégories pauvres de la population plutôt qu'aux riches, et qui entraînent donc une progression de l'épargne et de la croissance plutôt qu'un accroissement de la consommation courante. Loin de constituer une distorsion, un tel résultat correspond au but recherché puisque l'importance de ce biais est fonction des coefficients de pondération qui ont été fixés de manière à refléter les objectifs socio-économiques fondamentaux du pays. Le résultat en est que les projets seront généralement retenus ou rejetés en considération à la fois de leur effet sur la répartition des revenus et sur la croissance. Bien que ces facteurs ne soient pas toujours décisifs dans le cas d'un projet particulier — compte tenu des effets de répartition escomptés et des coefficients de pondération qui leur sont affectés — nous pensons que cette analyse débouchera sur une structure de l'investissement différant sensiblement de celle qui serait apparue si l'on avait continué à ignorer les considérations de répartition.

Comme dans toutes les méthodes d'évaluation de projets, la signification que l'on peut attacher à la nouvelle méthodologie est d'autant plus grande que l'on utilise cette dernière plus tôt dans le cycle du projet. Ceci revient à souligner combien il est important d'entreprendre l'analyse économique du projet lorsque celui-ci prend forme et que les choix sont encore ouverts.

INTRODUCTION

plutôt qu'à un stade ultérieur, alors que son profil se fige et que son rejet peut devenir difficile. Mais ceci n'est pas un argument pour ou contre une méthode d'analyse quelle qu'elle soit, serait-ce celle qui est proposée ici.

La méthodologie exposée en détail dans ce livre peut, à notre avis, être utilisée sans difficultés majeures, encore que des ajustements puissent se révéler nécessaires pour adapter les données disponibles à chaque cas particulier. Comme pour toute analyse de projet, on ne doit pas s'attendre ici à une grande précision, pour ce qui est des jugements de valeur que l'on est amené à faire ; cela ne signifie pas pour autant que les résultats obtenus soient arbitraires. On améliorera la fiabilité des estimations nécessaires en vérifiant systématiquement la plausibilité des résultats obtenus : nous estimons que les inévitables marges d'erreur ne seront pas supérieures à ce qu'elles sont dans les estimations établies par l'approche traditionnelle. Bien que la nouvelle approche implique un surcroît de temps et d'effort, certains des calculs les plus longs qu'elle exige sont imputables à une analyse plus poussée des prix d'efficacité (c'est le cas des coefficients de conversion correspondant aux taux de change de référence habituels) plutôt qu'à la détermination des coefficients de pondération.

La tâche principale, qui consiste à estimer les paramètres à retenir pour chaque pays, reviendra à l'organisme national de planification ou aux services géographiques des institutions internationales telles que la Banque Mondiale. Cependant, une part importante de ce travail est également nécessaire pour la préparation d'autres documents relatifs au plan ou de rapports économiques ; en fait, l'estimation des prix de référence doit être l'un des objectifs majeurs d'une partie de ce travail, dont une plus grande attention portée aux problèmes de structure tarifaire, contraintes financières, politique de l'emploi et répartition des revenus, ne pourra qu'accroître la pertinence. Une fois les résultats synthétisés pour chaque pays sous forme de paramètres pour l'établissement des prix de référence, l'analyste de projet sera dégagé de l'obligation dans laquelle il se trouve actuellement de faire lui-même, au coup par coup, des estimations, par exemple du taux de change de référence ou du taux d'intérêt de référence. Avec la méthodologie proposée, l'analyste se voit, plus qu'auparavant, tenu de déterminer les effets de répartition de revenus du projet. Sa tâche s'en trouve alourdie, mais cette opération est indispensable s'il a le souci systématique de prendre en compte de tels effets.

Que la méthode d'analyse des projets présentée dans ce livre soit applicable ne fait guère de doute à notre avis, mais la question reste de savoir si son adoption est souhaitable, compte tenu des coûts et avantages qu'elle comporte. Comme d'habitude dans ce genre d'analyse, il est plus facile de quantifier les coûts que les avantages. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, nous croyons que le coût additionnel — en termes de temps et d'effort — qu'entraîne l'estimation des prix de référence selon les lignes directrices du présent ouvrage, est relativement faible, puisque la plus grande partie du travail est requise de toute façon à d'autres fins et que, en particulier, l'introduction d'une

pondération ne représente qu'une faible fraction de l'ensemble du travail requis. Cependant, le passage de l'ancienne méthode à la nouvelle représente un coût de départ substantiel, les usagers devant se familiariser avec les nouvelles techniques et établir par pays les estimations initiales des paramètres à utiliser pour la détermination des prix de référence.

Les avantages à retirer de la méthodologie proposée ressortent implicitement des remarques précédentes. Les estimations des prix d'efficacité, de même que le calcul de prix de référence incorporant les coefficients de pondération retenus seront effectués avec plus de soin et utilisés de manière plus systématique que dans les procédures empiriques communément suivies à l'heure actuelle. Le fait de tenir compte des considérations essentielles touchant à la répartition des avantages, aux contraintes financières et à l'épargne, même si cela est fait de manière nécessairement grossière, ne peut qu'améliorer la qualité des décisions relatives aux projets.

APPLICATION DE LA METHODOLOGIE

Bien entendu, la nouvelle méthodologie ne peut pas être appliquée du jour au lendemain à tous les projets pour tous les pays. Il faudra du temps pour que le personnel se familiarise avec certains aspects du dispositif général, avec les approches variées qui sont suggérées pour arriver à l'estimation des prix de référence, et avec l'interprétation des résultats. L'analyse de projets selon la nouvelle méthode ne peut être entreprise qu'après que l'on a estimé pour un pays donné les paramètres à utiliser pour le calcul des prix de référence ; pour une institution travaillant dans un grand nombre de pays, ce changement ne peut évidemment être opéré qu'au bout d'une certaine période. L'introduction graduelle de la méthode, sur une période de quelques années, peut d'ailleurs aussi permettre un raffinement plus poussé des suggestions concrètes faites dans ce livre.

Comme premier pas vers la mise en place de cette nouvelle méthode, la Banque Mondiale a entrepris d'introduire progressivement dans ses opérations courantes l'utilisation cohérente et systématique des prix d'efficacité selon les lignes directrices tracées dans ce livre. Elle s'efforce également de vérifier à titre expérimental, sur un nombre limité de projets en cours d'évaluation dans certains pays, s'il convient d'utiliser de façon systématique des prix collectifs tenant compte des effets de distribution. Une série de cas est étudiée pour permettre à la Banque de mieux prendre la mesure des difficultés et des avantages que comporte la méthode proposée et d'apprécier à l'avance si des raccourcis peuvent être appropriés, et à quel niveau. A cette date, les prix de référence de neuf pays ont ainsi été estimés, qui seront bientôt appliqués à une vingtaine de projets. Certaines de ces études devraient être publiées dans un ouvrage ultérieur, en même temps que les principaux résultats de l'exercice de mise en place de la méthode.

Ainsi, comme on l'a déjà noté, la méthodologie exposée dans ce livre ne représente pas la politique actuelle de la Banque Mondiale mais simplement

INTRODUCTION

une direction dans laquelle la Banque s'achemine en procédant à des expériences systématiques.

COMPOSITION DU LIVRE

Le livre comprend trois parties principales. La première, non technique, est une récapitulation générale des notions de base relatives à l'analyse coûts-avantages. La deuxième explique ce que sont les prix de référence et indique comment l'on peut en principe les calculer de façon à exprimer de manière appropriée un large éventail de conditions économiques et les jugements de valeur touchant aux objectifs fondamentaux du pays en matière de croissance et de distribution des revenus. La troisième partie passe en revue plusieurs méthodes voisines qui dans la pratique peuvent être utilisées, voire s'imposer, pour l'estimation des prix de référence, selon les données disponibles et les circonstances propres à chaque pays. Un appendice technique contient un développement plus rigoureux de certaines des formules qui sont simplement examinées dans le texte.

Tout au long de la discussion, cet ouvrage se place dans une perspective économique et non financière ni technique. L'approche suivie reflète l'évolution des méthodes d'évaluation de la Banque ainsi que les progrès techniques réalisés dans ce domaine au cours des dix dernières années. Bien que ce livre fournisse des lignes directrices touchant une large gamme de problèmes, il n'a pas pour ambition de couvrir le sujet de façon exhaustive. En particulier, il ne traite pas des problèmes spécifiques à certains secteurs, ni ne fournit d'instructions du genre recettes de cuisine pour répondre aux nombreuses et diverses situations auxquelles les analystes de projet sont confrontés dans la pratique. Nous avons plutôt cherché à donner à l'analyste une approche globale et des indications générales qui, nous l'espérons, lui permettront de procéder aux adaptations voulues en fonction des circonstances propres à chaque projet. Nous avons voulu lui fournir un fil directeur, et non des directives tendant à se substituer à son jugement.

Nous nous sommes efforcés de rendre le sujet accessible à une vaste audience et de combiner concision et clarté de l'exposé. Cependant les problèmes traités sont complexes par nature et requièrent pour être compris un minimum de formation économique. Certaines sections sont probablement plus faciles que d'autres, et les divers chapitres s'adressent à des catégories de lecteurs quelque peu différentes. La première partie, consacrée aux notions de base de l'analyse coûts-avantages devrait donner une bonne idée générale des fondements, aussi bien que des objectifs de l'analyse, et être accessible à un large éventail de lecteurs non spécialistes. Les autres parties portant sur le calcul et l'estimation des prix de référence touchent de plus près à la technique. Selon leur degré de familiarité avec l'économie en général et l'analyse coûts-avantages en particulier, les lecteurs pourront sans doute se plaindre que le traitement de certains sujets dans certaines sections du livre est trop long ou trop bref, compliqué ou au contraire simplifié à l'extrême, trop technique ou au contraire manquant de rigueur. Nous aimons à penser que c'est inévitable, notre intention étant de toucher un groupe de lecteurs assez hétérogène. □

Notions de base sur l'analyse coûts-avantages

CETTE PREMIERE PARTIE CONSTITUE un exposé général de la procédure fondamentale dont les auteurs recommandent l'adoption par la Banque Mondiale et les autres institutions de prêt pour l'analyse des avantages économiques des projets de développement. Relativement peu technique, la discussion portera sur la nature et les principaux éléments de l'analyse ainsi que sur les problèmes qui se présentent fréquemment. Bien que l'exposé fournisse des lignes directrices permettant de résoudre un certain nombre de problèmes, il ne constitue pas un traitement exhaustif de tous les aspects de l'analyse des projets et il faudrait qu'il soit complété par un examen plus poussé et plus détaillé de certaines questions qui ne sont qu'effleurées ici¹.

Le premier chapitre examine en termes généraux les idées qui sont à la base de l'analyse coûts-avantages et certains des concepts qui seront développés ensuite. Le deuxième chapitre identifie les types de coûts et d'avantages à retenir dans l'évaluation économique des projets, et le troisième s'attache à montrer en termes qualitatifs généraux comment doit se faire l'estimation de ces coûts et avantages, et dans quelles circonstances il y a lieu d'utiliser des prix de référence. Le quatrième chapitre contient une démonstration de la façon dont on peut comparer coûts et avantages pour se faire une idée valable de l'intérêt que présente le projet pour le pays concerné. Enfin, le cinquième chapitre examine les méthodes à utiliser pour prendre en compte les importants éléments de risque et d'incertitude que comporte habituellement la réalisation d'un projet.

Nous devons au lecteur un avertissement au début de ce livre. L'examen de l'analyse coûts-avantages de la première partie accorde une place considérable à la notion de prix de référence, tandis que les deuxième et troisième parties sont entièrement consacrées aux problèmes posés par l'application de ces prix de référence. L'accent mis sur cette question cherche à mesurer la contribution d'un projet à la réalisation des objectifs de développement socio-économique d'un pays. Un traitement aussi appuyé des prix de référence n'implique certainement pas que dans l'analyse d'un projet concret on doive leur consacrer autant de temps, ni qu'ils soient plus importants que les autres problèmes posés par le projet. L'usage judicieux des prix de référence est important pour établir la justification économique du projet pour le pays, mais il ne saurait se substituer à l'analyse en profondeur de ses aspects techniques, des coûts d'investissement et d'exploitation, de l'organisation du projet, des perspectives de marché et de rentabilité, et de nombreux autres éléments affectant les résultats attendus. On a supposé dans le livre que ces autres paramètres fondamentaux d'un projet étaient bien tenus pour tels par le lecteur. □

1. Voir en fin d'ouvrage la bibliographie par sujets. □

Contexte général de l'analyse coûts-avantages

TOUS LES PAYS, mais plus particulièrement les pays en développement, ont à faire face au problème économique fondamental que pose l'affectation d'un volume limité de ressources — main-d'œuvre à différents niveaux de qualification, personnel administratif et de gestion, capital, terre et autres ressources naturelles et, enfin, disponibilités en devises — à un grand nombre d'utilisations, par exemple, la production courante de biens de consommation et de services sociaux ainsi que l'investissement dans l'infrastructure, l'industrie, l'agriculture, l'éducation et dans les autres secteurs de l'économie. Les différentes affectations possibles de ces ressources ne sont pourtant pas la finalité du processus d'allocation lui-même ; elles constituent plutôt des moyens permettant à une économie d'organiser ses ressources en vue d'atteindre des objectifs plus fondamentaux tels que l'élimination de la pauvreté, la croissance, et la réduction des inégalités de revenus. L'attribution de ressources limitées à un seul secteur (par exemple à l'investissement industriel) réduit les affectations possibles à d'autres secteurs (par exemple, au secteur agricole). La poursuite d'un objectif (une meilleure distribution des revenus) peut impliquer le sacrifice d'autres objectifs (celui d'un taux élevé de croissance).

De toute évidence, on ne peut tout avoir : un pays peut s'offrir plus de biens d'un certain type et moins de biens d'un autre type, il ne peut à la fois s'offrir davantage des uns et des autres. Il faut donc opérer un choix entre des affectations concurrentes de ressources, choix qui dépendra de la manière dont ces ressources peuvent aider au mieux le pays à atteindre ses objectifs fondamentaux. Si un pays choisit d'affecter ses ressources de manière cohérente à des emplois qui garantissent que la plupart de ses objectifs de base seront atteints, il optimise l'utilisation de ressources limitées.

L'analyse de projets est une méthode qui permet de présenter de manière commode et intelligible, les choix effectués dans l'affectation des ressources à tel ou tel emploi. Par essence, elle consiste à déterminer les coûts et avantages qu'entraîne la réalisation d'un projet et à les réduire à un dénominateur commun. Si les avantages excèdent les coûts — les uns et les autres étant exprimés en fonction du dénominateur commun — le projet est

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

acceptable ; si c'est l'inverse, le projet est à rejeter. En tant que telle, l'analyse de projets peut apparaître comme ne tenant compte ni de la poursuite des objectifs fondamentaux de l'économie, ni de la recherche d'une affectation différente de ces ressources dans le cadre d'autres projets. Cependant, les avantages et les coûts sont définis de telle façon que les deux préoccupations susmentionnées sont intégralement retenues dans la décision d'accepter ou de rejeter le projet. En effet, les avantages sont définis en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs fondamentaux ; quant aux coûts, ils sont définis en fonction du coût d'opportunité¹, qui représente l'avantage auquel on renonce en n'utilisant pas les ressources disponibles pour des investissements constituant les meilleures des solutions de rechange possibles, lesquelles ne peuvent être envisagées si les fonds sont investis dans le projet proposé. Les avantages ainsi rectifiés sont à leur tour exprimés en fonction de ce qu'aurait été leur contribution aux objectifs fondamentaux. En définissant ainsi les coûts et les avantages, nous nous assurons que l'acceptation d'un projet n'a pas pour résultat de détourner les ressources qu'il mobilisera d'un autre projet qui aurait produit des résultats meilleurs sur le plan des objectifs fondamentaux du pays.

L'analyse économique des projets est semblable en sa forme à l'analyse financière puisque l'une comme l'autre visent à déterminer le bénéfice à attendre d'un investissement. Le concept de bénéfice financier n'est toutefois pas le même que celui de bénéfice pour la collectivité obtenu par l'analyse économique. L'analyse financière a pour but de dégager le bénéfice monétaire que l'agent du projet retirera tandis que l'analyse économique vise à déterminer le bénéfice du projet pour la collectivité, c'est-à-dire son incidence sur la réalisation des objectifs fondamentaux de l'économie toute entière. Que ces deux notions de bénéfice soient bien différentes est illustré par le fait que les éléments retenus pour le calcul des coûts et avantages et la valeur qui est attribuée à ceux-ci, sont différents dans les deux approches². Par exemple, le versement de salaires en espèces par l'agent du projet est par définition un coût financier. Mais il ne constituera un coût pour la collectivité que dans la mesure où l'utilisation de main-d'œuvre dans le projet entraînera dans un autre secteur de l'économie un sacrifice en termes de production ou d'autres objectifs recherchés par le pays. A l'inverse, si le projet comporte un coût pour la collectivité sans pour autant entraîner pour l'agent une sortie de fonds correspondante — par exemple, à cause des effets sur l'environnement ou des subventions reçues — le coût n'est pas un coût financier. Les deux types de coûts ne coïncident pas nécessairement. Les coûts économiques peuvent être supérieurs ou inférieurs aux coûts financiers. Les mêmes observations s'appliquent évi-

1. *Opportunity cost*, également appelé «coût d'option», «coût de renoncement».
[Note du traducteur].

2. La définition de «l'analyse financière» utilisée ici ne représente que l'une des définitions possibles de cette expression, chacune répondant à des besoins spécifiques.

demment aussi aux avantages économiques et financiers. Les coûts et avantages économiques sont mesurés à l'aide de «prix de référence» qui peuvent fort bien différer des prix du marché, qui sont les prix à utiliser pour l'évaluation des coûts et bénéfices financiers.

Les prix de référence sont déterminés par l'interaction entre les objectifs fondamentaux et les disponibilités en ressources de base. Si une ressource est particulièrement rare (c'est-à-dire si elle est sollicitée par de nombreuses affectations concurrentes) son prix de référence ou coût d'opportunité (c'est-à-dire l'avantage auquel on renonce en sacrifiant la meilleure des autres utilisations possibles) sera généralement élevé. Mais si cette ressource est plus abondante, la demande émanant des meilleures des autres utilisations possibles peut être satisfaite par ordre d'importance décroissante, et le coût d'opportunité (ou prix de référence) s'abaisse. Les prix du marché pourront souvent refléter concrètement la rareté d'un bien, mais l'on a de bonnes raisons de penser que dans les pays en développement, le jeu imparfait des lois du marché peut entraîner des différences entre les prix du marché et les prix de référence. On considère que ces différences sont particulièrement marquées sur le marché de trois ressources importantes : le travail, le capital et les devises. Le chapitre III est consacré en grande partie à la méthode à suivre pour calculer le prix de référence de ces ressources.

Cependant, les disponibilités en ressources ne constituent pas la seule contrainte affectant l'économie : les contraintes d'ordre politique et social peuvent être tout aussi limitatives.

Les contraintes de nature non économique auxquelles un gouvernement est soumis peuvent contribuer, plus que le volume des ressources de base dont dispose le pays, à fermer l'éventail des choix qui s'offrent à lui. Si les instruments de politique économique générale — c'est-à-dire la politique financière et monétaire — ne peuvent briser ces contraintes, l'analyse de projets doit les prendre en compte en effectuant les ajustements appropriés par le jeu des prix de référence. Par exemple, si le gouvernement n'est pas en mesure d'opérer la redistribution des revenus qu'il souhaite par le biais de sa politique financière, il peut, pour réaliser cet objectif, se servir de l'affectation de ses ressources d'investissement. Si l'analyse du projet attribue à l'accroissement des revenus des catégories économiquement faibles du pays une importance particulière, l'investissement jouera en faveur de ces catégories, au détriment des autres. En d'autres termes, tous les instruments possibles devront être simultanément utilisés pour parvenir aux mêmes buts. Si l'un des instruments se révèle inefficace ou s'émousse, il faut alors utiliser les autres.

L'analyse de projets vise à permettre la décision, au coup par coup, des choix à opérer entre les différents usages concurrents que l'on peut faire des ressources disponibles, et ce, par la définition et l'évaluation des coûts et avantages respectifs du projet, d'une manière qui donne en principe la mesure de leur incidence sur les objectifs de développement du pays. Dans de nombreux cas, cependant, un lien plus direct est nécessaire entre ces évaluations et le secteur concerné ou l'économie prise dans son ensemble :

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

c'est ainsi que la justification d'un projet basée sur les économies d'échelle qu'il entraîne ne peut être suffisante si l'on n'évalue pas en même temps ce que sera la demande pour le produit, évaluation qui à son tour implique que l'on place le projet dans un contexte sectoriel ou national.

En outre, beaucoup de prix de référence (pour la terre et les autres ressources naturelles, par exemple) sont en pratique difficiles à déterminer indépendamment du processus d'évaluation du projet lui-même, parce qu'ils sont fonction des autres projets possibles qui ont été écartés. Ceci est la raison fondamentale pour laquelle une recherche approfondie et systématique des autres variantes plausibles est au cœur même de la procédure d'évaluation des projets : dans la pratique, il ne suffit pas de retenir comme acceptable un projet dont les avantages paraissent excéder les coûts ; il faut rechercher les solutions de rechange dont les avantages semblent encore supérieurs lorsqu'on les compare aux coûts. Si l'on trouve de tels projets, cela signifie que le coût d'opportunité, par exemple de la terre, tel qu'on l'a évalué dans le projet que l'on considérait à l'origine comme acceptable, a été en fait sous-estimé, voire complètement négligé.

La recherche de solutions de rechange est l'élément le plus important d'une analyse de projet correcte, et ce, pour l'ensemble de l'étude du projet, c'est-à-dire depuis le stade du plan de développement du secteur jusqu'à l'identification du projet et à son évaluation. Beaucoup de ces choix essentiels interviennent dès les premiers stades de l'étude, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur les diverses variantes du projet qui seront soit rejetées, soit retenues pour une étude plus approfondie et détaillée. Si l'on attend de l'analyse économique qu'elle contribue au maximum à la recherche des moyens permettant d'affecter les ressources limitées du pays au mieux de ses intérêts, il convient alors de l'utiliser dès les premières phases du processus de passage au crible et d'éliminations successives des diverses options qui s'offrent au pays. En n'utilisant des prix de référence traduisant les objectifs majeurs de la politique du pays et ses contraintes en ressources qu'au dernier stade du processus d'évaluation — c'est-à-dire au moment où presque tous les choix essentiels relatifs au type de projet à engager ou même à sa conception ont été faits — on se limiterait à un exercice purement formel. Pour aider de manière efficace à la prise de décision, il faut aussi que les prix de référence servent à fixer le cadre des stratégies sectorielles, à inventorier les possibilités de projets qui apparaissent comme prometteurs, et à tracer leur profil général.

Identification des coûts et avantages à retenir

QUELLE QUE SOIT LA NATURE du projet, sa réalisation aura toujours pour effet de réduire l'offre d'intrants (« consommés » par le projet) et d'accroître l'offre d'extrants (« produits » par le projet). En l'absence du projet, l'offre de ces intrants et extrants au reste de l'économie aurait été différente. L'examen des situations différentes, en termes d'intrants et extrants disponibles, selon que le projet se fait ou ne se fait pas, constitue la méthode de base suivie pour identifier les coûts et avantages du projet. Dans beaucoup de cas, la non-réalisation du projet se traduira, non par un simple prolongement du *statu quo*, mais par une situation différente, du fait que même en l'absence du projet, production et coûts sont souvent susceptibles de s'accroître de toute façon. De plus, certains projets, comme ceux qui impliquent une modernisation ou la conservation des sols, ont pour but principal de prévenir un accroissement des coûts ou une diminution des revenus futurs. L'analyse de la situation qui découlerait de la non-réalisation du projet doit donc inclure l'évaluation de ces accroissements de coûts ou de ces diminutions de revenus, de façon à refléter exactement l'amélioration apportée par le projet. Il s'ensuit que, pour décrire de façon exacte la situation correspondant aux deux hypothèses, on est parfois amené à formuler des jugements difficiles ; dans un cas comme dans l'autre, la situation finale ne se ramène généralement pas à un simple « avant » ou « après » le projet.

Les projections financières établies par l'organe d'exécution seront souvent une bonne base de départ pour l'inventaire des coûts et avantages économiques du projet. En général, il faudra opérer sur les calculs financiers deux types d'ajustements afin de prendre en compte les concepts proprement économiques : en premier lieu, il pourra se révéler nécessaire d'inclure (ou d'exclure) certains des coûts et avantages qui ont été exclus de l'analyse financière (ou qui y ont été inclus) ; en second lieu, il faudra peut-être aussi refaire l'évaluation de certains des intrants ou extrants si leurs prix de référence sont différents des prix du marché. Nous nous bornerons dans ce chapitre à étudier le premier type d'ajustement, réservant le traitement du second pour le chapitre III.

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

TRANSFERTS FINANCIERS

Certains des paiements qui figurent dans le flux des coûts établi grâce à l'analyse financière ne représentent pas des prélèvements directs sur les ressources du pays, mais reflètent plutôt le transfert du contrôle exercé sur une ressource par un agent économique ou un secteur de la société à un autre agent ou secteur. Par exemple, le paiement par l'organisme responsable du projet, des intérêts afférents à un prêt consenti par un bailleur de fonds local, ne fait que transférer le pouvoir d'achat de cet organisme au prêteur. Le pouvoir d'achat correspondant au paiement d'intérêt représente bien un contrôle sur des ressources existantes, mais son transfert à un autre agent ne consomme pas de ressources réelles et de ce fait ne constitue pas un coût économique. De même, le prêt en lui-même et son remboursement donnent lieu à des transferts financiers, tandis que l'investissement et les autres dépenses que le prêt permet de financer, entraînent des coûts économiques réels. Le coût financier du prêt intervient lorsque le prêt est remboursé, tandis que son coût économique intervient lorsque le produit du prêt est dépensé¹. L'analyse économique n'a pas en général à se préoccuper du financement de l'investissement, c'est-à-dire de l'origine des fonds et de leurs modalités de remboursement. Ici encore, les amortissements peuvent ne pas correspondre à une utilisation effective de ressources et doivent par conséquent être exclus du flux des coûts. Le coût économique correspondant à l'usage d'un actif est intégralement pris en compte par l'enregistrement du coût initial de l'investissement diminué de sa valeur résiduelle actualisée. Enfin, les impôts et subventions sont aussi des transferts financiers et ne représentent donc pas un coût en ressources.

La règle précédente admet cependant une exception importante. Bien que les transferts financiers, tels qu'impôts et intérêts, ne constituent pas de coûts en ressources, ils ont néanmoins une incidence réelle sur la répartition des revenus, et peuvent en avoir une sur l'épargne. Et si le gouvernement désire utiliser la sélection des projets comme moyen d'améliorer la répartition des revenus ou d'accroître l'épargne, l'incidence de ces transferts doit être prise en compte dans le calcul des coûts et avantages et, par conséquent, intégrée dans les prix de référence des intrants et des revenus.

IMPREVUS

Les dotations pour imprévus sont déterminées en fonction de considérations techniques et financières qui débordent le cadre de cet ouvrage : mais

1. Ces considérations s'appliquent aussi aux prêts étrangers, à moins que ceux-ci ne soient directement liés au projet (ce qui veut dire qu'ils ne seraient pas accordés pour n'importe quel autre projet) ; dans ce cas, leur coût économique est constitué par le flux des remboursements. Les prêts de la Banque Mondiale ne sont pas considérés comme des prêts liés. Cependant, un pays ne doit pas emprunter au-delà du niveau à partir duquel le coût réel du service de la dette excède la rentabilité du projet marginal. □

Il est important d'examiner quel traitement on doit leur réserver dans l'analyse économique d'un projet. Dans la mesure où la dotation pour dépassement de quantités fait partie intégrante de l'estimation du coût du projet, elle doit être incluse dans l'analyse économique. Mais toute dotation supplémentaire doit être exclue des données de base, et examinée dans le cadre de l'analyse de sensibilité ou de risques. L'analyste de projet aura besoin du concours d'un ingénieur pour déterminer la nature de ces dotations pour dépassements de quantités.

Dans la mesure où les imprévus liés aux prix couvrent la hausse attendue des prix relatifs des éléments du projet, ils doivent être inclus dans l'analyse économique. Tout imprévu provoqué par l'inflation intérieure ou extérieure du niveau général des prix doit en revanche en être exclu, à la condition toutefois que les différences entre les taux d'inflation des pays fournisseurs soient compensées par des réalignements des taux de change. Si ces réalignements n'ont pas lieu, la part des imprévus pour hausse des prix qui correspond à l'inflation excédentaire — c'est-à-dire l'inflation excédant celle qui est enregistrée dans le pays dont la monnaie sert de commun dénominateur — doit être incluse dans l'analyse économique.

COÛTS IRREVERSIBLES²

Les coûts irréversibles peuvent être définis comme les coûts encourus au titre du projet avant son évaluation, et qui par conséquent sont inévitables, même s'ils sont considérés comme totalement inutiles. Il faudrait naturellement ne pas en tenir compte dans la décision d'entreprendre ou non la réalisation du projet : le passé est le passé, et seuls comptent en l'occurrence les coûts qui peuvent encore être évités. Par exemple, la justification économique d'un projet conçu comme complément d'un autre projet entrepris antérieurement et abandonné ne dépend pas des coûts déjà enregistrés mais seulement des coûts nécessaires à son achèvement. (De même, les avantages escomptés du nouveau projet sont uniquement ceux qui viendront s'ajouter aux avantages attribuables aux travaux antérieurs et non achevés). Ce traitement des coûts irréversibles peut donner un rendement élevé de l'investissement nécessaire à l'achèvement du projet, mais ceci tient à la nature même d'une telle décision. Outre le calcul de la rentabilité de l'investissement additionnel, il est généralement souhaitable d'indiquer la rentabilité de l'ensemble du projet, y compris les coûts irréversibles, afin de mettre en lumière *a posteriori* le bien-fondé de la décision initialement prise de réaliser le projet.

EFFETS EXTERNES ET INDUITS

Certains des effets d'un projet entraînent des coûts ou des avantages qui dépassent le cadre du projet à proprement parler. Mais si ces effets, dits

2. *Sunk costs*, parfois appelés «coûts antérieurs». [Note du traducteur]. □

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

externes, influent sur la réalisation des objectifs du pays (que ce soit de façon positive ou négative) il faut les inclure dans l'analyse économique. Malheureusement, ils sont parfois difficiles à identifier et presque toujours difficiles à mesurer.

Du côté des avantages, les effets d'entraînement et de formation sont souvent cités comme effets externes bien que pour le moment ils ne se prêtent guère à quantification. Parmi les exemples classiques de coûts externes figurent diverses formes de pollution et de concentration de population, une utilisation de l'eau qui affecte le débit des puits ailleurs, et enfin les effets secondaires que les programmes d'irrigation entraînent sur la santé ou la pêche. Si ces coûts sont relativement importants et mesurables, il faut les compter comme coûts économiques. Que les effets externes soient ou non quantifiables, il faut au moins qu'ils soient examinés sur le plan qualitatif.

Les effets d'un projet sur les prix sont souvent aussi considérés comme effets externes. Le projet peut provoquer une hausse des prix des intrants qui lui sont nécessaires ou une baisse des prix des extrants qu'il produit. Il peut aussi entraîner une diminution de la demande et des prix des produits et services concurrents, ou une hausse de la demande et des prix des produits et services complémentaires. Des effets appelés «effets induits d'aval» peuvent ainsi s'exercer dans les industries qui consommeront ou transformeront la production ; de même, les «effets induits d'amont» sont ceux qui apparaissent dans les industries fournissant les intrants, dans la mesure où ces industries sont encouragées ou stimulées par un accroissement de la demande et des prix de leur production ou par une diminution des prix de leurs intrants. A l'inverse, les autres producteurs peuvent y perdre en raison d'un renforcement de la concurrence, et les autres utilisateurs des intrants nécessaires au projet devront parfois payer des prix plus élevés. Le projet peut avoir des répercussions étendues sur la demande d'intrants et d'extrants et entraîner des gains ou des pertes pour des producteurs et consommateurs autres que ceux qui sont directement concernés par le projet.

De tels coûts et avantages externes doivent ou non, selon les cas, être ajoutés aux coûts et avantages plus directs du projet. Le bénéfice direct d'un projet pour la collectivité donne la mesure nette de tous les gains et pertes que celui-ci entraîne sur le plan économique, mais à deux conditions. La première est qu'il soit indifférent au gouvernement de savoir qui sont les bénéficiaires du projet et qui y perd. Si le gouvernement pondère les gains et les pertes de façon différente selon les bénéficiaires ou les régions concernées, le bénéfice direct que la collectivité retire de la production du projet ne rend pas pleinement compte de tous ses effets positifs et négatifs au plan des objectifs socio-économiques du pays. Dans ce cas, il n'y a plus qu'à déterminer le mieux possible les répercussions du projet sur le reste de l'économie. Les inconvénients qu'une telle approche présente en pratique seront plus ou moins sérieux selon l'ampleur des variations de prix que le projet entraînera. Si les variations de prix induites sont mineures ou si les coefficients de pondération affectés aux différentes catégories de reve-

nus concernées sont à peu près identiques. on pourra aboutir à une approximation raisonnable en excluant de l'analyse économique du projet ces effets externes de prix.

En second lieu, et cette condition-là est peut-être plus importante, les coûts et avantages directs liés aux intrants et aux extrants du projet n'expriment pas pleinement le bénéfice qu'il entraîne pour la collectivité, dans les cas où d'autres producteurs dont la production est affectée par le projet n'arrivent pas à vendre sur un marché parfait, sur lequel leurs prix devraient être équivalents à leurs coûts de production calculés à partir des prix de référence (ou coût marginal pour la collectivité). Dans de tels cas, qui sont bien sûr la règle, il y aura des gains et des pertes que ne permet pas de mesurer le bénéfice, pour la collectivité, de la production directe du projet. Si, par exemple, l'amélioration d'une route provoque un détournement de trafic au détriment d'un chemin de fer dont les tarifs sont inférieurs au coût marginal, la collectivité retire de la réduction du trafic ferroviaire (en raison de la suppression du coût collectif qu'impliquait jusque-là ce trafic), un bénéfice qui vient s'ajouter à l'avantage résultant pour elle du trafic routier mesuré selon les méthodes habituelles (par modification de la surface délimitée par les courbes d'offre et de demande). En pratique il n'est pas possible de calculer tous les effets externes dus à l'imperfection du marché : l'analyse ne peut espérer rendre compte que des distorsions les plus grossières risquant d'apparaître dans les variations de production immédiatement exposées à de tels effets externes.

Certains types d'effets externes sont donc à l'évidence sources de problèmes, et il n'y a pas de façon totalement satisfaisante de les traiter. Ceci n'est cependant pas une raison suffisante pour les ignorer : il faut toujours tenter de les inventorier et, s'ils paraissent importants, de les mesurer. Dans certains cas il peut être utile de renoncer à les traiter comme effets externes et de les intégrer au projet en considérant comme projet unique un ensemble d'activités étroitement liées entre elles. Cette procédure peut aussi convenir dans le cas où les effets externes au sens strict ne jouent aucun rôle mais où il est difficile sinon impossible d'estimer la demande — et par conséquent la valeur collective à attribuer à la production attendue du projet — sans y rattacher de façon étroite des activités complémentaires. Un exemple type est celui de l'analyse des projets d'irrigation, pour lesquels la mesure des avantages se fait en fonction de la production agricole plutôt que des ressources en eau.

EFFETS MULTIPLICATEURS

Dans une économie souffrant d'un excédent de capacité de production, un projet d'investissement peut provoquer un nouvel accroissement de revenus, des cycles successifs de dépenses consécutives à l'investissement venant réduire l'excédent de capacité. L'excédent de capacité globale n'est cependant pas la situation la plus courante dans les pays en dévelop-

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

pement. S'il en était autrement, le développement serait chose bien plus aisée, et pourrait être promu par un simple accroissement de dépenses. Ceci ne contredit pas l'existence d'effets de dépenses secondaires : comme on le verra au chapitre III, ces effets peuvent être importants, et il faut les mesurer en examinant la structure des dépenses de consommation induites par le projet. Différents types de cycles seconds de dépenses réalisées sur les revenus d'un projet pourront avoir des conséquences économiques diverses. On peut s'attendre que la structure des dépenses diffère selon les catégories de revenus et les régions d'un même pays.

EFFETS INTERNATIONAUX

Il peut arriver que certains effets externes d'un projet se fassent sentir en dehors des limites du pays concerné. Par exemple, la production du projet peut entraîner un accroissement des exportations ou se substituer à des importations, et tendre par là à faire baisser les prix mondiaux, ce qui peut favoriser d'autres pays importateurs ou affecter d'autres pays exportateurs. Ou encore, l'accroissement de la demande et éventuellement des prix des intrants du projet peut avoir pour d'autres pays des répercussions positives ou négatives. Enfin, la réalisation d'un projet dans un pays peut influencer sur l'environnement d'un pays voisin, par exemple, s'il y a dérivation ou pollution d'un fleuve dont les deux pays sont riverains.

Tous ces effets externes sur d'autres pays sont par nature similaires aux effets externes déjà mentionnés et soulèvent les mêmes problèmes. La question essentielle est de décider s'il faut ou non tenir compte des coûts et avantages qu'un projet donné entraîne pour les autres pays, qui peuvent être soit développés, soit eux-mêmes en développement, plus pauvres ou mieux nantis que le pays principalement concerné, et plus ou moins proches de lui sur le plan politique.

Il est clair que c'est là une question de jugement de valeur. La politique traditionnelle de la Banque Mondiale et de la plupart des institutions financières est de prendre en compte les effets externes de caractère physique, comme dans le cas de fleuves internationaux, et d'escompter que les pays riverains se mettront d'accord sur le partage des ressources en eau ou sur les compensations appropriées que peuvent justifier en faveur des uns ou des autres les effets néfastes du projet. Cependant, jusqu'à maintenant, la Banque n'a généralement pas pris en compte les effets externes que les projets qu'elle finance peuvent avoir sur les prix dans d'autres pays, et, à part quelques exceptions pour les projets multinationaux, elle évalue les effets des projets d'investissement du point de vue du pays dans lequel ceux-ci sont entrepris. Ceci veut dire, par exemple, que les coûts que le projet entraîne dans des pays tiers ou pour des partenaires étrangers sont exclus de l'analyse économique. Certaines des conséquences de cette pratique sont examinées plus en détail au chapitre III.

RISQUES DE DOUBLE EMPLOI

Tous les coûts et avantages associés à un projet doivent être pris en compte dans l'analyse, mais pas deux fois. Un double emploi peut se produire de deux façons différentes. On peut d'abord, comme on l'a déjà indiqué, inclure (à tort) dans l'analyse les avantages et coûts externes, bien qu'ils soient déjà intégralement pris en compte dans l'évaluation du bénéfice découlant du projet pour la collectivité. Ainsi, un accroissement de la production agricole risque d'être compté au nombre des avantages additionnels qu'entraînera, par exemple, un projet routier alors que ceux-ci sont déjà inclus dans le calcul habituel du bénéfice que la collectivité retire de l'amélioration des moyens de transport résultant du projet. Ou encore, on peut à tort inclure dans les avantages la création d'emplois ou des gains en devises, qui viennent alors s'ajouter au bénéfice collectif du projet. Dans la mesure où la main-d'œuvre utilisée ainsi que les coûts et économies en devises du projet ont été évalués à l'aide de prix de référence fixés à un niveau correspondant à leur valeur économique réelle, ces effets emploi et devises ont déjà été intégrés dans l'analyse et ne doivent pas être comptés deux fois. On a déjà attribué à ces facteurs toute la pondération qu'ils méritaient de par leur contribution à la réalisation des objectifs socio-économiques, lorsque l'on a calculé le résultat net du projet du point de vue de la collectivité. Ceci signifie, non point que les effets emploi et devises ne doivent pas être discutés plus avant, mais qu'il faut, dans un souci de cohérence logique, les examiner en tenant compte des hypothèses sous-jacentes à l'analyse économique du projet. □

Evaluation et prix de référence

CHAQUE PROJET CONSOMME DES RESSOURCES (les intrants) et entraîne une production (les extrants). Les intrants (coûts) et extrants (avantages) à inclure dans l'analyse économique d'un projet ont été répertoriés dans le chapitre précédent ; nous allons maintenant voir quelles valeurs attribuer à ces coûts et avantages pour l'économie. Tout dépend bien sûr des jugements de valeur portés par les pouvoirs publics, de certains paramètres techniques et de comportement, et des contraintes affectant les ressources ou la politique du gouvernement. Les jugements de valeur formulés par ce dernier déterminent la pondération qu'il assigne respectivement à la consommation future et à la consommation présente : c'est-à-dire à la croissance (qui dépend de l'épargne et de l'investissement) et à la consommation immédiate ; aux avantages qui iront aux diverses catégories de bénéficiaires des revenus du projet, ou aux diverses régions du pays ; à l'emploi futur et à l'emploi actuel, et enfin, aux autres objectifs possibles, tels l'indépendance nationale ou la modernisation de l'économie. Dans la poursuite des objectifs de développement, les obstacles de type institutionnel, administratif et proprement politique risquent de réduire la gamme des choix offerts, bien plus que les contraintes dues aux paramètres techniques et de comportement, ou au caractère limité des ressources disponibles.

Les prix de référence sont définis ici comme les prix reflétant la valeur de la contribution apportée par toute variation marginale du niveau des ressources ou des facteurs de production disponibles à la réalisation des objectifs socio-économiques fondamentaux que le pays s'est fixés. Ainsi, les prix de référence dépendent à la fois des objectifs de base retenus et de l'environnement économique dans lequel se produisent les variations marginales. L'environnement économique sera généralement déterminé par les contraintes physiques qui limitent les ressources et les divers autres obstacles qui entravent le contrôle du développement économique par les pouvoirs publics. Toute modification intervenant dans les objectifs du gouvernement ou affectant les contraintes sus-mentionnées exigera par conséquent une nouvelle évaluation des prix de référence.

Deux remarques s'imposent concernant la définition des prix de référence. Tout d'abord, ces prix se réfèrent à un environnement économi-

que où l'on peut s'attendre à voir persister des distorsions : il ne s'agit pas des prix d'équilibre qui s'établiraient dans une économie d'où de telles distorsions auraient été éliminées. Cela ne veut pas dire qu'il faille passivement laisser persister ces distorsions ; en fait, le calcul des prix de référence (faute de mieux) permet de disposer d'importants éléments d'information que l'on peut utiliser pour formuler des politiques visant à éliminer ces distorsions. Ensuite, les responsables de l'analyse économique doivent avoir une idée précise des objectifs socio-économiques de la politique de développement des pouvoirs publics. Si c'est une institution internationale comme la Banque Mondiale qui procède à l'analyse, elle doit s'efforcer de s'entendre sur ces objectifs avec le gouvernement avant d'entamer l'analyse du projet. Si les points de vue divergent — par exemple en ce qui concerne la répartition souhaitée des bienfaits du développement — l'institution doit effectuer l'analyse du projet dans chacune de ces deux optiques (la sienne et celle du gouvernement) en s'assurant que le projet répond aux objectifs recherchés dans les deux cas.

TAUX D'INTERET DE RÉFÉRENCE

Pour définir sa politique financière et sa politique d'investissement, le gouvernement devra choisir d'encourager soit l'épargne et l'investissement, c'est-à-dire la consommation future, soit l'accroissement immédiat de la consommation et du niveau de vie. Dans la mesure où il ne se heurte pas à des contraintes liées à la situation politique, aux coûts administratifs ou aux effets de désincitation que son action risque d'entraîner, il peut, par une politique fiscale appropriée, faire en sorte qu'à la marge, l'épargne additionnelle dégagée pour la croissance et la consommation future ait pour lui la même valeur que l'accroissement immédiat de la consommation. Dans un tel cas, l'analyse du projet portera, non point sur l'incidence que ce dernier peut avoir sur la consommation ou l'épargne, mais sur les revenus qu'il créera, que ceux-ci soient affectés à la consommation ou à l'épargne, puisque la même valeur est attribuée aux deux. On n'aura donc pas à distinguer entre épargne et consommation lors de l'évaluation des coûts et avantages du projet.

En revanche, dans certains cas, le gouvernement préférerait peut-être une croissance rapide et un haut niveau d'épargne et d'investissement à un accroissement de la consommation courante, mais il considère comme insurmontables un certain nombre d'obstacles administratifs ou politiques qui l'empêchent d'adopter les mesures financières nécessaires. L'épargne est alors bénéficiaire d'une prime — ou, ce qui revient au même — la consommation est affectée d'un abattement ; ceci a une incidence sur la détermination d'un taux d'actualisation approprié, permettant de rapprocher les coûts et avantages attendus de ce qu'ils sont maintenant. Si c'est la consommation que l'on utilise comme étalon — ou « numéraire » — pour mesurer la consommation et l'épargne, le taux à retenir est le « taux

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

d'actualisation de la consommation» (future), qui mesure le coût qu'entraîne le fait de disposer d'un surcroît de consommation l'an prochain seulement au lieu de cette année. Mais si c'est l'épargne qui est utilisée comme étalon, le taux d'actualisation à retenir est celui qui mesure la décroissance, en fonction du temps, de la valeur des épargnes obtenues. De manière générale, le taux d'actualisation est le taux qui reflète la dévalorisation de l'étalon avec le temps.

Cette approche peut être affinée si l'on distingue les différents types de consommation et les différents types d'épargne. Ainsi, l'on peut attribuer moins de valeur à la consommation des riches qu'à celle des pauvres ; ou à l'épargne du secteur privé qu'à celle du secteur public. De tels raffinements exigent une définition précise de ce que l'on retient comme numéraire, ou étalon de valeur, mais le principe reste le même que dans le cas épargne-consommation. Si le dollar dépensé par le riche n'a pas la même valeur que celui que dépense le pauvre ou l'Etat, il faut alors trouver un étalon de valeur commun permettant d'exprimer les éléments chiffrés du projet. Le choix de ce numéraire n'affecte pas l'analyse parce que la sélection des projets est basée sur les prix relatifs tandis que le numéraire ne sert qu'à déterminer le niveau absolu des prix. Mais si l'on ne veille pas à définir clairement ce numéraire et à l'utiliser systématiquement dans la quantification homogène des avantages et des coûts, on est certain d'aboutir à une estimation fallacieuse du bénéfice attendu du projet pour la collectivité.

Il est recommandé d'utiliser comme étalon de mesure des coûts et avantages le revenu du secteur public. Ici deux points méritent d'être soulignés. Le premier est que le revenu que l'Etat n'est pas libre d'affecter à tous les emplois qu'il souhaiterait n'a pas la même valeur que celui qu'il peut dépenser comme il l'entend. Par exemple, un revenu affecté exclusivement à la couverture de certaines dépenses ou obtenu en devises que l'Etat ne peut pas librement convertir, a moins de valeur qu'un revenu disponible en monnaie totalement convertible. Dans la mesure où le revenu du secteur public est intégralement convertible, peu importe qu'il soit exprimé en devises ou en monnaie nationale (convertie au taux de change officiel). A cet égard, la traduction de ce revenu en monnaie nationale se révèle souvent plus pratique, et c'est le système que l'on a adopté dans le présent ouvrage. En second lieu, pour que le numéraire retenu soit utile, il faut que sa valeur demeure constante dans le temps. C'est pourquoi nous avons choisi le revenu du secteur public dont l'Etat peut disposer librement et dont le pouvoir d'achat exprimé en unités de monnaie nationale est constant¹.

1. La constance d'un pouvoir d'achat ne peut évidemment être définie que par référence à un ensemble déterminé de produits. La façon dont on détermine les éléments de cet ensemble et la signification du choix effectués seront examinées au chapitre VII à la rubrique « Définition du numéraire ».

Comme on l'a noté précédemment, le taux d'actualisation utilisé dans l'analyse économique doit correspondre à l'unité de compte, ou numéraire, servant à mesurer les coûts et avantages. Le taux d'actualisation que nous suggérons pour l'évaluation des projets est le «taux d'intérêt comptable» que nous définirons comme le taux de dévalorisation dans le temps du numéraire défini plus haut : c'est-à-dire la dévalorisation du revenu du secteur public exprimé en monnaie nationale par application d'un taux de change. Le taux d'intérêt comptable n'est pas le même en général que le taux d'actualisation utilisé habituellement et qu'on a interprété comme le coût d'opportunité du capital, c'est-à-dire comme la mesure du rendement marginal de l'investissement additionnel affecté aux meilleurs emplois possibles.

La relation précise entre le coût d'opportunité du capital, le taux d'intérêt comptable et le taux d'actualisation de la consommation (future) est étudiée dans la deuxième partie, mais on peut déjà noter ici que les procédures traditionnelles utilisées par la Banque Mondiale et par la plupart des institutions de financement de projets supposent essentiellement au départ qu'il n'y a pas de différence sensible dans l'importance que l'on attache respectivement à la consommation courante et à la croissance future (c'est-à-dire à l'épargne actuelle). Dans l'évaluation des coûts et des avantages d'un projet, le fait que l'on ne fasse pas de distinction entre consommation et épargne implique de manière implicite que l'on attache la même importance aux deux. Cette approche peut ne pas se révéler correcte dans tous les cas. Dans les cas où les taux de croissance sont jugés trop faibles en raison de l'insuffisance de l'épargne plutôt que d'une mauvaise affectation des ressources, et où un accroissement de la pression fiscale est exclu du fait de contraintes insurmontables, on doit, lors de l'analyse du projet, tenir compte de ce que l'épargne revêt alors plus d'importance que la consommation. Et une étude plus poussée de la structure de la consommation peut même être justifiée si le gouvernement désire opérer la sélection entre différents projets possibles en fonction de l'influence qu'ils auraient sur la répartition actuelle de la consommation. Les hypothèses retenues dans de tels cas devront être bien spécifiées dans le rapport d'évaluation².

TAUX DE SALAIRE DE RÉFÉRENCE

Des considérations similaires s'imposent quand on étudie le problème du coût économique de la main-d'œuvre employée dans un projet. Le taux de salaire de référence et son interprétation différeront selon les jugements de valeur portés et les contraintes politiques perçues. Les jugements de valeur devront correspondre à ceux que l'on a adoptés comme base des autres prix de référence. Si par exemple, épargne et croissance ont la priorité, ce choix doit se traduire à la fois dans le taux d'intérêt de référence (comme on l'a

2. Des directives pour le calcul du taux d'intérêt comptable sont fournies au chapitre X à la section «Taux d'intérêt comptable».

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

expliqué plus haut) et dans le taux de salaire de référence. Les prix de référence sont interdépendants : une variation des hypothèses concernant les uns affecte aussi les autres.

Dans le cas le plus simple, le taux de salaire de référence sert simplement à mesurer le coût d'opportunité du travail, c'est-à-dire la valeur de la production marginale à laquelle on renonce ailleurs du fait de l'emploi de main-d'œuvre dans le projet. Si l'on s'attend qu'un chômage grave persiste malgré la réalisation du programme de développement, le salaire de référence doit être nul, quel que soit le niveau réel des salaires sur le marché. Mais l'existence de facteurs tels que les fluctuations saisonnières de la demande de main-d'œuvre, ou la mobilité plus ou moins grande de celle-ci doit empêcher l'analyste de conclure trop vite, même dans ce cas, que le coût d'opportunité de la main-d'œuvre et le taux de salaire de référence sont nuls. De plus la création d'un emploi supplémentaire dans le secteur urbain peut inciter plusieurs travailleurs du secteur rural à émigrer vers la ville, la production sacrifiée devenant alors un multiple de la production marginale d'un seul travailleur. De même, selon toute probabilité, un pays n'aura pas un taux salarial de référence unique, mais plutôt une série de taux correspondant à différents types de qualifications, ou à des époques et régions différentes.

Ainsi mesurés, les taux salariaux de référence peuvent ne pas représenter le coût qu'entraîne pour l'ensemble de la collectivité l'utilisation de main-d'œuvre dans le projet. Les revenus du travail peuvent s'accroître du fait d'un projet, soit que les salaires versés par celui-ci excèdent les revenus correspondant au niveau minimum de subsistance, soit que le projet suscite une amélioration de la productivité des travailleurs indépendants. Et un accroissement des revenus du travail est de nature à provoquer une augmentation de la consommation et même un relèvement de l'épargne. Si, à la marge, la consommation est considérée comme moins importante que l'épargne, il faut que le taux de salaire de référence reflète ce choix. Dans ce cas, l'accroissement de consommation financé sur le revenu de la main-d'œuvre recrutée pour le projet représente dans une certaine mesure un coût qu'il faut ajouter au salaire de référence. Un tel correctif en hausse du taux de salaire de référence a pour effet de sacrifier jusqu'à un certain point l'emploi et la production courante au profit d'une croissance plus rapide, conformément au jugement de valeur formulé.

Mais il y a d'autres complications. Si le projet entraîne création d'emplois pour des chômeurs ou pour des ruraux vivant au niveau de subsistance, il est probable qu'il améliorera le revenu de certaines des catégories les plus défavorisées du pays. Si la lutte contre la pauvreté est un objectif auquel on attache de l'importance — ce qui implique, là encore, un jugement de valeur, à savoir que la répartition des revenus n'est pas ce qu'elle devrait être, et que l'on ne peut la corriger efficacement par le biais de la politique fiscale — alors il y a lieu de diminuer le taux de salaire de référence. Par conséquent, l'objectif de croissance peut justifier un relèvement du salaire de référence, comme l'indique le paragraphe précédent, tandis que l'objectif de répartition du

revenu peut justifier un ajustement à la baisse de ce taux, quel que soit le niveau que l'on eût estimé convenable si l'on avait négligé ces objectifs. Il ne faut pas voir là de contradiction, mais le reflet direct d'une réalité, à savoir l'effet de compensation réciproque qui s'opère entre les objectifs d'accroissement de la production actuelle et d'accroissement du nombre d'emplois, ainsi qu'entre les objectifs de croissance et de répartition des revenus.

Même lorsque l'on fait abstraction des considérations de croissance (d'épargne) et de répartition des revenus, on peut parfois considérer qu'il est simpliste de fixer le taux salarial de référence en fonction de la productivité marginale qu'aurait eue la main-d'œuvre si elle avait été affectée à un autre projet. Certains préféreront le chômage à un travail astreignant et peu rémunéré. Tout dépendra du niveau du revenu dont ils disposent bien que ne travaillant pas, de la valeur qu'ils attachent au loisir ou aux activités qu'ils peuvent avoir durant leur temps de loisir — pêche ou réparation d'un toit — et, enfin, du caractère plus ou moins déplaisant du travail qui leur est offert. Il y a un niveau minimum de salaire, le «salaire de retrait» au dessous duquel ils préféreront rester en chômage plutôt que d'accepter un travail. Un gouvernement doit-il tout simplement ignorer l'existence de telles préférences dans son effort de planification économique et dans ses décisions ? S'il ne le veut pas, il devra peut-être fixer le taux de salaire de référence à un niveau plus élevé que celui qui correspond à une interprétation étroite du coût d'opportunité de la main-d'œuvre. En conséquence, la tendance au chômage volontaire sera plus marquée que si la société n'attachait pas de valeur aux loisirs ou en tout cas à la désutilité éventuelle de certains types de travaux.

La politique traditionnelle de la Banque Mondiale et des autres institutions en matière de prix de référence de la main-d'œuvre a été de mettre l'accent sur la notion de production sacrifiée dans d'autres secteurs du fait des emplois créés par le projet. Cette approche implique un jugement selon lequel : il n'y a pas de raison vraiment notable pour que l'on attache plus d'importance (à la marge) à l'épargne (en vue de la croissance) qu'à la consommation ; l'importance que l'on attribue à la répartition du revenu (ou même éventuellement au développement de l'emploi pour lui-même) n'entraîne pas nécessairement l'abaissement du taux salarial de référence à un niveau inférieur à celui de la productivité marginale du travail ; les préférences pour le travail ou pour les loisirs peuvent être pratiquement ignorées (cette approche pourrait aussi s'expliquer par le fait que l'on estime que les correctifs à apporter sur ces divers points s'annulent plus ou moins). Dans de tels cas, il est bon que les jugements formulés soient bien explicités. Bien souvent, cependant, il sera préférable de laisser leur place à ces autres facteurs dans la détermination du taux de salaire de référence et d'appliquer les correctifs en hausse ou en baisse, comme on l'a indiqué ci-dessus, à un taux établi uniquement en fonction de la production marginale de la main-d'œuvre affectée à d'autres emplois³. La justification de ces correctifs et des

3. Le taux d'intérêt comptable devra être lui aussi corrigé en fonction des jugements formulés.□

 NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

jugements de valeur qui les sous-tendent doit toujours être indiquée dans l'analyse économique du projet⁴.

PRIX EXTERIEURS ET INTERIEURS : BIENS ECHANGES ET NON ECHANGES.

Certains des intrants du projet sont importés directement ou, même lorsqu'ils sont achetés localement, entraînent un gonflement des importations puisque la production nationale a atteint sa capacité-limite. Le coût pour l'économie des biens de ce type (et donc leur prix de référence) est la valeur C.A.F. (coût, assurance, fret, représentant le coût direct en devises de l'importation) de l'importation desdits biens au moment où l'on a besoin d'eux. De façon similaire, la valeur, pour l'économie, de la production du projet qui se substitue à une importation est la valeur C.A.F. de ladite importation. A l'inverse, la valeur, pour l'économie, de la production qui est directement exportée ou qui, bien que vendue sur le marché local, contribue à un accroissement des exportations (parce que l'offre existante satisfait entièrement la demande locale) est sa valeur F.O.B. (franco à bord) exprimée en devises et correspondant au gain représenté par une exportation directe. De même, là encore, tout intrant utilisé par le projet, et qui, sans ce dernier, eût été exporté, coûte à l'économie l'équivalent de sa valeur F.O.B.⁵. Dans tous les cas, qu'il s'agisse de prix F.O.B. ou de prix C.A.F., c'est-à-dire de prix à la frontière, il n'y a pas d'ajustements à opérer pour tenir compte des droits d'entrée ou des taxes à l'exportation qui peuvent frapper ces biens : les prix à retenir pour l'analyse économique des projets sont les prix de l'offre à l'importation et ceux de la demande à l'exportation. Mais ces prix à la frontière doivent être naturellement corrigés des frais de transport intérieur et autres coûts pour fournir l'évaluation des prix au point d'origine (pour les extrants) ou de destination (pour les intrants).

Cet exposé sommaire se fonde sur l'hypothèse que l'offre à l'importation comme la demande à l'exportation sont parfaitement élastiques et qu'en conséquence le projet n'a aucune incidence sur les prix ni à l'importation ni à l'exportation. Cependant, si ces prix augmentent à l'importation ou diminuent à l'exportation, en raison du projet, la valeur pour l'économie des importations ou exportations nouvelles n'est pas celle que peuvent donner les anciens ou les nouveaux prix à la frontière ; une valeur plus approchée est celle qui correspond au coût marginal de l'importation ou au revenu marginal de l'exportation⁶.

4. Les différents éléments du taux salarial de référence sont examinés plus en détail au chapitre VIII, notamment la façon dont le calcul dépend des différentes hypothèses jugées appropriées pour chaque cas particulier. Le chapitre XI fournit des observations complémentaires sur les problèmes posés par l'évaluation de ce taux.

5. En fonction du numéraire choisi, comme on l'a vu à la section ci-dessus intitulée « Taux d'intérêt de référence », ces prix s'entendent en monnaie nationale (équivalent des valeurs exprimées en devises par application du taux de change officiel) =

6. Voir au chapitre IV « Biens échangeables à élasticités finies » =

A titre de première approximation, tout extrant ou intrant dont la valeur pour l'économie ne peut pas être mesurée en prix C.A.F. ou F.O.B. à la frontière, doit être évalué en fonction de son prix sur le marché intérieur. Ceci s'applique aux biens qui à l'évidence ne sont pas l'objet d'échanges, tels l'électricité et les transports, comme à toutes les marchandises, principalement celles dont le transport est coûteux et dont le prix d'offre sur le marché intérieur, au niveau actuel de la demande locale, est inférieur au prix C.A.F. à l'importation mais supérieur au prix F.O.B. à l'exportation. Ce principe s'applique aussi dans les cas où le gouvernement a pour politique d'isoler la production nationale des marchés étrangers par l'interdiction ou le contingentement des importations ou exportations. Le prix de ces biens sur le marché intérieur dépend des conditions locales de l'offre et de la demande, et notamment des imperfections du marché : ainsi, des prix de monopole affectent les tarifs d'électricité comme le feraient des quotas à l'importation de fuel-oil ou, moins directement, la politique commerciale d'ensemble, par l'incidence qu'elle peut avoir sur les coûts de facteurs tels que les salaires.

En raison des imperfections du marché ou des taxes indirectes, la valeur marginale (prix de demande) des intrants ou extrants non échangés peut différer de leur coût marginal (prix d'offre). Le prix de référence de tels biens peut être le prix de demande, le prix d'offre ou un prix intermédiaire, selon que les intrants ou extrants du projet affectent le niveau de l'offre disponible pour d'autres utilisateurs, de l'offre provenant d'autres producteurs, ou des deux. Si un intrant utilisé dans un projet vient réduire l'offre disponible pour d'autres utilisateurs, son prix de référence doit être celui de la demande ; si cet intrant provient d'une production nouvelle, son prix de référence doit être le prix d'offre. En ce qui concerne à la fois les intrants et les extrants, si l'intrant provient des deux sources, affectant les autres utilisateurs tout en nécessitant un accroissement de la production, le prix de référence sera la moyenne pondérée du prix de demande et du prix d'offre, la pondération étant déterminée par les élasticités respectives de l'offre et de la demande⁷.

Le prix de référence d'un extrant est déterminé de la même manière à partir des prix d'offre et de demande, et selon que la production additionnelle vient accroître l'offre, ou réduire la production des autres producteurs, ou aboutir aux deux. En ce qui concerne à la fois les intrants et les extrants, si à la marge l'offre est parfaitement élastique ou la demande parfaitement inélastique, c'est le prix d'offre qui est le prix de référence. Si c'est l'inverse — c'est-à-dire si à la marge, l'offre est parfaitement inélastique ou la demande parfaitement élastique — c'est le prix de demande qu'il faut utiliser⁸.

7. Voir au chapitre IX « Biens non échangés », « Estimation du coût collectif marginal » et « Estimation de l'avantage collectif marginal ».

8. Ceci renvoie plus haut à l'examen du prix frontière des biens échangés.

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

Dans certains cas, des impôts indirects (ou des subventions) sont prévus pour compenser les coûts (ou les avantages) externes. Si cet impôt (ou cette subvention) correspond exactement au coût (ou à l'avantage) externe associé à un intrant, le prix de référence de ce dernier doit inclure l'impôt indirect (ou la subvention) en question. A l'inverse, le prix de référence d'un extrant ne doit pas comprendre l'impôt indirect (ou la subvention). En d'autres termes, le coût d'un intrant doit être majoré, et la valeur d'un extrant doit être diminuée, du montant du coût (ou de l'impôt indirect) externe. De même, les subventions reflétant des avantages externes doivent venir en diminution du coût des intrants et en augmentation de la valeur des extrants. Toutefois, impôts et subventions peuvent ne fournir qu'une compensation partielle ou aboutir à d'autres distorsions. C'est pourquoi il sera souvent préférable de traiter ces impôts indirects ou subventions compensatoires comme des distorsions du marché et de prévoir par ailleurs des marges pour tenir compte de tous les effets externes.

COEFFICIENTS DE CONVERSION ET TAUX DE CHANGE DE RÉFÉRENCE.

Ainsi, et sous les réserves notées plus haut, la valeur pour l'économie des biens échangés est mesurée par les prix à la frontière exprimés en monnaie nationale. Celle des biens non échangés est mesurée par les prix intérieurs, également exprimés en monnaie nationale. Le stade final est de convertir les prix à la frontière en prix intérieurs et *vice-versa*.

Sur quelle base effectuer cette conversion ? Considérons par exemple un projet qui va entraîner un accroissement de la demande d'un bien non échangé, auquel on fera face à la fois par une expansion de la production et par une diminution de la consommation des autres utilisateurs. En ce qui concerne l'accroissement de la production, il faut estimer quel en est le coût marginal pour la collectivité. On le fera en exprimant à leur prix de référence la valeur des intrants nécessaires pour obtenir ledit accroissement de production. Les intrants échangés seront estimés à leurs prix à la frontière. Les intrants non échangés seront décomposés plus en détail — à moins qu'ils ne soient détournés d'autres secteurs, auquel cas il faut les traiter comme on va l'indiquer plus loin — jusqu'à ce que chaque intrant soit constitué de biens échangés directement ou indirectement et d'éléments foncièrement locaux (c'est-à-dire essentiellement la main-d'œuvre et éventuellement, dans certains cas, d'autres ressources primaires comme la terre, qu'il y a lieu d'évaluer aux prix de référence appropriés).

En ce qui concerne le deuxième aspect, la diminution de la consommation des autres utilisateurs, il faudra calculer l'avantage marginal ainsi sacrifié pour la collectivité. A cette fin on évaluera le coût collectif net des variations des surplus du consommateur et du producteur, ainsi que les modifications connexes que provoque dans la structure de la dépense le renchérissement nécessaire pour détourner d'autres utilisations, au profit du projet, l'intrant non échangé.

Le résultat de toute cette procédure est qu'en principe le coût d'un bien non échangé consommé par un projet peut être exprimé comme la somme du coût marginal collectif de la production additionnelle et de l'avantage marginal collectif sacrifié avec la réduction de la consommation due à l'accroissement de la demande de cet intrant non échangé que provoque le projet⁹. En d'autres termes, le rapport entre, d'une part, le coût du bien non échangé ainsi calculé, et d'autre part, son prix intérieur, donne le coefficient de conversion permettant de traduire le prix intérieur dudit bien non échangé en son équivalent en prix à la frontière.

Comme l'accroissement de la demande de biens non échangés entraîne pour la collectivité un coût marginal (lié à l'augmentation de la production) et le sacrifice d'un avantage marginal (du fait de la diminution de la consommation) qui différeront en fonction du dosage des intrants et des effets de revenus des différents biens non échangés considérés, il s'ensuit qu'à chaque bien non échangé correspond normalement un coefficient de conversion¹⁰. Il n'y a pas en principe de coefficient de conversion global pour tous les biens non échangés, mais un large éventail de coefficients.

En pratique, il n'est pas possible d'affecter à tous les biens marchands non échangés des coefficients de conversion spécifiques. Il faut utiliser des raccourcis pouvant donner une approximation raisonnable. Par définition, avec de tels raccourcis, on arrivera, pour des groupes de biens non échangés, à une moyenne, avec pour conséquence certaines marges d'erreur, si l'on applique à tel bien non échangé le coefficient de conversion du groupe plutôt que celui qui lui est propre. Par exemple, des coefficients de conversion séparés peuvent être calculés pour de larges groupes, tels la construction, les transports ou la consommation, éventuellement ventilée entre celle des riches et celle des pauvres. De telles approches impliquent que l'on fait certaines distinctions dans les coefficients de conversion appliqués aux divers biens non échangés. Une méthode plus traditionnelle veut que l'on ignore tout simplement la nécessité d'opérer de telles distinctions et que l'on se borne à appliquer un seul coefficient de conversion pour l'ensemble des biens de cette catégorie. Puisque le numéraire retenu est le prix à la frontière plutôt que le prix intérieur, le coefficient de conversion est égal au rapport entre le taux de change officiel et le taux de change de référence¹¹.

La méthode utilisée pour arriver au coefficient de conversion standard est déjà éclairée par la discussion qui a précédé. Elle devrait revenir à retenir pour les divers biens non échangés des coefficients moyens ou spécifiques. Comme ces coefficients reflètent (les effets de revenus étant laissés de côté)

9. Le même raisonnement s'applique si le projet accroît l'offre (au lieu de la demande) de ce bien non échangé, comme dans l'exemple ci-dessus. □

10. A nouveau, un raisonnement similaire s'appliquerait si le projet devait avoir pour conséquence d'accroître l'offre de ce bien non échangé. □

11. Dans la méthode traditionnelle on convertit les devises au taux de change de référence. □

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

les rapports existant entre les prix à la frontière et les prix intérieurs des biens échangés qui entreront dans le calcul de la valeur collective des biens non échangés, cette dernière dépend de la politique commerciale du gouvernement¹². Ainsi, dans le cas de restrictions massives à l'importation, le taux de change officiel minimise l'importance pour l'économie de l'accroissement de ses gains en devises. En d'autres termes, le taux de change de référence de la monnaie nationale par unité de devise devient alors plus élevé que le taux de change officiel. Ce n'est pas une question d'équilibre : le taux de change officiel est un taux d'équilibre en raison des restrictions commerciales, mais le taux de change de référence est supérieur. Les dispositifs d'incitation à l'exportation ont les mêmes effets : d'importantes subventions à l'exportation contribuent à élever le taux de change de référence au dessus du taux officiel¹³. Si l'on s'attend que la politique commerciale change avec le temps, on doit en tenir compte en ajustant en conséquence les taux de change de référence. Dans l'hypothèse d'une libéralisation générale des échanges, les taux de change officiel et de référence devraient tendre à se confondre — pour se fixer, non au niveau officiel actuel, mais à un nouveau niveau d'équilibre.

Les estimations du taux de change de référence et par conséquent du coefficient de conversion standard sont obtenues à partir des moyennes pondérées des droits à l'importation et des subventions à l'exportation, la pondération reflétant l'importance relative qu'ont les biens échangés dans la production et la consommation de biens non échangés. A titre d'approximation, les coefficients de pondération peuvent être basés sur les parts respectives des importations et des exportations dans le commerce total. En l'occurrence, la Banque Mondiale et d'autres institutions ont traditionnellement emprunté l'approche fondée sur le taux de change de référence global. L'utilisation de coefficients de conversion spécifiques est à encourager dans les cas où une plus grande exactitude des taux de conversion est nécessaire¹⁴.

RENTES, PROFITS ET AUTRES REVENUS DU CAPITAL

Il y a des cas où l'accroissement de la demande d'intrants liée au projet peut être couvert par l'intensification de la production d'entreprises fonctionnant en dessous de leur capacité. L'évaluation de tels intrants ne pose pas de problèmes nouveaux. On les considère comme des biens non échangés puisque l'offre ne provient ni d'un accroissement des importations ni d'une

12. A noter aussi que des biens normalement échangeables peuvent cesser de faire l'objet d'échanges lorsqu'ils sont soumis à des contingents rigides et contraignants. □

13. Les taxes à l'exportation et les subventions à l'importation ont l'effet inverse. □

14. Des directives sont fournies dans les deuxième et troisième parties pour le calcul et l'estimation des taux de change de référence et des coefficients de conversion qu'il y a lieu de retenir, compte tenu de la politique commerciale actuelle et prévue ou d'autres considérations. □

réduction des exportations. Le coût de ces intrants est déterminé par application des prix de référence appropriés à chacun des différents éléments — par exemple, fuel-ouï ou main-d'œuvre — entrant dans les coûts d'exploitation ; autrement dit, le coût à retenir pour ces intrants est leur coût collectif marginal dans le court terme. Il n'y a pas de coût en capital : l'investissement réalisé dans l'entreprise peut être considéré comme un coût irréversible tant qu'il y a capacité excédentaire. Si les limites de capacité commencent à peser ou que de nouveaux investissements se révèlent nécessaires pour accroître la production, les coûts d'exploitation marginaux ne suffisent plus à donner la mesure exacte du coût économique de ces intrants. C'est à ce moment que doivent être ajoutés la valeur de rareté ou la rente gagnée sur les intrants ou le coût de l'investissement additionnel.

Des facteurs de production dont l'offre est fixe, tels le terrain, les ressources minérales, les emplacements peuvent rapporter des rentes reflétant leur valeur de rareté. Pour en calculer le prix de référence il faut estimer le coût d'opportunité qu'entraîne pour l'économie l'utilisation de ces facteurs, nécessaire pour satisfaire la demande émanant du projet. La rente gagnée par ces intrants peut ou non constituer une mesure acceptable du prix de référence ; des distorsions éventuelles sur le marché du produit en question ou sur le marché financier doivent parfois être prises en compte si l'on veut arriver à calculer les prix de référence à partir des prix du marché. Les mêmes considérations s'appliquent aux autres actifs, tels que les routes ou les centrales électriques, dont l'offre est provisoirement fixe : les coûts sont irréversibles, mais une forte demande peut conférer à ces actifs une valeur de rente élevée. Les prix de référence de ce qu'ils produisent — par exemple, capacité de transport et énergie — ne peuvent pas être évalués à partir des seuls coûts d'exploitation mais doivent inclure la valeur de rareté de ces actifs.

Le taux de salaire de référence ne dépend pas seulement du coût d'opportunité direct correspondant à la production sacrifiée, mais aussi d'autres facteurs, telle l'incidence qu'aura sur l'épargne et la répartition des revenus la création de nouveaux emplois¹⁵. Les valeurs de référence des rentes, de l'intérêt et des profits, peuvent nécessiter un ajustement similaire. Cela dépend de ce que sont les bénéficiaires des paiements correspondants, de l'impact des impôts supplémentaires, de la mesure dans laquelle les bénéficiaires épargnent une partie de leurs revenus nets après impôt, de la valeur que l'on attribue à cette épargne par rapport à la consommation, et aux revenus des uns par rapport à ceux des autres. Les implications d'une telle approche et les jugements de valeur qui lui sont sous-jacents doivent toujours être bien explicites. Si l'on estime que les effets du projet sur la répartition des revenus et sur l'épargne sont des éléments importants, il faut que l'analyse économique en tienne compte de façon explicite¹⁶.

15. Voir « Taux de salaire de référence » ci-dessus. □

16. Les taux de référence à utiliser pour les rentes, intérêts et profits sont examinés plus en détail à la deuxième partie. □

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

SURPLUS DU CONSOMMATEUR¹⁷

Le projet peut faire diminuer le prix à la consommation, auquel cas le prix de référence correspondant au nouveau volume de production ne reflète pas intégralement les avantages du projet pour l'économie, puisqu'il néglige son effet de réduction des prix. Les consommateurs auraient été prêts à payer davantage que ce qu'ils paient maintenant pour le produit. Le surplus du consommateur est la différence entre ce que le consommateur est disposé à payer pour un produit et ce qu'il paie effectivement. Si le projet abaisse le prix à la consommation, le consommateur bénéficie d'un surplus, qui doit figurer au nombre des avantages qu'apporte le projet.

Pendant le surplus du consommateur mesure l'avantage découlant, pour l'individu, d'une réduction de prix, et ne correspond pas nécessairement à la valeur pour la collectivité. Si le gouvernement accorde aux divers avantages du projet la même importance quels qu'en soient les bénéficiaires, les deux valeurs — pour l'individu et pour la collectivité — coïncideront ; mais, comme on l'a montré à propos des salaires et des revenus du capital, le gouvernement peut vouloir attribuer plus de valeur aux avantages allant aux pauvres ou se traduisant par de l'épargne, qu'aux avantages allant aux riches ou alimentant la consommation.

Il nous faut maintenant souligner trois points importants. Le premier est que le nouveau calcul du surplus du consommateur doit suivre la logique des hypothèses relatives à la répartition des revenus et à la croissance, à partir desquelles on a estimé les prix de référence pour la main-d'œuvre et les revenus du capital. Le deuxième est qu'il faut s'attacher soigneusement à identifier les bénéficiaires réels des surplus du consommateur dégagés sur les biens intermédiaires : ainsi dans le cas des usagers de la route, un accroissement du surplus du consommateur peut consister en un accroissement de leurs bénéfices propres, ou de ceux des intermédiaires et transporteurs, ou du surplus des consommateurs des biens transportés. Enfin, le surplus du consommateur, comme les autres accroissements de revenus, conduit à des modifications de la structure de la dépense de consommation. En principe, on doit tenir compte des coûts (ou avantages) des accroissements (ou diminutions) de consommation affectant les autres biens évalués à leur prix de référence¹⁸. En pratique il peut suffire d'utiliser à titre de correctif, un coefficient de conversion standard.

INFLATION

De la discussion précédente sur les prix de référence, il ressort que l'analyse économique des projets ne doit pas se baser uniquement sur les prix actuels mais sur les prix caractéristiques de chaque époque. De sorte que

17. *Consumer's surplus*, également appelé «rente du consommateur». [Note du traducteur]. □

18. Dans les cas extrêmes la valeur du surplus du consommateur pour la collectivité peut être plus qu'annulée par un accroissement des coûts de consommation. □

l'analyste de projets doit, dans ses projections, prévoir des modifications des prix de référence tenant compte des différentes considérations développées précédemment. Il importe ici d'éviter les malentendus : les modifications globales du niveau général des prix qui n'altèrent pas la structure des prix relatifs ne doivent pas être prises en compte. L'inflation globale n'affecte pas l'analyse économique des projets dans la mesure où elle ne modifie pas les prix relatifs. En revanche, une variation des prix (de référence) relatifs qui traduit une modification de la relation entre offre et demande, que celle-ci soit ou non associée à l'inflation, doit être prise en compte puisque par nature elle indique des variations réelles de la valeur économique des intrants et des extrants. Il convient de noter une situation qui fait apparemment exception : tout écart entre les taux d'inflation interne et externe entraîne une modification des prix relatifs des biens échangés (c'est-à-dire exprimés en prix à la frontière) et des biens non échangés (exprimés en prix intérieurs). Mais un tel changement n'affecte les prix relatifs que dans la mesure où la différence entre les taux d'inflation n'est pas annulée par un réajustement du taux de change. □

CHAPITRE IV

Comparaison des coûts et des avantages : les critères d'investissement

NOUS AVONS EXAMINÉ dans les chapitres précédents les coûts et les avantages à intégrer dans l'analyse économique des projets et la manière de les évaluer ou de leur affecter des prix de référence. A partir de cette discussion, nous pouvons entreprendre le calcul des flux de coûts et d'avantages dans le temps, en tenant compte des objectifs de base de la politique gouvernementale et des ressources dont le pays dispose. Au nombre des problèmes fondamentaux posés par l'analyse coûts-avantages, seules restent à traiter la façon dont on compare ces flux de coûts aux flux d'avantages et la question du choix des critères permettant de décider si un projet représente un bon usage des ressources disponibles.

VALEUR ACTUALISEE NETTE ET TAUX DE RENTABILITE ECONOMIQUE

La technique de base consiste à actualiser les coûts et avantages se rapportant à chaque période et à les exprimer tous en une valeur commune à un moment donné. Le taux d'actualisation approprié à cette fin a déjà été examiné plus haut¹. Si la valeur actualisée nette du projet est négative — c'est-à-dire que la valeur actualisée des avantages est inférieure à la valeur actualisée des coûts — le projet doit être rejeté. En pratique, toutefois, les projets dont la valeur actualisée nette est positive (ou nulle) ne sont pas nécessairement acceptables, et ce pour deux raisons.

La première en est que les prix de référence de certains intrants, ceux de la terre, d'un emplacement particulier, ou des ressources minérales, ne peuvent pratiquement pas être appréciés indépendamment du processus d'évaluation proprement dit du projet. Il s'ensuit que le coût d'opportunité de ces intrants risque d'être sérieusement sous-estimé puisque l'on peut ne pas avoir identifié les meilleures des autres options qui s'offrent à leur emploi. En principe, celles-ci doivent faire l'objet d'une étude approfondie couvrant toutes les possibilités concevables ; dans la pratique, on ne peut en couvrir qu'un petit nombre. Il faut se rappeler néanmoins qu'un projet peut avoir

1. Voir «Taux d'intérêt de référence» au chapitre III. □

Comparaison des coûts et des avantages : les critères d'investissement

une valeur actualisée nette élevée, non point parce qu'il est potentiellement valable mais parce que l'on n'a pas poussé suffisamment loin la recherche de variantes susceptibles de le remplacer.

La deuxième raison est que par nature, beaucoup de projets s'excluent mutuellement : si l'on choisit l'un, on ne peut entreprendre l'autre. Tel est le cas lorsque l'on a plusieurs versions, différant par la conception, l'envergure ou le calendrier d'exécution, de ce qui n'est au fond qu'un seul et même projet. Cela est également vrai, quoique de manière moins évidente, pour des usines desservant un même marché limité et pour lesquelles on envisage diverses implantations, pour le développement de l'irrigation de surface plutôt que par puits, ou pour l'aménagement de fleuves en amont plutôt qu'en aval. Dans tous les cas où divers projets s'excluent mutuellement, il ne suffit pas de sélectionner le projet qui a une valeur actualisée nette positive ; c'est celui qui a la valeur actualisée nette la plus élevée parmi les variantes s'excluant mutuellement qui doit être retenu. Et l'analyste ne doit pas se laisser ailer trop facilement à l'hypothèse selon laquelle il n'existe pas de variantes de ce type, mutuellement exclusives, du projet qu'il évalue.

La discussion porte, en fait, sur le problème de la sélection des projets en fonction de leur ordre de priorité décroissante. Il s'agit là d'une notion ambiguë. Pour un budget d'investissement donné, et compte tenu des prix de référence associés au pays, notamment le taux d'intérêt de référence, de deux choses l'une : ou bien les projets sont acceptables sur la base des critères ci-dessus, et ils doivent figurer dans le programme d'investissement, ou bien ils ne le sont pas, et ils doivent être écartés. Ce principe s'applique aussi bien dans le cas des projets s'excluant mutuellement, où seule est retenue la variante ayant la valeur actualisée nette la plus élevée, que dans celui des autres projets, où il suffit que ladite valeur ne soit pas négative. La sélection des projets se fait alors entre ceux qui « passent » et ceux qui ne « passent » pas.

Une question plus intéressante posée par le classement des projets consiste à déterminer ceux qui devraient être successivement écartés (ou retenus) si le budget d'investissement était réduit (ou accru). Mais une modification du volume du budget d'investissement impliquera une modification du taux d'intérêt de référence ainsi qu'une modification corrélatrice des autres prix de référence, qui affecteront la valeur actualisée nette des différents projets de façon différente selon le moment où elles se produisent et la nature des intrants et de la production du projet. De ce fait, certains projets dont la valeur actualisée nette était élevée dans la gamme originelle des projets acceptés (ou programme), peuvent maintenant être rejetés ; certains autres à valeur actualisée nette plus modeste peuvent être conservés, et d'autres enfin, qui étaient exclus, peuvent être retenus. Il n'y a pas un classement unique où l'on ajoute ou d'où on exclut les projets faisant partie d'un programme en fonction de l'envergure de ce dernier. Les modifications du budget d'investissement altèrent généralement sa structure globale et n'affectent pas seulement les projets marginaux.

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

Dans la pratique traditionnelle, on calcule le taux de rentabilité économique : c'est-à-dire le taux d'actualisation pour lequel la valeur actuelle nette du projet est égale à zéro.² Si ce taux de rentabilité excède le taux d'intérêt de référence, le projet (non mutuellement exclusif d'autres projets) est acceptable ; sa valeur actualisée nette est alors positive. Malheureusement, le taux de rentabilité est un instrument défectueux pour la mesure des avantages respectifs des projets s'excluant mutuellement ; si l'on prend pour critère l'importance du surplus dégagé, un taux de rentabilité supérieur n'indique pas nécessairement une meilleure variante, lorsque les avantages et les coûts sont actualisés au taux d'intérêt de référence. Le taux de rentabilité économique peut donc induire en erreur lorsque l'on veut comparer les avantages économiques respectifs de plusieurs projets ; il ne faut donc pas l'utiliser pour cette étape essentielle de l'analyse économique³. Cependant le taux de rentabilité économique (interne) est un concept largement compris et qui a le mérite d'exprimer sous une forme simplifiée et ramassée les résultats économiques d'un projet. Ne serait-ce qu'à cause de cela, il faut continuer à l'utiliser.

Les deux instruments de mesure que sont la valeur actualisée nette et le taux de rentabilité économique sont parfois mal interprétés. Le but essentiel de l'analyse des projets est de dégager, grâce à un tri, la meilleure des variantes possibles : c'est-à-dire le projet qui apporte la plus grande contribution à la réalisation des objectifs économiques de base du pays. Une fois que la sélection est faite en fonction de ce critère, on peut mesurer cette contribution, soit par la valeur actualisée nette, soit par le taux de rentabilité économique, en la comparant avec ce que serait la situation sans le projet ; ceci donnera une indication de l'accroissement de la rente (surplus) rapportée par les principaux facteurs, comparé à ce que ceux-ci auraient gagné en l'absence du projet.

Il faut cependant noter trois points. Le premier est que la valeur actualisée nette et le taux de rentabilité ne permettent pas nécessairement de comparer la contribution apportée par un projet à celle des autres variantes (rejetées) qui en fait auraient pu dégager, par rapport à une situation de *statu quo*, un surplus presque aussi important que celui qu'entraînera le projet retenu. Deuxième point : la définition de ce qu'aurait été la situation en l'absence du projet n'est pas dénuée d'ambiguïtés, tant s'en faut. Troisièmement, l'importance du surplus dégagé ou valeur actualisée nette peut varier sensiblement

2. Ce taux est normalement désigné dans la littérature technique, par l'expression «taux de rentabilité (économique) interne».

3. Les rapports coûts-avantages, également trompeurs, présentent en outre d'autres ambiguïtés ; il ne faut donc pas les utiliser. Il en est de même des critères traditionnels utilisés dans les affaires (tel la période de récupération du capital) car ce sont de mauvais indicateurs de la rentabilité économique. Le critère du taux de rentabilité économique peut aider à prendre des décisions correctes si on l'applique à la différence entre les avantages nets de deux projets mutuellement exclusifs. Mais dans de tels cas le risque que le calcul du taux de rentabilité aboutisse à plusieurs résultats est considérablement accru.

Comparaison des coûts et des avantages : les critères d'investissement

selon le coût auquel on estime certains facteurs essentiels, tels la terre ou les ressources minérales : cette estimation devra souvent refléter le coût des autres utilisations possibles auxquelles on a renoncé, qui ne se limitent pas à ce qu'aurait été la situation «sans» le projet.

REDUCTION DES COÛTS AU MINIMUM

Une catégorie spéciale de projets s'excluant mutuellement est celle des variantes qui produisent des avantages équivalents. Ces variantes soulèvent la question du choix de la conception, par exemple entre centrale thermique et centrale-hydraulique, ou entre transport ferroviaire et transport routier : que l'on retienne l'une ou l'autre solution, on estime que les avantages sont les mêmes. Dans de tels cas, il ne faut prendre en considération que les coûts et sélectionner la variante dont le coût actualisé au taux d'intérêt approprié, est le plus faible, quel que soit le niveau de production ou d'avantages visé, il faut opter pour la moins coûteuse des variantes possibles.

Mais celle-ci ne donne par elle-même aucune indication des mérites économiques du projet : même la solution la moins chère peut avoir des coûts supérieurs à ses avantages. Aussi l'analyse ne doit-elle pas s'arrêter à la solution du moindre coût, mais, chaque fois que cela est possible, rechercher si les avantages escomptés sont suffisants. Lorsque l'estimation des avantages est difficile, par exemple s'il s'agit d'une amélioration des services de santé, un calcul du moindre coût par unité de production physique (nombre de lits additionnels ou réduction du taux de morbidité) peut être utile⁴. Mais il faut noter que l'approche par les différences entre coûts, consistant à comparer la solution à moindre coût et la meilleure des autres variantes, ne saurait pour les projets de ce genre se substituer au calcul des avantages ni donner une mesure correcte desdits avantages.

RENTABILITÉ DE LA PREMIÈRE ANNÉE

Un élément important dans le choix entre plusieurs variantes d'un projet est l'élément temps : quand le projet doit-il être entrepris ? En principe, les différentes dates de démarrage, de même que les autres variations possibles dans l'exécution, comme la construction par étape, doivent être soumises au test de la valeur actualisée nette, les différentes valeurs nettes étant calculées par référence à la même année de départ, quelles que soient les dates respectives de démarrage retenues.

Dans certains cas, cependant, un test simple suffit à déterminer le meilleur calendrier de réalisation du projet. C'est le test de la rentabilité de la première année que l'on calcule en rapportant aux coûts d'investissement les bénéfices nets obtenus pendant la première année. Si le rapport est inférieur (ou

4. L'analyste pourra, aussi calculer la valeur qu'il y aurait lieu d'attacher, par exemple, au fait de disposer d'un plus grand nombre de lits d'hôpitaux, pour que la valeur actualisée nette soit nulle.

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES¹

supérieur) au taux d'intérêt jugé approprié. le projet est prématuré (ou intervient trop tard): Ce test ne donne de résultats strictement exacts que si, d'une part, les avantages (et leur accroissement) sont plus fonction de la date de réalisation que du projet proprement dit et si, d'autre part, les coûts de ce dernier ne sont pas modifiés par un retard dans sa réalisation. Autrement dit, il faut que le flux des bénéfices ne dépende pas du moment auquel on entreprend le projet et que les effets sur la fin de la vie du projet⁵ soient négligeables. Faute de quoi, on ne peut appliquer ce test.

Naturellement, ce test ne vient pas se substituer à celui, toujours requis, qui montre que la valeur actualisée nette du projet est positive. Il s'agit simplement d'un test complémentaire pour la détermination du calendrier optimal.

CRITERES EQUIVALENTS

Comme on l'a déjà indiqué, la valeur actualisée nette et le taux de rentabilité économique sont deux façons différentes de présenter la même information. La première exprime la valeur du projet quand on a dûment pris en compte tous les coûts ; la seconde mesure la valeur du projet quand on a pris en compte tous les coûts sauf les intérêts sur le capital. Il s'ensuit que le point critique d'acceptation ou de rejet d'un projet est zéro⁶ avec la première approche et le taux d'intérêt comptable avec la seconde.

On pourrait concevoir des tests semblables à celui du taux de rentabilité économique pour les facteurs de production autres que le capital. Par exemple, on peut rapporter les avantages nets du projet à ses intrants en main-d'œuvre (ou en devises) en calculant le net de tous les coûts et avantages relatifs aux facteurs autres que la main-d'œuvre (ou les devises). Le point critique d'acceptation ou de rejet devient alors le taux de salaire de référence (ou le taux de change de référence). Tous ces tests sont équivalents, du moment que les intrants et extrants sont évalués de la même manière ; ils n'apportent pas d'éléments nouveaux et ne sont que de simples transformations du test original de la valeur actualisée nette. Il s'ensuit que les effets d'un projet dans le domaine de l'emploi ou des ressources en devises ne doivent pas être présentés comme une contribution, bénéfique ou non, à la réalisation des objectifs de développement du pays, qui viendrait s'ajouter à la contribution dont rendent compte la valeur actualisée nette du projet ou son taux de rentabilité économique. En effet, le poids attribué à l'emploi et aux gains en devises est déjà intégralement pris en compte dans les prix de référence utilisés pour le calcul de la valeur actualisée nette.

De même, l'effet qu'un projet peut avoir sur l'investissement et la consommation est déjà correctement pris en considération par le jeu des prix de référence. Si le gouvernement attache plus de valeur à l'épargne qu'à la consommation, sa position se traduit dans le taux salarial de référence de la main-d'œuvre, le calcul des avantages du projet et le taux d'intérêt comptable. Par conséquent, il en est pleinement tenu compte dans le calcul de la valeur actualisée nette du projet. L'étude des effets du projet sur l'épargne et la consommation doit respecter la logique des hypothèses et données utilisées dans le calcul de la valeur actualisée nette. Les effets sur la consommation sont, bien entendu, étroitement liés aux effets sur l'emploi. □

5. *Tail-end effects.* [Note du traducteur]. □

6. Ceci ne tient pas compte des réserves introduites plus haut dans ce chapitre, à savoir que, dans la pratique, l'élément «rente» des coûts n'est normalement pas considéré. □

Incertitude, sensibilité et risque

L'INCERTITUDE EST INHÉRENTE à l'analyse de projets. Les estimations des coûts, de la demande, des prix de référence et des paramètres qui les fondent, celles du surplus du consommateur et des éléments externes sont des approximations, même pour le présent, et l'incertitude s'accroît quand il s'agit, comme le requiert l'analyse, de projeter ces estimations dans l'avenir. Une question se pose par conséquent : comment tenir compte de cette incertitude dans le choix des projets ?

Comme point de départ, le calcul de base de la valeur actualisée nette doit utiliser les valeurs moyennes des variables et paramètres qui déterminent les flux de coûts et d'avantages. On doit donc prendre comme estimation d'une variable donnée son espérance mathématique, obtenue théoriquement en pondérant toutes les valeurs possibles de la variable par la probabilité de leur apparition¹. Ainsi peut-on être assuré que les estimations ne sont pas biaisées. On doit, autant que possible, éviter d'utiliser des estimations biaisées — par exemple une estimation trop prudente des coûts (surestimés) et des avantages (sous-estimés) — celles-ci faussant la comparaison entre les différents projets.

Les valeurs réelles peuvent s'écarter des meilleures estimations qu'on a pu faire, c'est-à-dire de l'espérance mathématique. Il est important d'étudier l'incidence qu'ont ces écarts sur la valeur actualisée nette du projet. Une méthode simple consiste à faire varier d'un certain pourcentage les variables les plus importantes, soit séparément, soit ensemble, et de voir à quel point la valeur actualisée nette du projet est sensible à de telles variations : on peut encore calculer quelle variation doit subir une variable pour que la valeur actualisée nette devienne nulle. Une telle analyse de sensibilité aide à mieux comprendre les éléments critiques dont dépend l'avenir du projet. Elle peut appeler l'attention sur les variables qu'une étude plus poussée permettra de mieux cerner et dont elle permettra de réduire la marge d'incertitude. Elle peut également aider à la gestion du projet, en montrant les zones critiques qui requièrent un contrôle étroit si l'on veut que le projet aie vraiment

1. L'espérance mathématique n'est pas la même en général que la valeur « la plus probable » au sens du mode d'une distribution. □

pour l'économie le rendement favorable escompté. Le nombre de variables à tester de cette manière est une question de bon sens, mais il faut veiller à couvrir toutes les hypothèses plausibles. En particulier, la signification des diverses sensibilités — c'est-à-dire l'incidence, sur la valeur actualisée nette, d'une variation donnée, par exemple 10 pour cent, de l'une des variables — ne dépend pas seulement de l'ordre de grandeur de ces sensibilités, mais également des valeurs extrêmes des variables soumises à l'analyse. D'autre part, les sources d'incertitude affectant une variable peuvent également avoir une influence sur d'autres variables, de telle sorte que la sensibilité d'une variable donnée peut être accentuée ou au contraire compensée par les sensibilités d'autres variables.

Ces interrelations font ressortir la faiblesse des analyses de sensibilité qui montrent l'incidence, sur la valeur actualisée nette d'un projet, de la variation de certaines variables, toutes choses restant égales par ailleurs. Ce genre d'analyse ne montre pas le résultat net combiné de variations de toutes les variables, ni la vraisemblance que ces différentes variations se produisent simultanément. L'appréciation du risque, ou analyse de probabilité, vise à éclairer ces questions. Elle exige que l'on spécifie, le mieux possible, la probabilité qu'a chaque variable incluse dans l'analyse du projet d'atteindre un certain nombre de valeurs, ainsi que les covariances entre ces variables : c'est-à-dire le degré de corrélation existant entre plusieurs variables. (L'estimation de ces covariances présente dans la pratique des difficultés très importantes). Étant donné les distributions de probabilité, les valeurs spécifiques des variables de base sont choisies au hasard et combinées pour fournir l'estimation de la valeur actualisée nette du projet. L'application répétée de ce calcul donne une distribution de probabilité de la valeur actualisée nette (ou du taux de rentabilité) : c'est-à-dire la probabilité que ladite valeur soit supérieure ou inférieure à la valeur obtenue en utilisant les valeurs moyennes des variables prises en considération dans l'analyse économique de base. Cette analyse donne au responsable de la décision une meilleure indication du degré de risque inhérent au projet que celle qu'il avait obtenue par le calcul basé sur des valeurs spécifiques pour chacune des variables. Elle permet d'arriver à la conclusion qu'il y a X pour cent de chances que le projet ait une valeur actualisée nette négative et Y pour cent de chances que le surplus (des avantages sur les coûts) soit supérieur à N millions de dollars.

La détermination du risque fournit une meilleure base d'évaluation des avantages respectifs des diverses variantes d'un projet — mais elle ne peut en rien diminuer les risques. Certes, ceux-ci peuvent être réduits grâce à des recherches plus poussées — touchant, par exemple, aux problèmes techniques, aux coûts ou aux perspectives du marché. Cela peut être ou non justifié en fonction du coût de la recherche, de la réduction du risque escomptée et de la valeur qu'on lui attache. On peut aussi réduire le risque en concevant le projet avec assez de souplesse pour laisser ouvertes un certain nombre d'options qui permettront de pallier au mieux les changements imprévus.

NOTIONS DE BASE SUR L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

Une conception souple entraînera sans doute des coûts supplémentaires qui seront justifiés ou non, selon le degré d'incertitude des diverses variables et les avantages attendus d'une plus grande adaptabilité du projet.

Dans la pratique traditionnelle, l'analyse de sensibilité fait partie intégrante de l'évaluation car elle permet de vérifier ce que deviendrait le projet si la valeur des variables-clés devait s'écarter de la valeur moyenne qu'on leur a attribuée. On n'entreprend une analyse de risques plus élaborée que dans certains cas particuliers. On l'envisagera dans le cas de grands projets complexes ou de projets comportant des risques exceptionnels qui ne peuvent être correctement appréhendés par une simple analyse de sensibilité. Les avantages que présentent l'étude plus poussée de certains aspects du projet et de ses variables, ou une conception plus souple permettant de mieux parer aux incertitudes de l'avenir, doivent normalement s'inscrire dans la procédure de préparation et d'évaluation.

Enfin, l'utilisation de la valeur actualisée nette obtenue à partir des valeurs moyennes des variables comme mesure de la valeur d'un projet implique que le gouvernement est indifférent au risque tel que l'exprime, par exemple, la variance de la valeur actualisée nette. Cette indifférence peut se justifier pourvu que les risques de tous les projets du secteur public soient considérés comme formant un tout, et soient répartis sur l'ensemble de la population du pays, de façon qu'un changement affectant les résultats d'un seul projet ne puisse pas se répercuter de façon notable sur les revenus d'un seul groupe de la population. Une telle répartition n'est cependant pas nécessairement vraie pour tous les projets. Dans certains cas, les projets agricoles par exemple, le risque peut être supporté par une fraction relativement limitée de la population ; dans d'autres cas, le succès ou l'échec d'un projet peuvent peser lourdement sur le revenu national. Il peut alors être souhaitable de voir à quel prix on peut couvrir ce risque, par exemple, en maintenant les réserves de change à un niveau qui permette d'absorber intégralement les variations des prix à l'exportation.



4. À TRAVERS LE MÉSCOPE

Une société libérale pose comme fondement de l'ordre social la liberté: le marché, comme institution laissant l'homme libre de poursuivre ses objectifs maximise les chances que chaque personne prise au hasard puisse être capable d'améliorer sa situation; voilà cependant qui n'assure pas avec certitude que ce sera le cas pour tous et chacun toujours.

Les choses sont constamment en mouvement: l'environnement change, le terrain est meuble, l'incertitude est grande et les ajustements sont nécessaires et continus de la part des agents économiques.

1. Du côté de l'offre

C'est la recherche constante de moyens de mieux réaliser ses objectifs: développement de nouveaux engins, d'engins plus perfectionnés, d'engins plus performants. C'est le progrès technique.

Si le progrès technique améliore les chances d'une personne choisie au hasard d'améliorer son sort, tout changement technique déplace aussi les anciens producteurs et les anciennes productions. De là la tentation d'arrêter le rouleau comme Josué - de stopper le progrès technique en tant qu'engin de 'création destructrice'.

L'Etat peut alors dans une société libérale jouer un rôle de médiation: il peut créer des institutions qui permettent de déployer la main d'oeuvre grâce à des redistributions des gains du progrès technique de ceux qui ont le plus bénéficié vers ceux qui ont été les plus heurtés.

Il peut grâce à des analyses sectorielles et inter-sectorielles mettre le doigt sur les effets directs et indirects du progrès technique porteur de croissance économique et de restructuration de l'emploi. Voilà d'ailleurs qui permet de bien voir les rigidités et les inflexibilités qui paralysent la socio-économie: ces rigidités expliquent en partie la résistance au changement.

Cette résistance au changement n'est pas simplement passive. Les citoyens vont selon leur degré de vulnérabilité sectorielle et régionale demander de la protection de leur gouvernement. En fait, bien des groupes vont investir dans l'obtention de telle protection car elle est porteuse non seulement de sécurité et de paix, mais aussi de profit additionnel dans la proportion que cette protection va leur réserver de la concurrence.

Les "lobbies" et les pressions sur les gouvernements influencent ceux-ci à instaurer des protections sectorielles et régionales. Celles-ci vont être porteuses de rente i.e. d'un différentiel entre le taux de rendement sur les actifs que les citoyens obtiendront après protection par rapport à ce qu'ils auraient obtenu sans protection. Contingentements, tarifs, politiques d'achat, subventions etc... vont jouer un tel rôle.

L'Etat va souvent être amené à choisir des secteurs porteurs de prospérité ou à canaliser son aide dans certaines directions privilégiées au nom d'effets externes. C'est la stratégie industrielle. Les débats quant à la possibilité d'action créatrice dans cette direction sont disputés chaudement: entre la dictature du marché libre et la dictature des choix administrés par la bureaucratie ou les hommes politiques, on cherche encore la troisième voie qui ferait un mélange judicieux des deux. L'Etat va aussi jouer un rôle de médiation dans la stabilisation de l'économie: en contexte fédéral, des institutions différentes et plus de coordination seront nécessaires.

B. Du côté de la demande

Au niveau méso-économique, si le changement technique frappe fort et si les rigidités sont telles qu'on doive faire appel à des médiations gouvernementales pour assouplir les ajustements, toutes les difficultés ne sont pas du côté de l'offre.

La demande de protection contre les intempéries économiques est fondée, dans une société libérale, sur l'émergence de droits que se sont attribués les citoyens via leurs législatures. Les droits à la protection diverse ont donné lieu à des attentes qui ont découragé aussi les ajustements.

La notion de besoins définis par la société, tout comme celle de droits, couvre de légitimité certaines attentes toutes aussi rigides des citoyens. Cette sclérose des attitudes et des coutumes a fait que l'on a réagi, bien lentement souvent, aux pressions de l'économie mondiale.

Les demandes des citoyens sont à la fois des demandes de services personnels, des demandes de protection contre des effets externes, des demandes de cadeaux, ou des demandes collectives tendant à préserver certaines caractéristiques de groupes (langue, etc...)

Autant les rigidités du côté de l'offre (techniques, bureaucratiques, etc...) ont retardé les ajustements au niveau méso-économique, autant les rigidités du côté de la demande (blocages, attentes déraisonnables, droits sociaux

divers, etc..) ont aussi bloqué les ajustements.

L'intervention méso-économique n'a pas été étudiée aussi attentivement dans les manuels que les deux autres (micro et macro). Cependant, il semble bien que ce soit là que se joue la grosse partie. C'est l'espace où les lobbies, les groupes d'intérêt, les secteurs et les régions avec leurs infrastructures qui facilitent l'émergence d'un ensemble de "structures" et d'actions structurantes, semblent engendrer les relocalisations, les ré-institutions, les remodelages les plus importants.

L'interface entre la technologie physique (côté offre) et la technologie sociale (côté demande) ne pourra se faire sans une médiation de l'Etat dans la plupart des cas.

les relations intersectorielles

Le tableau d'échanges intersectoriels¹⁵ est un des outils récents de l'analyse économique. Il tire son origine des travaux théoriques des économistes français François Quesnay (1758) et Léon Walras (1874) qui, les premiers, mirent en évidence l'interdépendance entre les secteurs productifs de l'économie. Wassily Leontief appliqua cette notion à une économie par la construction d'un tableau input-output pour les États-Unis au cours des années 30. Le tableau économique du Québec fut élaboré pendant les années 60 à la suite notamment des travaux de M.T. Matuszewski du Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval.

Le tableau des **relations intersectorielles** (ou interindustrielles) met en évidence l'interdépendance entre les secteurs productifs de l'économie. Il illustre le fonctionnement d'une industrie qui doit acheter des biens et services (intermédiaires) d'autres industries, ainsi que des facteurs de production (facteurs primaires) pour assurer sa production et qui vend à d'autres industries (demande interindustrielle) et à d'autres agents économiques (demande finale). L'analyse input-output implique la construction de trois tableaux ou matrices¹⁶: la matrice des transactions (ou flux), la matrice des coefficients techniques de production et celle des effets directs et indirects par dollar de demande finale. La matrice des transactions présente les données qui servent à calculer les deux autres matrices.

la matrice des transactions

Les industries produisant des biens et services (secteurs productifs) achètent des produits intermédiaires qu'elles transforment à l'aide des facteurs de production (achat de facteurs primaires). Les industries vendent leur production à d'autres industries ou aux secteurs de la demande finale. Les transactions (achats et ventes) sont présentées sous forme de matrice. Le nombre de secteurs productifs détermine le niveau d'agrégation du tableau économique. Le tableau original du Québec comprend 174 secteurs qu'il est possible d'agréger en un plus petit nombre de secteurs. L'agrégation en trois secteurs (tableau A 2.9a) est utile pour expliquer le fonctionnement du tableau: voici comment l'interpréter. Chaque industrie ou secteur vend des produits qui seront transformés (biens et services intermédiaires) et des produits qui serviront directement la demande finale. Les industries du secteur primaire se vendent entre elles pour 201 millions de \$ de produits (des semences pour l'agriculture par exemple). Elles vendent aussi pour 1 329 millions de \$ de produits au secteur secondaire qui les transforme en produits manufacturés et elles en vendent pour 25 millions de \$ au secteur tertiaire. En tout, le secteur primaire effectue pour 1 555 millions de \$ de ventes intermédiaires aux secteurs productifs de l'économie. Il vend également au secteur de la deman-

15. Il existe plusieurs synonymes à cette expression. Par exemple, tableau input-output, tableau intrant-extrant, tableau d'entrées-sorties, tableau d'achats-ventes, tableau économique ou tableau des échanges ou relations intersectorielles (ou interindustrielles).

16. Une matrice est tout simplement un ensemble de chiffres disposés en lignes et en colonnes.

Tableau A2.9 Le tableau intersectoriel du Québec, 1973 (agrégation 3 x 3)

a. La matrice des transactions (en millions de \$)

	Ventes				Demande finale	Total des ventes
	A Secteur primaire	B Secteur secondaire	C Secteur tertiaire	Total des ventes intermédiaires		
Achats						
A. Secteur primaire	201	1 329	25	1 555	690	2 246
B. Secteur secondaire	382	4 605	921	5 908	17 016	22 924
C. Secteur tertiaire	217	1 973	1 818	4 008	9 301	13 309
Total des achats intermédiaires	800	7 907	2 764	11 471	27 007	38 478
Fuites						
Facteurs primaires	1 245	10 057	9 770	21 072	8 623	29 695
Total des achats	2 246	22 924	13 308	38 478	43 474	81 952

b. La matrice des coefficients techniques de production

	Ventes		
	A Secteur primaire	B Secteur secondaire	C Secteur tertiaire
Achats			
A. Secteur primaire	0.0895	0.0580	0.0019
B. Secteur secondaire	0.1701	0.2009	0.0692
C. Secteur tertiaire	0.0966	0.0861	0.1366

c. La matrice des effets directs et indirects par dollar de demande finale

	Ventes		
	A Secteur primaire	B Secteur secondaire	C Secteur tertiaire
Achats			
A. Secteur primaire	1,1145	0.0819	0.0090
B. Secteur secondaire	0.2502	1,2807	0.1032
C. Secteur tertiaire	0.1497	0.1369	1,1695

Source: Bureau de la statistique du Québec.

de finale (les secteurs de la dépense intérieure brute) pour 690 millions de \$ de produits. Le total des ventes du secteur primaire s'élève à 2 246 millions de \$.

Pour assurer ce niveau de production, le secteur primaire achète (colonne A) de ses propres industries pour 201 millions de \$ de produits. Il achète aussi 382 millions de \$ de produits du secteur secondaire et 217 millions de \$ du secteur tertiaire. Le secteur primaire achète pour 800 millions de \$ de biens et services intermédiaires des secteurs productifs de l'économie. Les importations du secteur ainsi que les taxes indirectes qu'il verse au gouvernement sont appelées «fuites» et s'élèvent à 201 millions de \$. Les achats de facteurs primaires (la valeur ajoutée) du secteur primaire sont de 1 245 millions de \$. Le total des achats s'élève à 2 246 millions de \$ et, comme on peut le voir, le total des achats d'un secteur est identique au total des ventes du même secteur. Le niveau des ventes totales du secteur dépend du niveau de ses

ventes au secteur de la demande finale puisque le secteur primaire vend directement une partie de sa production à la demande finale et que l'autre partie est vendue à des secteurs qui l'utilisent pour fabriquer des produits destinés à la demande finale.

la matrice des coefficients techniques de production

La quantité d'inputs requise de chaque secteur pour produire la valeur d'un dollar de production dans un secteur donné est nommée coefficient technique de production. Il s'obtient en divisant les achats effectués dans chaque secteur par les ventes totales du secteur. Ainsi, le secteur primaire achète pour 382 millions de \$ du secteur secondaire et vend au total pour 2 246 millions de \$ de produits. La division du premier par le second chiffre donne le coefficient technique de production (0,1701). Il signifie que pour chaque dollar de vente du secteur primaire, celui-ci doit acheter pour 0,1701 \$ du secteur secondaire. On considère que cette quantité d'inputs requise est imposée par la technique de production utilisée à ce moment.

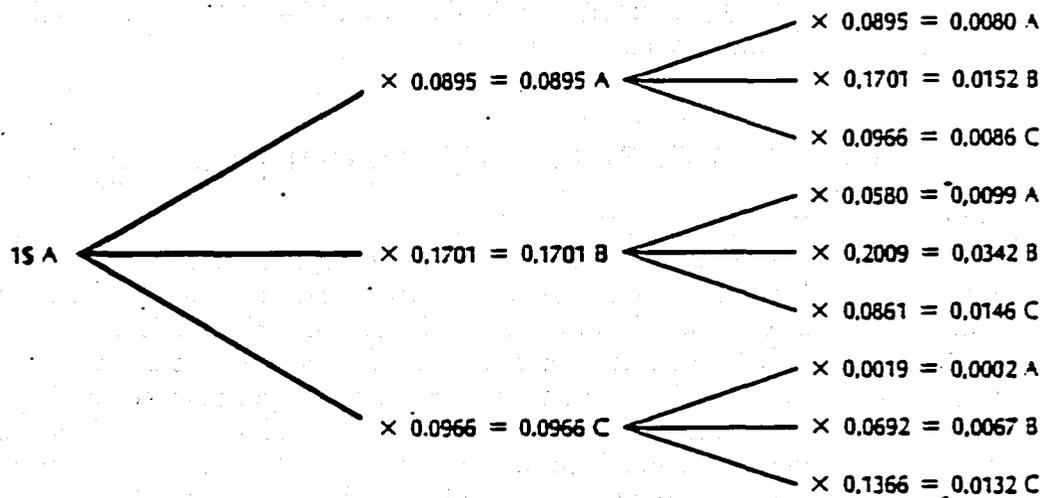
La matrice des coefficients techniques de production (tableau A 2.9b) se lit verticalement et donne le montant des achats directs requis de chaque secteur de gauche pour assurer la production de 1 \$ du secteur identifié en haut de chaque colonne. Ainsi, le secteur primaire doit acheter 0,0895 \$ du secteur primaire lui-même, 0,1701 \$ du secteur secondaire et 0,0966 \$ du secteur tertiaire pour chaque dollar de production.

Cette matrice est utile parce qu'elle permet d'identifier les effets directs sur la production de chaque secteur d'un accroissement ou d'une diminution des ventes d'un secteur à la demande finale, en supposant que les coefficients ne varient pas. Les coefficients techniques reflètent une structure de production à un moment donné.

la matrice des effets directs et indirects par dollar de demande finale

Une augmentation des ventes d'un secteur à la demande finale se répercute directement sur la production des autres secteurs comme nous venons de le voir. De plus, pour produire davantage, chaque secteur doit acheter des inputs à d'autres secteurs, de telle sorte qu'une augmentation initiale des ventes d'un secteur se répercute plusieurs fois sur celles des autres secteurs. La chaîne des effets est illustrée au tableau A 2.10. Supposons que les ventes du secteur A augmentent de 1 \$. La production de ce dernier augmente donc d'au moins 1 \$. De plus, pour assurer cette production, il doit acheter pour 0,0895 \$ de A, 0,1701 \$ de B et 0,0966 \$ de C. Ces achats constituent des augmentations de production pour ces secteurs. À cette fin, le secteur A doit acheter 0,0080 \$ ($0,0895 \times 0,0895$) de A, 0,0152 \$ de B, et 0,0086 \$ de C et ainsi de suite. L'accroissement initial des ventes se répercute sur tous les secteurs par l'entremise des effets interindustriels.

Tableau A2.10 Calcul des effets directs et indirects par dollar de demande finale



L'addition de tous les effets d'une augmentation des ventes de A, B et C, de même qu'une augmentation des ventes de B et C sur tous les secteurs, donne la matrice des effets directs et indirects par dollar de demande finale¹⁷ (tableau A 2.9c). Elle indique que si la demande finale de A, B et C augmente de 1 \$ chacun, la production de A doit augmenter de 1,1145 \$ + 0,0819 \$ + 0,0090 \$ et ainsi de suite. Si, par contre, la demande finale de A seulement augmente de 1 \$, la production de A, B et C doit augmenter de 1,1145 \$, celle de B de 0,2502 \$ et celle de C de 0,1497 \$.

La matrice des effets directs et indirects permet de calculer l'effet de la demande finale (ou d'une augmentation de celle-ci) sur le niveau de production de chaque secteur productif. Il suffit de multiplier chaque élément d'une colonne par l'élément correspondant de la demande finale et d'additionner les résultats horizontalement.

les usages et les limites du tableau intersectoriel

les usages

L'analyse input-output est maintenant d'usage courant dans plusieurs pays du monde. La méthode se prête bien non seulement à l'analyse de l'économie des pays, mais aussi à celle de régions et même de complexes urbains. Il est possible également de privilégier certains secteurs par une désagrégation plus poussée, afin de mieux tenir compte de leur importance dans une économie donnée.

17. Il est possible d'obtenir des résultats identiques plus rapidement en opérant sur la matrice (RA) des coefficients techniques de production, une opération mathématique de l'algèbre matricielle qui consiste à inverser la matrice $(I - RA)$, où I est une matrice identité.

La matrice des transactions qui retrace les interrelations entre les secteurs permet d'analyser la structure de l'appareil de production et de la comparer à celle d'autres pays. La matrice des coefficients techniques de production et celle des effets directs et indirects par dollar de demande finale permettent d'approfondir cette analyse. Il est aussi possible de dégager des multiplicateurs de revenu et d'emploi¹⁸. Tous ces outils servent à la planification et la projection économiques, de même qu'à l'analyse de l'impact économique de diverses augmentations de la demande finale¹⁹.

Si le gouvernement prévoit que la demande finale s'établira à un niveau donné l'année prochaine, la matrice des effets directs et indirects et les multiplicateurs d'emploi et de revenu permettent de calculer l'effet de cette nouvelle demande finale sur la production, le revenu et l'emploi de chaque secteur. De cette façon, les producteurs connaissent le niveau de production qui sera exigé d'eux; les goulots d'étranglement peuvent être décelés et l'intervention gouvernementale, ajustée en conséquence. Le gouvernement peut aussi utiliser ces outils pour doser son intervention. Si l'économie est en situation de sous-emploi, le gouvernement peut choisir de stimuler la composante de la demande globale qui a l'impact le plus fort sur l'emploi et le revenu. Il peut aussi comparer l'impact de diverses mesures, comme la diminution des dépenses militaires, un accroissement des exportations ou l'impact d'un programme de construction de logements par rapport à celui de la construction d'une autoroute²⁰.

les limites

Les limites de l'analyse intersectorielle sont inhérentes aux hypothèses sous-jacentes à la construction des tableaux. Dans la construction d'une matrice carrée (74 X 74 par exemple) des transactions, il est supposé que chaque secteur fabrique un groupe homogène de produits, différents de ceux des autres secteurs. Il n'est pas permis à deux secteurs de fabriquer le même produit. Ensuite, dans le calcul des deux autres matrices, il faut supposer que les achats (inputs) de chaque secteur dépendent directement et uniquement du niveau de production (output) du même secteur. Cette hypothèse implique, d'une part, des rendements constants à l'échelle de production, c'est-à-dire que si la production double, le secteur doit doubler ses achats de chaque secteur; il n'existe donc pas de réductions de coûts associées à un niveau plus élevé de production. D'autre part, cette hypothèse signifie aussi que la substitution d'un input à un autre est impossible. Or, si la composition et le niveau de la demande finale subissent des changements importants, il faut s'attendre à des changements dans la demande dérivée pour les facteurs

18. Voir le texte de Germain Hébert, «Les multiplicateurs d'emploi de l'économie québécoise» *Statistiques*, Bureau de la statistique du Québec, mars 1974, p. XVI-XX.

19. A titre d'exemple, on peut consulter l'ouvrage suivant: Bureau de la statistique du Québec, *Étude d'impact économique pour le Québec de dépenses de 15,1 millions de \$ reliées aux célébrations 1983-1984*, Québec, octobre 1984, 59 p. Voir aussi le chapitre 16 sur l'évolution des fonctions de l'État.

20. Un exemple d'utilisation de l'analyse intersectorielle est présente au chapitre 16. Voir aussi le texte de A. Boisvert, C. Bolduc, J.P. Chabot et F. Martin, «Impact économique d'une autoroute et d'un programme de construction de logements» *L'Actualité économique*, janvier-mars 1972, p. 751-755.

de production et dans les prix relatifs de ces derniers. En conséquence, les industries devraient faire varier les rapports dans lesquels elles utilisent les divers inputs en économisant ceux qui coûtent le plus cher et en employant davantage les moins coûteux. Cette substitution n'est pas permise puisque les coefficients techniques de production sont fixes. Finalement, les secteurs n'influencent pas leurs coûts de production autrement que par leurs ventes et leurs achats respectifs. Il y a donc, en jargon économique, absence d'économie ou de déséconomie externe. Toutes ces hypothèses ne constituent toutefois pas des contraintes qui rendent inutiles les tableaux intersectoriels, mais limitent plutôt leurs applications. Il est par ailleurs possible de surmonter ces problèmes à l'aide de diverses techniques.

Notons, en dernier lieu, que les multiplicateurs d'emploi et de revenu de l'analyse intersectorielle ne sont pas identiques à ceux dont nous avons parlé au chapitre 3 sur les fluctuations économiques. En effet, ces multiplicateurs dérivés du tableau interindustriel ne retracent pas les effets dus à l'accroissement de la consommation des particuliers par suite d'une augmentation de revenus. On peut toutefois relier un modèle économétrique au tableau intersectoriel de façon à tenir compte de l'effet sur la demande finale. Enfin, il est impossible de tenir compte des effets d'accélération dans l'investissement, à la suite d'une augmentation de la demande globale.

le tableau intersectoriel du Québec

Dans les paragraphes qui précèdent, le tableau input-output québécois a été analysé sous une forme qui correspond à la présentation traditionnelle retenue dans la plupart des pays du monde. Il est en effet possible de regrouper les informations fournies par le Bureau de la statistique du Québec dans le cadre d'une telle présentation. Il faut toutefois indiquer que le tableau québécois tel qu'on le trouve dans les publications officielles se présente sous une forme originale (comme le tableau canadien d'ailleurs). Le tableau québécois est en effet un tableau rectangulaire. Un tableau rectangulaire contient plus de lignes que de colonnes. Contrairement à ce qui se passe dans la version orthodoxe des tableaux, les colonnes et les lignes ne correspondent pas aux mêmes éléments. En colonnes figurent des industries (agriculture, forêts, pêche, industrie des aliments et boissons, etc.), et en lignes figurent des produits (produits agricoles n° 1, produits agricoles n° 2, bois de coupe, etc.). La matrice rectangulaire présente donc l'avantage de tenir compte du fait que les entreprises produisent plusieurs biens et services, d'où un plus grand réalisme. Les utilisations de base de la version québécoise du tableau sont toutefois les mêmes que celles de la version traditionnelle.

comptes de surplus ¹⁶⁷ pour un nouveau tableau de bord de l'entreprise

par jacques perrin

L'activité d'une entreprise se décompose en deux phases distinctes. D'une part, l'activité productive proprement dite, sorte de jeu contre les choses et dont l'objectif est la création d'un maximum de biens et services (tout en consommant le moins possible de travail, de matières premières, d'équipements). D'autre part, l'activité de distribution des richesses, sorte de jeu entre les hommes, chaque partenaire (actionnaire, fournisseur, travailleur, client) s'efforçant de maximiser son avantage. Les hommes ne peuvent se partager que les richesses préalablement arrachées à la nature. Aussi doit-il y avoir égalité entre le résultat du jeu contre les choses et le solde du jeu entre les hommes. Jacques Perrin, professeur d'économie au C.E.S.A., explique en quoi un tel schéma d'analyse est applicable à toute activité productive, depuis l'usine décentralisée jusqu'à la nation toute entière, en passant par les entreprises et les branches industrielles.

La théorie économique a longtemps considéré l'entreprise comme une unité créatrice de valeur. Les techniques de gestion se sont surtout attachées à cette seule fonction : recherche opérationnelle, dosage optimal des facteurs, programmation linéaire... Toutes ces méthodes ayant pour but la minimisation des coûts et la maximisation de la valeur de la production.

Or, le comportement créateur de valeur doit être considéré sous un double aspect :

- l'activité productive, véritable jeu contre la nature, dont l'objectif est de créer le maximum de produits en consommant le moins possible de facteurs de production;
- la seconde activité de distribution des richesses, jeu contre les hommes où chaque membre de la coalition cherche à retirer l'avantage le plus grand : qu'il s'agisse des salariés, des prêteurs, des fournisseurs ou parfois de la clientèle.

Ce comportement de redistribution de la valeur exprime le fait que l'entreprise réalloue les ressources conquises, entre les différents partenaires sociaux liés, directement ou non, à son activité.

Les tourments actuels qui agitent les entreprises françaises, la pression grandissante exercée par les partenaires sociaux, montrent combien il devient urgent voire « vital », de concentrer l'effort d'analyse sur le rôle de redistribution de l'entreprise plutôt que sur celui de créateur de valeur.

C'est dans ce courant de préoccupation que nous proposons aux entreprises de s'intéresser à la méthode des surplus, née des travaux communs du C.E.R.C. et de P. Massé et P. Bernard à E.D.F. Les résultats de ces travaux furent concrétisés par la mise au point de comptes de surplus dans des entreprises publiques (E.D.F., G.D.F., S.N.C.F.), là où la recherche du profit maximum ne pouvait constituer ni un objectif en soi, ni un critère satisfaisant de performance.

Le but que nous poursuivons dans cet article est double : nous proposons un instrument d'analyse complémentaire du système d'information comptable, dont le principal intérêt est d'examiner l'interdépendance entre la valeur créée par l'entreprise et la valeur réallouée aux divers partenaires sociaux.

En introduisant un correctif monétaire, la méthode des surplus distingue les variations en volume des variations de prix relatifs du compte d'exploitation. Elle éclaire ainsi le gestionnaire sur les distorsions introduites par l'inflation, dans la mesure de la performance réelle de l'entreprise.

Pour un éclatement de l'information comptable.

La comptabilité d'exploitation traditionnelle n'enregistre les opérations que sous forme de valeurs.

Ainsi, d'une année sur l'autre, si les charges de personnel d'une entreprise se sont accrues de 10 %, cette variation de valeur peut avoir plusieurs sens. Elle aura une signification toute différente selon que l'entreprise aura augmenté de 10 % le nombre de ses salariés (ou accru de 10 % les horaires travaillés), sans modifier leur salaire de base. Ou, qu'au contraire, elle aura utilisé les mêmes quantités et qualités de travail en les payant 10 % de plus.

Il devient donc indispensable de dissocier toute variation d'une année sur l'autre fournie par la comptabilité en une composante volume et une composante de prix.

Il faut sans doute aussi rappeler qu'au mois de juin 1974, lors de la présentation du plan de refroidissement, le ministre de l'Economie et des Finances proposait, par le projet de taxe conjoncturelle, de distinguer dans les accroissements de la valeur ajoutée des entreprises, ceux qui étaient dus à des augmentations de volume de ceux qui étaient simplement le résultat de variations de prix inflationnistes.

L. Stolaru, rappelait quelques semaines plus tard que « la valeur ajoutée englobe la hausse des prix du produit par rapport aux prix des fournitures, la hausse des salaires et profits distribués par l'entreprise ».

Comment mesurer la performance économique réalisée par l'entreprise?

Une première réponse : le jeu contre les choses

(ou comment créer plus en détruisant moins)

Les variations de « volumes » du compte d'exploitation se définissent comme des variations comptables épurées de toute variation de prix: c'est-à-dire mesurées à prix constants.

Les dépenses et les recettes de l'année $n + 1$ seront mesurées au prix de l'année n . On peut ainsi définir :

— l'indice de productivité comme le rapport des indices de variations :

$$\frac{\text{Recettes à prix constants}}{\text{Dépenses à prix constants}}$$

— le surplus de productivité (s) entre les deux années, défini comme la différence entre supplément de recettes à prix constants et supplément de dépenses à prix constants.

Le surplus de productivité n'est autre que l'augmentation du bénéfice que l'on aurait observée si les prix de tous les facteurs et de tous les produits étaient restés stables.

La signification du jeu entre les hommes.

C'est par l'intermédiaire des variations de prix relatifs des biens et services consommés ou produits que l'entreprise procède à une redistribution du surplus de productivité globale.

- Les hausses de salaires constituent une forme privilégiée de réallocation du surplus économique. Il faut remarquer que, dans des branches où les gains de productivité sont faibles, les entreprises sont amenées à redistribuer davantage qu'elles n'ont créé.
- Les relèvements de prix d'achats apportent un surcroît de revenu aux fournisseurs.
- Toute hausse du taux d'intérêt améliore la rémunération des apporteurs de capitaux.
- La progression des dividendes est destinée à conserver la confiance des actionnaires.

Symétriquement, l'entreprise peut bénéficier de baisses de prix d'achats ou de taux d'intérêt ou parfois de hausses de prix de vente, nous les classerons dans la catégorie des « héritages » reçus

par opposition aux emplois que représentent les opérations de redistribution du surplus.

Importance de la correction monétaire : comment l'entreprise subit et transforme l'inflation.

La signification économique des résultats du jeu « entre les hommes » requiert cependant une opération supplémentaire. Dans les économies actuelles, sujettes à une inflation forte, les développements précédents appliqués aux valeurs nominales des années successives conduiraient à un transfert de surplus massif et permanent des consommateurs vers les producteurs (de la clientèle finale vers les facteurs de production), puisque les prix courants de l'ensemble des biens et services sont en hausse continue.

Cette correction ne modifie en rien la mesure du surplus (résultat du jeu « contre les choses ») qui repose exclusivement sur un calcul à prix constants — mais elle modifie la description du jeu « entre les hommes » : alors que la mesure en monnaie courante ferait apparaître presque toutes les entreprises comme bénéficiaires d'héritages en provenance de leur clientèle. Au contraire, la mesure en monnaie constante annule globalement tout mouvement de surplus entre l'ensemble des clients et l'ensemble des entreprises, tantôt des héritages, tantôt des emplois envers leur clientèle, selon que leurs prix relatifs de vente sont en hausse ou en baisse.

La décomposition volume-prix proposée ci-dessus s'écrira alors pour une rubrique quelconque de recettes ou de dépenses :

$$\begin{array}{c} \text{Indice du prix} \\ \text{nominal} \\ \hline \text{Indice de valeur} \\ \text{en monnaie} \\ \text{courante} = \text{Indice des prix} \times \text{Indice du prix} \times \text{Indice du} \\ \text{de la p.p.} \quad \text{relatif} \quad \text{volume} \\ \hline \text{Indice de valeur à monnaie} \\ \text{constante} \end{array}$$

Pour un nouveau tableau de bord de l'entreprise.

La gestion de l'entreprise se trouve éclairée d'une façon nouvelle par le double jeu de surplus économique : la variation du bénéfice devient le solde d'une lutte contre la nature et d'une répartition entre les partenaires sociaux.

Le tableau de bord de l'entreprise devra alors se présenter comme suit :

RESSOURCES	EMPLOIS
S — surplus de productivité propre de l'entreprise.	E — emplois en faveur des facteurs de production (Acrt. salaires) (Acrt. taux d'intérêt).
A — héritages en provenance des fournisseurs (baisse des prix relatifs d'achats).	B — emplois en faveur de l'accroissement du bénéfice.
	C — emplois en faveur de la clientèle (baisse du prix relatif de vente).

$$\text{avec : } S - A = E - B - C$$

Un tel tableau de bord s'applique, soit au passé, soit aux comptes prévisionnels de l'entreprise. Il éclaire la direction et les partenaires sociaux de l'entreprise sur sa performance économique et son affectation, mieux que ne pourrait le faire la comptabilité d'exploitation.

Imaginons une entreprise dont le niveau performance élevé a été redistribué par la direction générale sous forme d'augmentations des salaires des employés et de réductions de prix de vente de sorte que son résultat d'exploitation soit demeuré constant (B = 0).

La gestion d'une telle entreprise est-elle comparable à celle d'une autre qui aurait atteint le même résultat comptable en rançonnant sa clientèle et en pressurant son personnel?

Nous proposons donc de substituer à la recherche du bénéfice comptable, résultat fictif de l'inflation, la maximisation du surplus, c'est-à-dire, la recherche de l'avantage commun à l'ensemble des parties prenantes de la coalition (clients-travailleurs, actionnaires...) tandis que la maximisation du bénéfice ne vise que l'une d'entre elle.

L'avantage de la méthode des surplus dans les firmes multidivisionnelles et décentralisées.

Le gestionnaire d'une unité décentralisée subit le système de prix : en effet, prix de vente et taux de salaires relèvent souvent de la direction générale de l'entreprise de même que les prix d'achat des matières consommées et les taux d'intérêt sont imposés par le marché.

Par contre, le maniement des volumes, c'est-à-dire le jeu contre « la nature » correspond au champ de responsabilité du gestionnaire de l'unité décentralisée : il sera le seul à savoir s'il vaut mieux embaucher ou investir davantage, substituer tel facteur à tel autre ou jusqu'où pousser l'action commerciale pour développer les ventes.

D'où l'idée de substituer le surplus de productivité au bénéfice comptable comme critère de jugement de la performance d'une division par la direction générale. La décentralisation de la gestion, surtout en période de forte inflation pourrait se faire par les prix. La direction générale ayant fixé les règles du jeu : c'est-à-dire le système de prix.

Portée de la méthode des surplus.

Le compte de surplus mesure en réalité les efforts d'adaptation de l'entreprise à son environnement.

Une telle approche, si elle demeure encore très imparfaite, fournit pourtant des éléments de réponse à la question de savoir si la croissance de l'activité est une croissance efficiente ou tout simplement une source de gaspillages.

Application de la méthode des comptes de surplus à une entreprise.

Dans une entreprise, la valeur de la production est strictement égale au montant des salaires versés, au coût d'achat des matières premières, à l'amortissement des machines et enfin au bénéfice dégagé au cours de l'exercice.

Soit :

$$I \times 100 - 10 \times 20 \\ P \cdot Q = sE + P \cdot T - cM - B.$$

- avec P = prix de vente
Q = quantités des biens
s = taux de salaires
E = effectifs salariés (nombre d'heures)
c = charge unitaire d'amortissement
M = nombre de machines
B = bénéfice

Cette équation traduit le fait que la valeur de la production correspond aux revenus distribués pour la faire naître.

D'une année sur l'autre, prix et quantités, sous la pression d'éléments internes et externes, peuvent varier. Nous aurons alors :

Accroissement des quantités produites sans variation de prix.	Accroissement des prix sans variation de prix.
↓	↓
$P \Delta Q + \Delta P Q = \Delta s E + \Delta E s + \\ \Delta p T + \Delta T p + \Delta c M + \Delta M c + \Delta B$	

Si nous faisons passer d'un côté de l'équation toutes les variations de volume à prix constant, nous obtenons :

$$P \Delta Q - \Delta E_s - \Delta T_p - \Delta M_c = - \Delta P_Q + \Delta sE + \Delta pT + \Delta cM + \Delta B$$

L'expression $P \Delta Q - \Delta E_s - \Delta T_p - \Delta M_c$ représente la différence de valeur entre l'accroissement de la production et l'accroissement des coûts nécessaires à cette production, sans aucune variation de prix. Cette différence, si elle est positive, constitue un *surplus* pour l'entreprise, c'est-à-dire un *gain de productivité*.

Le second membre de l'équation nous renseigne sur ceux qui bénéficieront de ce surplus. Pour clarifier la méthode, prenons l'exemple très simplifié suivant :

— une entreprise présente deux comptes d'exploitation successifs :

Compte d'exploitation de l'année 1.

• Achats de matières 20 000 000	Chiffre d'affaires 100 000 000 F
• Salaires versés 50 000 000	
• Amortissement 20 000 000	
• Bénéfice 10 000 000	

Compte d'exploitation de l'année 2.

• Achats de matières 22 220 000	Chiffre d'affaires 108 900 000 F
• Salaires versés 56 630 000	
• Amortissement 19 000 000	
• Bénéfice 11 000 000	

A partir des informations complémentaires ci-dessous :

Δ Valeurs	Année 1	Année 2
• Prix de vente du produit (unité)	1 000 F/u	990 F
• Taux de salaires ..	10 F/H	10,9 F/H
• Prix d'achat de la tonne de fourniture.	2 000 F	2 020 F
Utilisation du parc machines	100 mach.	95 mach.

nous sommes en mesure de calculer le surplus économique créé par l'entreprise.

La première phase consiste à dissocier les *volumes* des valeurs :

Compte d'exploitation en volume.

	Année 1		Année 2	
Chiffre d'affaires (production)		100 000 unités		110 000 unités
Achats de matières ..	10 000 tonnes		11 000 tonnes	
Effectifs salariés	5 millions d'heures		5,2 millions d'heures	
Machines	100 machines		95 machines	

On en déduit le résultat du jeu « contre les choses ».

$$1\ 000\ F \times 10\ 000 - 2\ 000 \times 1\ 000 - 10\ F$$

$$\times 200\ 000 - \left(\frac{\quad}{100} \right) \times - 5)$$

$$(P \times \Delta Q - p \Delta T - s \Delta E - c \Delta M)$$

Soit 7 millions de francs : montant du surplus économique réalisé par cette entreprise. (Le taux de surplus de productivité est donc de 7 %.)

Il nous reste à préciser la structure de répartition du surplus entre les partenaires sociaux : résultat du jeu entre « les hommes ».

Allocation du surplus :

— à la clientèle :

$$110\ 000 \times 10\ F = 1.1\ \text{millions F}$$

$$(Q \times - \Delta P)$$

— aux salariés :

$$5.2\ \text{millions d'heures} \times 0.9\ F = 4.63\ \text{millions F}$$

$$(E \times \Delta S)$$

— aux fournisseurs :

$$11\ 000 \times 20 = 0.22\ \text{million F}$$

$$(T \times \Delta p)$$

— aux prêteurs :

$$95 \times \left(\frac{20\ 000\ 000}{100} - \frac{19\ 000\ 000}{95} \right) = 0$$

$$(M \times \Delta c)$$

— aux actionnaires :

$$+ \Delta B = 1\ \text{million F}$$

$$\text{soit 7 millions F}$$

L'interdépendance du jeu « entre les hommes » et du jeu « contre les choses » aboutit au « tableau de bord surplus » (—).

CA
en taux de

Ressources	Emplois
	Avantages répartis :
Surplus propres à l'entreprise : 7 %	<ul style="list-style-type: none"> • aux clients 1.1 % • aux salariés 4.63 % • aux fournisseurs .. 0.22 % • aux actionnaires .. 1 % • aux prêteurs 0

Ce « tableau de bord » nous permet de voir que la gestion de cette « entreprise fictive » a été efficace, puisqu'elle a fait profiter tous ses partenaires sociaux des gains de productivité. Toutefois, une politique d'achat dynamique aurait provoqué des « héritages » prélevés au détriment des fournisseurs.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

- C.E.R.C. *Cahiers*, n° 1, 2, 3, 4 et n° 18.
- *Statistiques et études financières : comptes de surplus et politique industrielle 1974* 11.
- P. MASSÉ et P. BERNARD. — *Les dividendes du progrès*. Seuil, 1969.
- A. VINCENT — *Mesure de la productivité*. Dunod, 1963.
- J. MONTEIL. — *Les théories du surplus*. Gauthier-Villars, 1966.
- R. FRISCH. — *Lois techniques et économiques de la production*. Dunod, 1962.

ARTICLES :

- P. BERNARD. — *Faut-il concevoir la productivité comme une notion en nature?* *Revue Economique*, janvier 1969.
- R. COURSIIS. — *Etalement de comptes à prix constants*. *Etudes et Conjoncture*, 1964.
- E.D.F. — *Les progrès de productivité et leur utilisation*

à E.L.F. de 1952 à 1962. *Etudes et conjoncture*, janvier 1965.

- J. PERRY. — *Les origines économiques de la taxe commerciale*. *Revue Gestion Comptable et Financière*, n° 1, 1975.
- P. TEMPLE. — *Répartition des gains de productivité et hausses des prix de 1959-1973*. *Economie et Statistique*.
- P. TEMPLE. — *La méthode des surplus : un essai d'application aux comptes des entreprises 1959-1967*. *Economie et Statistique*, décembre 1971.
- J.C. VASSAL. — *La méthode des surplus*. *Revue Banque*, n° 308, juin 1972 et 309, juillet 1972.

La société des produits chimiques Ugine-Kuhlmann en coopération avec le département Economie du C.E.S.A. a déjà développé un système de comptes de surplus dans le cadre de ses unités industrielles.

Au cours de l'année 1975-1976, une expérience de comparabilité en termes de surplus sera réalisée par une équipe du C.E.S.A dans une importante coopérative agricole française.



PRÉSENTATION DE LA MÉTHODE DES « COMPTES DE SURPLUS »¹

1. Le surplus de productivité globale

Dans une économie non stationnaire, les quantités produites par une entreprise ou un groupe d'entreprises varient d'une année à l'autre et il en est de même des quantités utilisées des différents facteurs de production nécessaires à la production (travail, fournitures, équipements). Dans le cas d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises en expansion, on aura une augmentation de la production mais, en contrepartie, on constatera en même temps un accroissement des quantités des différents facteurs de production mis en œuvre.

Pour juger de la « productivité » de cette entreprise ou de ce groupe d'entreprises, on est alors amené à comparer cet accroissement des quantités produites et l'augmentation des quantités des différents facteurs mis en œuvre.

Les différents facteurs de production mis en œuvre sont d'une nature très différente (des heures de travail, différentes fournitures, l'utilisation de certaines machines...); ils ne sont donc pas directement comparables et il en est de même des différents biens ou services produits par l'entreprise ou le groupe d'entreprises considéré. Si on veut mettre en balance variation des produits et variation des facteurs et avoir une mesure synthétique de la productivité, cette comparaison ne peut s'effectuer en quantités physiques et il faut trouver une unité de mesure commune permettant d'agréger des grandeurs physiquement différentes. Cette unité de nature commune sera l'unité monétaire: on raisonnera « en volume », c'est-à-dire en calculant la valeur monétaire des produits et des facteurs avec un système de prix de référence (en l'occurrence celui de l'année de base par rapport à laquelle on raisonnera). On a là une préoccupation voisine de celle des analyses en termes de « comptes à prix constants » et, comme nous le verrons plus loin, on pourra adopter le cadre d'analyse des « comptes à prix constants » comme cadre comptable cohérent des analyses de productivité globale.

On est ainsi conduit à calculer des variations de « volume » des facteurs et c'est en comparant la somme de ces variations à celle du « volume »

de la production que l'on pourra dire si la « productivité globale des facteurs » a augmenté ou diminué, comme on dit que la productivité du travail augmente ou diminue selon que le volume de la production s'accroît plus ou moins vite que le volume (nombre d'heures travaillées par exemple) du travail.

Raisonnant ainsi « en volume », on dira qu'on a une amélioration de la « productivité globale » (c'est-à-dire compte tenu de tous les facteurs mis en œuvre) si l'augmentation du volume de l'ensemble des différents produits fabriqués par l'entreprise (ou le groupe d'entreprises) considérée est plus importante que l'augmentation du volume de l'ensemble des facteurs consommés. On généralise de la sorte les analyses en termes de productivité partielle, et notamment de productivité du travail.

La notion de « surplus de productivité globale » apparaît alors lorsqu'on compare ainsi en volume la variation des quantités de biens produites à la variation des quantités de facteurs utilisés.

Compte tenu de la définition du concept de « volume » (volume = valeur monétaire à prix constants), la variation des quantités de chaque produit fabriqué ΔQ_i est valorisée sur la base des prix p_i de l'année de référence $t = 0$, ce qui permet de les additionner. $\sum p_i^0 \Delta Q_i$ mesurera alors la varia-

tion du volume total de la production; elle représente la variation de valeur qu'aurait subie la production totale si les prix n'avaient pas varié d'une année à l'autre mais étaient restés au contraire constants.

De la même manière, si on désigne par X_j la quantité utilisée du facteur de production j (exprimée en unités physiques) et f_j le prix de ce facteur pour l'année de référence, la variation globale du volume des facteurs sera égale à :

$$\sum_j f_j^0 \Delta X_j$$

1. On trouvera des présentations plus détaillées dans les publications du CERC; voir ainsi [9] et [14].

où ΔX_j représente la variation de la quantité du facteur j pour la période considérée (pour laquelle on veut analyser l'évolution de la productivité).

Le « surplus de productivité globale », défini comme la différence entre la variation du volume de l'ensemble des produits et la variation du volume global des facteurs, est donc égal à :

$$(1) \quad S = \sum_i p_i^0 \Delta Q_i - \sum_j f_j^0 \Delta X_j$$

Mesurant l'excès de la variation du volume de la production sur celui des facteurs, volumes mesurés aux prix de l'année de base, le « surplus » S est lié à l'amélioration de la productivité des facteurs. Supposons en effet pour simplifier qu'on n'ait qu'un produit, si la productivité moyenne des facteurs était restée constante, il aurait fallu pour produire Q^1 un volume de facteurs égal à :

$$\frac{Q^1}{Q^0} \times \sum_j f_j^0 X_j^0$$

L'économie réalisée G de facteurs de production est donc égale à :

$$G = \frac{Q^1}{Q^0} \times \sum_j f_j^0 X_j^0 - \sum_j f_j^0 X_j^1$$

Si nous supposons que toutes les contreparties du revenu total créé par la production correspondent à un facteur de production, on a alors :

$$p^0 Q^0 = \sum_j f_j^0 X_j^0$$

et par suite :

$$G = p^0 Q^1 - \sum_j f_j^0 X_j^1$$

ou encore :

$$G = p^0 \Delta Q - \sum_j f_j^0 \Delta X_j$$

Le terme S de « surplus » correspond ainsi à l'économie de facteurs entraînée par l'amélioration de la productivité globale des facteurs (c'est-à-dire relative à l'ensemble des facteurs de production). Cela justifie le nom de « surplus de productivité globale » donné à S .

Si S est positif, on aura une amélioration de la productivité globale : l'augmentation du volume total de la production s'accompagne en effet d'une augmentation moindre du volume global des facteurs. Si S est négatif, ce sera l'inverse qui se produira et on aura dans ce cas une détérioration de la productivité globale des facteurs.

Prenant en considération tous les produits et tous les facteurs de production, le surplus de productivité apparaît un meilleur indicateur d'effi-

cience technique que les indicateurs en termes de productivité partielle. Considérant les variations de quantités de tous les produits et de tous les facteurs mais en leur donnant un poids proportionnel à leur prix (ou leur coût), il tient donc compte de leurs raretés respectives (si on admet que leurs raretés s'expriment bien par leurs prix, ce qui, en toute vigueur, suppose une économie en état de concurrence pure et parfaite).

La valeur S du surplus définie ci-dessus dépend toutefois du système de prix de l'année de référence choisie. Pour effectuer des comparaisons, il faudra donc adopter toujours le même système de prix de référence.

De même, si on a des rendements constants (mais s'améliorant d'année en année du fait du progrès technique), S sera évidemment proportionnel au niveau de la production. On a donc un « effet de taille » qu'il faut éliminer si on veut pouvoir faire des comparaisons d'efficacité. On définit alors le *taux de surplus* s en rapportant la valeur du surplus S à la valeur de la production de l'année de base des comparaisons (soit $\sum_i p_i^0 Q_i^0$).

On a :

$$(2) \quad s = \frac{S}{\sum_i p_i^0 Q_i^0}$$

On peut donner (cf. [14] p. 11) une interprétation intéressante du taux de surplus s . On a en effet d'après la relation (1) :

$$\sum_i p_i^0 \Delta Q_i = \sum_j f_j^0 \Delta X_j + S$$

c'est-à-dire en divisant par :

$$\sum_i p_i^0 \Delta Q_i :$$

$$(3) \quad \frac{\sum_i p_i^0 \Delta Q_i}{\sum_i p_i^0 Q_i^0} = \frac{\sum_j f_j^0 \Delta X_j}{\sum_j f_j^0 X_j^0} + s$$

puisque :

$$\sum_j f_j^0 X_j^0 = \sum_i p_i^0 Q_i^0$$

si on suppose que toutes les contreparties du prix de vente correspondent à la rémunération d'un facteur de production.

Le taux d'accroissement du volume total de la production est égal à celui du volume global des facteurs majoré (algébriquement) du taux s .

de surplus (qui mesure l'amélioration de l'efficience du processus productif).

Il apparaît également d'après la relation (3) que le taux s de surplus correspond au terme de « résidu » des analyses de la croissance économique, c'est-à-dire à la fraction du taux de croissance du volume de l'output qui n'est pas expliquée par l'augmentation du volume global des facteurs. C'est d'ailleurs, à partir du « résidu », c'est-à-dire du « trend autonome » de la fonction de production qu'est précisément définie (cf. *supra*) la « productivité totale » de Solow. Celle-ci ne prend en compte que les seuls facteurs travail et capital mais l'analogie est très grande. Le concept de productivité globale correspond simplement à une généralisation.

2. Compte d'exploitation à prix constants et surplus de productivité globale

Les différents facteurs de production mis en œuvre dans le processus productif entraînent une certaine dépense, un certain coût pour l'entreprise ou le groupe d'entreprises considéré (du moins en ce qui concerne les facteurs marchands, nous reviendrons plus loin au chapitre 2 ci-dessus). Cette dépense est retracée en emploi du compte d'exploitation de cette ou de ces entreprises. De la même manière, la valeur de la production est retracée en recettes du compte d'exploitation.

On peut donc songer à partir de la donnée des comptes d'exploitation pour les deux années considérées (entre lesquelles on veut effectuer une comparaison de productivité) et faire apparaître dans ce cadre le « surplus de productivité globale » tel qu'il a été défini ci-dessus. Tel est le point de départ

de la méthode dite du « schéma des comptes d'exploitation » par L. A. Vincent [70] à [72].

Mais voulant faire apparaître le surplus de productivité globale égal, avons-nous vu, à la différence entre la variation du volume total de la production et celle du volume global de tous les facteurs, on est amené à expliciter ces variations en volume et à dissocier les variations en valeur courante (telles qu'elles sont par exemple enregistrées par la comptabilité d'une entreprise) en variations « en volume » et variations « en prix ».

Si on veut comparer l'évolution en volume de la production et des facteurs, il faut considérer ceux-ci aux prix de l'année de base $t = 0$ par rapport à laquelle on veut procéder à des comparaisons. Il faut alors ramener « à prix constants » le compte d'exploitation de l'année courante t .

On va alors, pour établir ce compte d'exploitation à prix constants, déflater chacun des éléments du compte en valeur courante (v compris le bénéfice d'exploitation) par un indice de prix approprié. On obtient alors le compte d'exploitation à prix constants comme représenté au tableau 1 (où p et f désignent des indices de prix et non des niveaux de prix comme ci-dessus au § 1).

Mais il apparaît alors qu'équilibré à prix courants (la somme des emplois est égale à celle des ressources), le compte d'exploitation devient au contraire déséquilibré à prix constants. Pour rétablir l'équilibre, on est conduit à faire apparaître — comme cela est fait dans un système cohérent de « comptes à prix constants » (cf. [17]) — un terme d'ajustement S (qu'on fait figurer en emploi du compte, cf. tableau 1) qui peut, comme nous allons le voir, s'interpréter en termes de « surplus de productivité globale ».

Désignons de manière générale par F_{it} et F'_{it} la dépense en prix courants et en prix constants

TABLEAU 1

Compte d'exploitation à prix constants

	Année de base t_0	Indices de volume	Année t à prix constants	Indices de prix	Année t à prix courants
Production	P_0	q	P'	p	P_t
Total des ressources	P_0	q	P'_t	p	P_t
Fournitures	C_0	v_c	C'_t	f_c	C_t
Dépenses de personnel	W_0	v_w	W'_t	f_w	W_t
Dépenses de capital	K_0	v_K	K'_t	f_K	K_t
Bénéfice	B_0	v_B	B'_t	f_B	B_t
Total des emplois	E_0	v	E'_t	f	E_t
Surplus	—		S		—
Total général	$E_0 = P_0$		$E'_t + S = P'_t$		$E_t = P_t$

afférent au facteur de production i (y compris le bénéfice). On a alors :

$$S = P_t - \sum_i F_i$$

Mais, pour l'année de base $t = 0$ (avec les prix de laquelle sont effectués les calculs en prix constants), le compte d'exploitation est équilibré. On a donc, puisqu'on suppose que le résultat d'exploitation correspond lui aussi à la rémunération d'un facteur de production :

$$P_0 = \sum_i F_{i0}$$

et par suite :

$$S = (P_t - P_0) - \sum_i (F_i - F_{i0})$$

Le terme d'ajustement S du compte d'exploitation à prix constants est donc égal à la différence de deux termes, dont le premier est égal à la variation du volume total de la production, et le deuxième égal à la variation du volume global de l'ensemble des facteurs puisque P_t , P_0 , F_t et F_{i0} , calculés tous avec le système de prix de l'année de base représentent les volumes (définis avec ce système de prix) de la production et des différents facteurs pour l'entrée courante t et l'année de base $t = 0$.

Il en résulte que le terme d'ajustement du compte d'exploitation à prix constants est précisément égal au surplus S de productivité globale (c'est la raison pour laquelle nous avons employé le même symbole).

On voit immédiatement, compte tenu de ce résultat, quel est l'intérêt d'élaborer un compte « à prix constants » pour analyser le surplus de productivité globale et le lien qui existera entre les problèmes d'élaboration d'une comptabilité « à prix constants » et les analyses de « surplus ».

L'égalité entre le terme d'ajustement du compte d'exploitation à prix constants et le « surplus de productivité globale » n'est toutefois vraie que si tous les emplois du compte d'exploitation (et en particulier le bénéfice d'exploitation B) correspondent bien à la rémunération d'un facteur de production. Si on considère au contraire que le bénéfice d'exploitation ne rémunère pas directement un facteur de production, le terme d'ajustement du compte d'exploitation à prix constants n'est alors plus égal au surplus de productivité globale : il est égal à celui-ci diminué de $(B_t - B_0)$ (où B_t représente le bénéfice de l'année t « à prix constants »).

3. Surplus de productivité et productivité globale des facteurs

Le « surplus de productivité globale » a été défini au § 1. comme la différence entre l'accroisse-

ment du volume total de la production d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises et l'accroissement lié du volume global des facteurs mis en œuvre; il mesure ainsi l'efficacité de l'appareil de production et est directement lié à l'amélioration de la « productivité globale des facteurs » défini par L. A. Vincent.

L'indice Π de productivité globale de L. A. Vincent — qui généralise, avons-nous vu, le concept de productivité totale de J. W. Kendrick — est égal au quotient de l'indice de volume de la production totale par l'indice de volume moyen de l'ensemble des facteurs, soit :

$$(4) \quad \Pi = \frac{\left(\sum_i p_t Q_t \right) / \left(\sum_i p_t Q_0 \right)}{\left(\sum_i f_t X_t \right) / \left(\sum_i f_t X_0 \right)}$$

Il agit d'un indice de productivité globale car, à la différence des indices de productivité partielle (comme par exemple la productivité du travail), on rapporte l'indice de volume de l'ensemble des produits à l'indice de volume de l'ensemble des facteurs de production.

L'indice de volume global des produits est défini comme le quotient de la valeur des produits fabriqués l'année courante t par la valeur des produits fabriqués l'année de base $t = 0$, les uns et les autres étant évalués aux mêmes prix (en l'occurrence les prix de l'année de base¹). L'indice de volume global de l'ensemble des facteurs de production est défini de manière comparable.

Si on considère parmi les X_i tous les postes qui figurent en emploi du compte d'exploitation (y compris donc le bénéfice considéré alors comme la rémunération d'un « facteur de production »), on définit alors ce que L. A. Vincent a appelé la productivité globale « exhaustive »; dans le cas contraire, on définit une productivité globale « restreinte ».

Considérons d'abord le cas où on adopte une mesure « exhaustive » de la productivité globale. On a alors avec les notions du § 1 :

$$\sum_i p_t Q_t = \sum_i f_t X_t$$

et :

$$\Pi = \frac{\sum_i p_t Q_t + \sum_i p_t \Delta Q_t}{\sum_i f_t X_t + \sum_i f_t \Delta X_t}$$

1. On peut également adopter le système de prix de l'année t mais on aura une mesure différente.

et donc :

177

On retrouve ainsi la relation (5) donnée ci-dessus.

$$g = \Pi - 1 = \frac{\sum_i p_i^1 \Delta Q_i - \sum_i f_i^1 \Delta X_i}{\sum_i f_i^1 (X_i^0 + \Delta X_i)}$$

soit, compte tenu de la valeur du « surplus de productivité globale » donnée par la relation (1) :

$$(5) \quad g = \Pi - 1 = \frac{S}{\sum_i f_i^1 (X_i^0 + \Delta X_i)}$$

L'accroissement de l'indice de productivité globale exhaustive est égal au taux de surplus par unité de facteur utilisée pour l'année courante t considérée.

On peut retrouver ce résultat d'une autre manière. Si Π est l'indice de productivité globale des facteurs, $g = \Pi - 1$ mesure le « gain de productivité » — c'est-à-dire l'économie de facteurs — par unité de volume de facteur utilisée. L'économie totale G est égale à :

$$G = g \times \sum_i f_i^1 X_i^1$$

soit, compte tenu de la relation (4) qui définit l'indice de productivité globale :

$$G = \frac{\sum_i p_i^1 Q_i^1}{\sum_i p_i^1 Q_i^0} \times \sum_i f_i^1 X_i^1 - \sum_i f_i^1 X_i^0$$

c'est-à-dire puisqu'ici :

$$\begin{aligned} \sum_i p_i^1 Q_i^1 &= \sum_i f_i^1 X_i^1; \\ G &= \sum_i p_i^1 Q_i^1 - \sum_i f_i^1 X_i^0 \end{aligned}$$

ou encore :

$$G = \sum_i p_i^1 \Delta Q_i - \sum_i f_i^1 \Delta X_i = S$$

On retrouve que S mesure en volume l'économie de facteurs résultant de l'amélioration de la productivité globale et on en déduit en même temps la relation qui existe entre « surplus » et « indice de productivité globale des facteurs » :

$$S = G = g \times \sum_i f_i^1 X_i^1 = (\Pi - 1) \times \sum_i f_i^1 (X_i^0 + \Delta X_i)$$

Celle-ci n'est toutefois vraie que si on considère que toutes les contreparties (en termes de revenus) de la production correspondent à la rémunération d'un facteur de production, c'est-à-dire si on adopte une mesure « exhaustive » de la productivité globale et du surplus de productivité.

Si on adopte au contraire une mesure « restreinte » de la productivité globale, il n'en sera plus de même. On aura certes toujours :

$$\Pi_r = \frac{\sum_i p_i^1 (Q_i^0 + \Delta Q_i)}{\sum_i p_i^1 Q_i^0} \times \frac{\sum_i f_i^1 X_i^1}{\sum_i f_i^1 (X_i^0 + \Delta X_i)}$$

mais ici les X_j ne correspondent qu'à une partie des emplois du compte d'exploitation. Certains autres — et en particulier le bénéfice — sont négligés; nous les désignerons globalement par H .

On a alors :

$$(6) \quad \sum_i p_i^1 Q_i^1 = \sum_i f_i^1 X_i^1 - H^1$$

On a donc :

$$\Pi_r = \frac{\sum_i p_i^1 (Q_i^0 + \Delta Q_i)}{\sum_i p_i^1 (Q_i^0 + \Delta Q_i)} \times \frac{\sum_i p_i^1 Q_i^1 - H^1}{\sum_i p_i^1 Q_i^0}$$

et par suite :

$$g_r = \Pi_r - 1 = \frac{\sum_i p_i^1 (Q_i^0 + \Delta Q_i)}{\sum_i p_i^1 (Q_i^0 + \Delta Q_i)} \times \left(1 - \frac{H^1}{\sum_i p_i^1 Q_i^0} \right) - 1$$

$$g_r = \frac{\sum_i p_i^t (Q_i^t + \Delta Q_i) \times \left(1 - \frac{H^0}{\sum_i p_i^t Q_i^t}\right) - \sum_i f_i^t (X_i^t + \Delta X_i)}{\sum_i f_i^t (X_i^t + \Delta X_i)}$$

Mais, compte tenu de la relation (6), le numérateur N de la fraction précédente est égal à :

$$N = \sum_i p_i^t \Delta Q_i + \sum_i f_i^t \Delta X_i - H^0 \left[\frac{\sum_i p_i^t (Q_i^t + \Delta Q_i)}{\sum_i p_i^t Q_i^t} - 1 \right] - \sum_i f_i^t (X_i^t + \Delta X_i)$$

soit :

$$N = \underbrace{\left[\sum_i p_i^t \Delta Q_i - \sum_i f_i^t \Delta X_i \right]}_{\text{Surplus } S_r \text{ de productivité globale restreinte}} - H^0 \left[\frac{\sum_i p_i^t (Q_i^t + \Delta Q_i)}{\sum_i p_i^t Q_i^t} - 1 \right]$$

On a donc :

$$(7) \quad g_r = \Pi_r - 1 = \frac{S_r - H^0 (q - 1)}{\sum_i f_i^t (X_i^t + \Delta X_i)}$$

où :

$$q = \frac{\left(\frac{\sum_i p_i^t Q_i^t}{\sum_i p_i^t Q_i^t}\right)}{\left(\frac{\sum_i p_i^t Q_i^t}{\sum_i p_i^t Q_i^t}\right)}$$

est l'indice de volume moyen de la production totale.

L'accroissement g_r de la productivité globale restreinte est ainsi égal au taux de surplus de productivité globale restreinte (mesuré par rapport au volume global des facteurs de production de l'année t) diminué du rapport entre d'une part les dépenses H qu'on aurait eues l'année t si elles avaient varié comme le volume global de la production, et d'autre part le volume global des facteurs de production utilisés l'année t .

Si on suppose qu'on peut dissocier l'évolution H_t/H^0 en un « indice de volume » h et un indice de prix v , on peut transformer la relation (7) de manière intéressante. On a en appelant par H^t la valeur de H_t à prix constants :

$$H^0 (q - 1) = H^0 q - H^t + \frac{H^t - H^0}{\Delta H^t}$$

c'est-à-dire puisque :

$$H^t = h \times H^0 :$$

$$H^0 (q - 1) = H^0 (q - h) - \Delta H^t$$

Le numérateur N de la fraction du 2^e membre de (7) est donc égal à :

$$N = [S_r - \Delta H^t] - H^0 (q - h)$$

mais :

$$S_r - \Delta H^t = \sum_i p_i^t \Delta Q_i - \sum_i f_i^t \Delta X_i - \Delta H^t$$

n'est autre que le surplus S de productivité globale exhaustive, c'est-à-dire calculé en tenant compte de toutes les contreparties de la valeur de la production, y compris H .

On a donc :

$$(7 \text{ bis}) \quad g_r = \Pi_r - 1 = \frac{S - H^0 (q - h)}{\sum_i f_i^t (X_i^t + \Delta X_i)}$$

Si $q = h$, c'est-à-dire si l'indice de volume de H est le même que celui de la production globale, l'accroissement de la productivité globale restreinte est égal au taux de surplus de productivité globale exhaustive.

4. Comptes à prix constants et transferts de surplus par les prix 179

Nous avons vu précédemment que pour définir le « surplus de productivité globale », il fallait recourir au concept de « volume », c'est-à-dire de valeur monétaire à prix constants, afin de pouvoir agréger les quantités élémentaires de produits et de facteurs. Nous avons vu également au § 2 que, dans le cas d'une définition dite « exhaustive » de la productivité globale et du surplus de productivité, ce dernier apparaissait comme étant le terme d'ajustement du compte d'exploitation à prix constants.

Un double lien apparaît de ce fait entre les analyses en termes de « surplus de productivité globale des facteurs » et les analyses « à prix constants » mais celui-ci est encore plus grand dès qu'on prend en compte le concept de « transfert (ou de variation) de surplus par les prix » qu'introduisent les « comptabilités à prix constants ».

Au départ, l'objet des « comptes à prix constants » est de permettre des comparaisons « en volume », abstraction faite de la modification des prix; il s'agit donc de décrire aux prix d'une même année de référence (c'est-à-dire en supposant que les prix restent constants) les différentes opérations (et non pas seulement celles relatives au processus de production) des différents agents économiques (et non pas seulement des entreprises). Mais dans une optique plus extensive — telle qu'elle a été proposée en 1962-1964 par R. Courbis [17] — il s'agit de décrire également et de manière cohérente les transferts de « surplus économique » entre les différents agents qu'entraîne la déformation de la structure des prix.

On est en effet amené (cf. [17] et [18]) à traiter les soldes comptables comme des entités *monétaires*, c'est-à-dire comme une certaine quantité de monnaie. La valeur de ces soldes dans le cadre du système complet de « comptes à prix constants » sera donc calculée en corrigeant l'évolution nominale de ces soldes de la dévalorisation de la monnaie entre l'année de base et l'année considérée; la valeur des soldes en monnaie courante (dont l'utilité varie) est ainsi transcrite en « monnaie constante » (dont l'utilité est constante). On peut alors comparer directement l'utilité ou l'avantage que procure réellement un solde au cours du temps.

Déflétant ainsi les soldes des comptes à prix courants par un indice du niveau général des prix¹ (qui mesure la dévalorisation de la monnaie), on arrive à des comptes déséquilibrés à prix constants qui, suivant des propositions antérieures formulées en 1957 par Burge et Geary [8] (voir aussi [50]) et en 1959 par Stuvell [59], sont rééquilibrés par des termes d'ajustement T dont la forme est intéressante.

Considérons sous sa forme simplifiée le compte suivant à prix courants :

$$R = E + B$$

où R désigne le montant total des ressources; E le montant total des dépenses et B le solde de ce compte (ce sera par exemple le bénéfice d'exploitation si on considère le compte d'exploitation d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises).

Soient p_R et p_E les « indices de prix » de R et de E et p_m l'indice de hausse générale des prix (réflétant, avons-nous dit, la dévalorisation de l'unité de monnaie). On a alors en appelant par R' et E' la valeur « à prix constants » (c'est-à-dire « en volume ») de R et E :

$$R' = \frac{R}{p_R}$$

et :

$$E' = \frac{E}{p_E}$$

Le « compte à prix constants » tel qu'il a été défini ci-dessus s'écrit alors :

$$R' + T' = E' + B'$$

avec :

$$B' = \frac{B}{p_m}$$

et :

$$T = R' \left(\frac{p_R}{p_m} - 1 \right) - E' \left(\frac{p_E}{p_m} - 1 \right)$$

Le terme T d'ajustement tel qu'il a été ainsi proposé par R. Courbis [17] (voir aussi [18]) peut également s'écrire en désignant par :

$$\bar{p}_R = \frac{p_R}{p_m}$$

et :

$$\bar{p}_E = \frac{p_E}{p_m}$$

c'est-à-dire les *indices de prix relatifs* de R et E :

$$T = R' [\bar{p}_R - 1] - E' [\bar{p}_E - 1]$$

ou encore, puisque pour l'année de base, on a évidemment :

$$\bar{p}_R = 1 \quad \text{et} \quad \bar{p}_E = 1 :$$

(8)

$$T = R' \Delta \bar{p}_R - E' \Delta \bar{p}_E$$

Le terme T qui figure ici en ressources du compte à prix constants apparaît comme égal à la diffé-

1. Nous disons « un » indice et non pas « l'indice » du niveau général des prix car (cf. [17]) cet indice n'est pas en fait le même pour tous les agents économiques.

rence de deux termes dont le premier $R' \Delta \bar{p}_R$ peut s'interpréter comme le gain tiré par l'agent considéré de l'augmentation du prix relatif de ses ressources, et le deuxième $E' \Delta \bar{p}_C$ la perte entraînée par une augmentation du prix relatif de ses dépenses.

On peut également écrire que :

$$(8 \text{ bis}) \quad T = R' \Delta \bar{p}_R + E' (-\Delta \bar{p}_C)$$

T apparaît comme le gain procuré par une augmentation du prix relatif des ressources [$R' \Delta \bar{p}_R$] augmenté du gain procuré par une baisse du prix relatif des dépenses [$E' (-\Delta \bar{p}_C)$].

De manière plus précise, ces termes peuvent s'interpréter en termes de variation de *surplus* comme l'a montré R. Courbis [17] p. 21-30 en 1963-1964; d'où le nom de « variation de surplus » donné par celui-ci à ces termes qui s'introduisent comme termes d'ajustement des « comptes à prix constants ».

Si on considère maintenant $(-T)$ et non T, ce terme figurera en emploi du compte et non plus en ressource et représentera (algébriquement) le surplus net cédé (et non plus reçu) du fait des variations de prix.

Mais alors, si nous supposons de nouveau que c'est le compte d'exploitation d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises que nous considérons (et que le terme B' du compte d'exploitation à prix constants du tableau 1 est bien calculé comme indiqué ci-dessus en utilisant p_m comme déflateur), le terme $(-T)$ n'est autre dans ce cas que le « surplus de productivité globale » introduit plus haut à partir d'autres considérations. On a ainsi :

(9)

$$S \equiv -T$$

Le « surplus de productivité » S apparaît ainsi identique au « surplus cédé » $(-T)$ du fait de la déformation du système de prix¹ :

(9 bis)

Surplus créé par l'amélioration de la productivité globale des facteurs	\equiv	Surplus cédé par l'intermédiaire des variations de prix
--	----------	---

c'est ce qu'illustre le tableau 2.

On a ainsi une double approche des deux termes de cette identité (qui, comme nous le verrons au chapitre 2, sont en fait d'une nature différente et se correspondent en dualité) :

— une approche *en termes physiques* de productivité globale qui conduit au concept de « surplus de productivité globale » (c'est-à-dire créé par une amélioration de la productivité globale;

— une approche *en termes de prix* qui conduit elle au concept de « surplus acquis ou cédé par

les prix » (c'est-à-dire du fait de la modification du système de prix).

Le tableau A explicite la formation du surplus de productivité globale calculé comme différence entre l'accroissement du volume global de la production et celui du volume global des facteurs, à encore comme solde du compte d'exploitation, prix constants.

Le tableau B décrit la formation du surplus disponible (égal au surplus de productivité augmenté des héritages, c'est-à-dire des ressources obtenues grâce aux hausses de prix de vente ou aux baisses de prix de facteurs) et sa répartition à la clientèle ou aux apporteurs de facteurs de production.

C'est à une synthèse de ces deux approches complémentaires que va procéder l'analyse de la répartition du surplus de productivité et, à la suite de celle-ci, la méthode des « comptes de surplus »².

5. Transferts de surplus par les prix et répartition de surplus de productivité globale

Le concept de « transfert de surplus par les prix » va nous permettre de comprendre comment se répartit le « surplus de productivité globale » et par quel mécanisme ce terme qui apparaît dans le compte d'exploitation élaboré à prix constants disparaît dans le compte d'exploitation à prix courants qui est, par construction (par définition du résultat B en valeur courante), automatiquement équilibré.

Pour définir le « surplus de productivité globale » (relation (1)), nous avons simplement considéré les variations « en volume » (c'est-à-dire « à prix constants ») des produits et des facteurs mais d'une année à l'autre varient non seulement les volumes de produits et de facteurs mis en jeu mais aussi les prix; et c'est le jeu simultané des variations de prix et de quantités qui engendre les variations de valeurs observées d'une année à une autre pour les différents postes du compte d'exploitation.

C'est du fait de la *modification des prix* (des produits ou des facteurs) que le « surplus de producti-

1. Ceci suppose en fait que toutes les contreparties de la valeur de la production (et en particulier le profit) soient considérées comme la rémunération d'un facteur de production. Dans le cas contraire, voir *infra* § 5 et chap. 2, § 1-1.

2. L'analyse des termes de « surplus » dans les « comptes à prix constants » va toutefois plus loin car on ne s'intéresse pas seulement à la seule répartition au niveau primaire (au niveau du compte d'exploitation) mais on les envisage au contraire systématiquement (et cela d'ailleurs non seulement dans les relations entre les entreprises et les autres agents mais également entre ces derniers). On analyse complètement ainsi les transferts de surplus primaire et secondaire entre agents. C'est ce qui a été fait en 1962-1963 par R. Courbis [17]. Voir à ce sujet *infra*, chapitre 6.

TABLEAU 2

Formation et distribution du surplus de productivité globale en 1967¹

A. Formation du surplus de productivité globale

Millions de F 1962

Ensemble des branches	Compte 1966 aux prix 1966*	Indices de volume	Compte 1967 aux prix 1966	$p\Delta x$	$f_i \Delta X_i$
Production.....	571 284	104,9	599 141	27 857	
Travailleurs salariés.....	165 131	99,9	164 953		- 173
Travailleurs non salariés.....	45 118	98,7	44 515		- 603
Consommations intermédiaires.....	185 206	105,4	195 123		9 917
Détenteurs du capital :					
1. Amortissements.....	39 459	107,5	42 427		2 968
2. Solde.....	52 908	100,0	52 908		-
État.....	59 950	104,9	62 876		2 926
Prêteurs.....	13 818	107,9	14 940		1 092
Divers.....	9 664	107,4	10 375		711
Total partiel.....	-	-	-	27 857	16 833
Surplus de productivité globale.....			11 024	-	11 024
Total.....	571 284		599 141	27 857	27 857

* Aux prix 1966 doit s'entendre aux prix relatifs 1966, puisque, le tableau étant établi en francs 1962, l'indice général des prix est supposé égal à 100.

B. Répartition du surplus de productivité globale

Millions de F 1962

Ensemble des branches	Compte 1967 aux prix 1966*	Indices de prix relatifs	Compte 1967 aux prix 1967	Origine	Répartition
Clientèle (production).....	599 141	99,4	595 703		3 438
Travailleurs salariés.....	164 953	105,1	173 410		8 457
Travailleurs non salariés.....	44 515	104,6	46 582		2 067
Consommations intermédiaires.....	195 123	98,6	192 328	2 795	
Détenteurs du capital :					
1. Amortissement.....	42 427	99,8	42 353	74	
2. Solde.....	52 908	101,7	53 803		900
État.....	62 876	97,6	61 378	1 498	
Prêteurs.....	14 940	104,6	15 625		685
Divers.....	10 375	98,5	10 219	156	
Total partiel.....	-	-	-	4 523	15 547
Surplus de productivité.....	11 024	-	-	11 024	-
Total.....	599 141		595 703	15 547	15 547

* Aux prix 1966 doit s'entendre aux prix relatifs 1966, puisque, le tableau étant établi en francs 1962, l'indice général des prix est supposé égal à 100.

1. Source : TEMPLÉ [60] p. 37.

vité », qui apparaît lorsqu'on considère les seules variations « en volume » (et figure de ce fait comme variable d'ajustement dans le compte d'exploitation élaboré à prix constants, au prix de l'année de base), disparaît lorsqu'on considère les variations « en valeur » entre l'année de base $t = 0$ et l'année t considérée.

On peut ainsi interpréter les augmentations des coûts des facteurs comme la distribution à ceux qui les ont apportés (les travailleurs par exemple) du surplus de productivité obtenu; une baisse du prix de vente joue le même rôle : elle consiste à faire profiter les clients des gains de productivité globale réalisés, donc à leur attribuer une partie du surplus.

À l'inverse, une hausse des prix de vente revient à demander aux clients de fournir à l'entreprise un « surplus » supplémentaire qu'elle pourra distribuer; la baisse du prix d'un facteur a un effet identique. Ces compléments au surplus de productivité proprement dits, qui permettent à l'entreprise de distribuer plus grâce aux gains réalisés par les autres agents, sont appelés des *héritages*.

Ainsi le surplus apparaît comme lié à la fois à l'évolution des volumes et à l'évolution des prix et calculable aussi bien par une voie que par l'autre : la « méthode des surplus » — qui consiste à analyser à la fois le surplus et les héritages et leur répartition — ne fait que traduire l'interdépendance qui existe entre les variations de volume et variations de prix.

Considérons tout d'abord le cas où tous les emplois du compte d'exploitation correspondent effectivement à la rémunération d'un facteur de production (c'est-à-dire le cas où on considère de manière « exhaustive » tous les emplois). On a dans ce cas, avec les notations du § 1, pour l'année t considérée :

182
(10)

$$\sum_i p_t^i Q_t^i \equiv \sum_j f_j^t X_j^t$$

où : Q_t^i et X_j^t représentent les quantités de produit ou de facteur produite ou consommée pour l'année t et où p_t^i et f_j^t sont les prix correspondants.

Ceci peut encore s'écrire :

$$(10 \text{ bis}) \quad \sum_i (p_t^i + \Delta p_t^i) (Q_t^i + \Delta Q_t^i) \equiv \sum_j (f_j^t + \Delta f_j^t) (X_j^t + \Delta X_j^t)$$

en désignant par :

$$Q_t^i, X_j^t, p_t^i \text{ et } f_j^t$$

les valeurs de :

$$Q_t^i, X_j^t, p_t^i \text{ et } f_j^t$$

pour l'année de base $t = 0$ et par :

$$\Delta Q_t^i, \Delta X_j^t, \Delta p_t^i \text{ et } \Delta f_j^t$$

les variations de ces mêmes variables de $t = 0$ à t .

On a de même pour l'année de base :

$$(11) \quad \sum_i p_0^i Q_0^i \equiv \sum_j f_j^0 X_j^0$$

On a donc, compte-tenu de (10 bis), la relation suivante (qui exprime que la variation totale de $t = 0$ à t des ressources du compte d'exploitation est égale à celle des emplois) :

$$\sum_i p_t^i \Delta Q_t^i + \sum_i (Q_t^i + \Delta Q_t^i) \Delta p_t^i \equiv \sum_j f_j^t \Delta X_j^t + \sum_j (X_j^t + \Delta X_j^t) \Delta f_j^t$$

ce qui peut encore s'écrire :

$$\sum_i p_0^i \Delta Q_t^i + \sum_i Q_t^i \Delta p_t^i \equiv \sum_j f_j^0 \Delta X_j^t + \sum_j X_j^t \Delta f_j^t$$

il en résulte alors la relation suivante :

(12)

$$\sum_i p_0^i \Delta Q_t^i - \sum_j f_j^0 \Delta X_j^t \equiv - \sum_i Q_t^i \Delta p_t^i + \sum_j X_j^t \Delta f_j^t$$

1. Cette expression heureuse est due aux économistes du service des études économiques d'EDF qui l'ont introduite en 1965 dans leur étude [23] sur les progrès de productivité à EDF.

Interprétons cette relation :

- au 1^{er} membre figure le « surplus de productivité globale des facteurs » ;
- au 2^e membre figurent deux termes dont le premier égal à :

$$- \sum_i Q_i \Delta p_i$$

peut encore s'écrire :

$$\sum_i Q_i (-\Delta p_i)$$

et peut donc s'interpréter comme la partie du surplus de productivité qui a été « distribuée » à la clientèle sous forme de baisse de prix (ou de moindre augmentation si on raisonne « en monnaie constante » et « à prix relatifs »¹⁾). Le 2^e terme :

$$\left(\sum_j N_j \Delta f_j \right)$$

correspond au « surplus » qui a été utilisé pour faire face aux augmentations du coût des facteurs de production et qui a donc été « distribué » aux *apporteurs de facteurs de production* du fait d'une augmentation de la rémunération unitaire des facteurs.

Du fait des variations de prix (des produits ou des facteurs), des « transferts » de valeur s'opèrent

ainsi des entreprises à la clientèle ou aux apporteurs de facteurs de production. C'est grâce à ces « transferts par les prix » que se trouve réparti le surplus de productivité globale.

La démarche suivie dans la méthode des surplus s'articule ainsi de la façon suivante :

Formation du surplus de productivité globale

Étude des variations de volume

Détermination des gains de productivité globale

Répartition du surplus de productivité globale

Étude des variations des prix relatifs

La relation (12) suppose toutefois une définition « exhaustive » (selon l'expression de L. A. Vincent) de la productivité globale, c'est-à-dire qu'on considère que *tous* les emplois du compte d'exploitation correspondent à la rémunération d'un facteur de production. Or cela est contestable (nous reviendrons là-dessus au chapitre 2), surtout en ce qui concerne le bénéfice B. Comment se transforme alors la relation (12)?

On a alors pour l'année t :

$$(13) \quad \sum_i (Q_i + \Delta Q_i) (p_i + \Delta p_i) \equiv \sum_j (N_j + \Delta N_j) (f_j + \Delta f_j) + B^t$$

et pour l'année de base :

$$(14) \quad \sum_i Q_i^0 p_i^0 \equiv \sum_j N_j^0 f_j^0 + B^0$$

d'où, par un calcul analogue à celui effectué précédemment, on aura (en désignant par ΔB la variation du bénéfice $B^t - B^0$) :

$$(15) \quad \sum_i p_i^0 \Delta Q_i - \sum_j f_j^0 \Delta N_j \equiv \sum_i Q_i (-\Delta p_i) + \sum_j N_j \Delta f_j + \Delta B$$

où ΔB sera calculé en monnaie constante ou en valeur nominale suivant qu'on considère les variations de prix nominaux (c'est-à-dire les prix effectifs) ou les variations des « prix relatifs » (c'est-à-dire l'évolution effective des prix corrigée de la hausse générale des prix).

Si on adopte un tel calcul (nous reviendrons là-dessus au chapitre 2), on définit une nouvelle mesure du « surplus de productivité », plus restreinte. C'est celle-ci qui (cf. [14] p. 63) est préconisée par le CERC pour les entreprises publiques et

qui a été également retenue par Ph. Templé [60] dans son application de la méthode des surplus aux comptes des entreprises.

1. Il est intéressant de noter ici que dans les deux cas le surplus de productivité globale a la même valeur: seule est différente sa répartition selon qu'on raisonne en monnaie constante (et en prix relatifs) ou en monnaie courante (et en valeur nominale). Mais dans ce dernier cas, cela revient à diminuer le surplus distribué à la clientèle et à accroître du même montant celui distribué aux apporteurs de facteurs.

Avec cette définition, le « surplus de productivité globale » apparaît alors comme distribué (en valeur algébrique) :

- à la clientèle [termes $Q_i(-\Delta p_i)$] du fait d'une baisse des prix de vente;
- aux apporteurs de facteurs de production [termes $X_j\Delta f_j$] grâce à une augmentation de leur rémunération;

— à l'entreprise du fait d'une augmentation Δl_i de son bénéfice.

Si on appelle « avantages » les transferts par les prix $Q_i(-\Delta p_i)$ et $X_j\Delta f_j$ et l'augmentation Δl_i du bénéfice (« avantage » tiré par l'entreprise), on peut réécrire symboliquement les relations (12) et (15) sous la forme suivante :

$$(16) \quad \text{Surplus de productivité globale des facteurs} \equiv \text{Somme des « avantages » allant à la clientèle} + \text{Somme des « avantages » allant aux facteurs de production et à l'entreprise}$$

Cette relation — comme les relations (12) et (15) qu'elle ne fait que traduire — indique comment le surplus de productivité globale est finalement réparti à la clientèle et aux apporteurs de facteurs de production (par le canal des variations de prix) ou à l'entreprise (ou au groupe d'entreprises considéré) sous forme d'accroissement du bénéfice.

Il ne faut toutefois pas voir dans les relations (12), (15) ou (16), une relation causale selon laquelle le « surplus de productivité globale » existerait préalablement à sa répartition (dans une telle conception le « surplus » serait tout d'abord créé par le progrès technique, puis réparti). Création du surplus et répartition du surplus sont en fait interdépendantes et ce n'est que par un artifice comptable qui ne doit pas faire illusion qu'on a tout d'abord analysé la création du surplus puis sa répartition (il vaut mieux dire, son utilisation).

Les relations (12), (15) et (16) ne correspondent d'ailleurs qu'à des *identités comptables* car elles dérivent des relations (10) et (11) ou (13) et (14) qui sont elles-mêmes, des identités comptables.

6. Le « Compte de surplus »

Les relations (13) ou (15) qui indiquent comment le surplus de productivité globale est « réparti » à la clientèle et aux apporteurs de facteurs de production (ou sert à accroître le bénéfice) sont des relations algébriques. Certains des éléments figurant au 2^e membre de ces relations peuvent donc être négatifs. Il en sera ainsi du surplus « donné » à la clientèle si les prix de vente augmentent au lieu de baisser; de même pour le surplus « donné » aux apporteurs de capitaux si les prix de facteurs baissent au lieu d'augmenter. Dans ces deux cas, on ne pourra bien évidemment considérer :

$$Q_i(-\Delta p_i) \quad \text{ou} \quad X_j\Delta f_j$$

comme « distribué » à la clientèle ou aux apporteurs de facteurs.

La hausse des prix de vente d'une année à l'autre ou la baisse des prix des facteurs entraîne au contraire un transfert en faveur des entreprises qui vient s'ajouter au « surplus » dû à l'accroissement de la productivité globale. C'est l'ensemble de ces ressources (surplus de productivité globale + surplus acquis du fait des variations de prix) qui est alors utilisé pour financer les augmentations de coût des facteurs de production et ou permettre une baisse des prix de vente.

On regroupera en conséquence au 1^{er} membre des relations (12) ou (15), avec le surplus de productivité globale, tous les éléments négatifs du 2^e membre qui, passant au 1^{er} membre, deviendront positifs¹. L'ensemble ainsi constitué des termes du 1^{er} membre constitue le « surplus disponible » et ceux restant au 2^e membre le « surplus réparti ». On peut alors réécrire la relation (16) sous la forme suivante² :

$$(17) \quad \text{Surplus disponible total} \equiv \text{Surplus réparti}$$

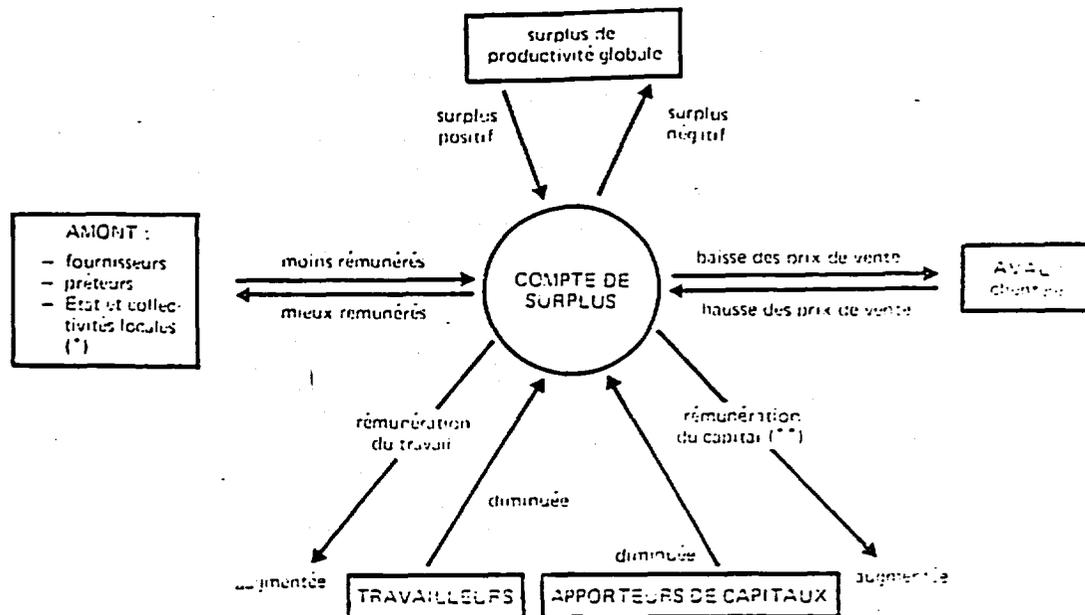
L'objet du « compte de surplus » consiste alors à retracer la formation du « surplus disponible » et sa répartition comme le montre l'exemple donné au tableau 2.

En *ressources* du compte figureront les différents éléments qui contribuent à la formation du *surplus disponible* : d'une part le « surplus de productivité globale », (s'il est positif), d'autre part les « héritages » c'est-à-dire, comme nous l'avons vu plus haut, les

1. Bien que s'en défendant (cf. [9] p. 25-26 et [14] p. 16), le CERC interprète en fait de manière causale la relation de « répartition du surplus ». Voir à ce sujet l'analyse des travaux du CERC par E. Froment [29] p. 88-93 ainsi que [10] p. 9, 13 et 25; [11] p. 81; [12] p. 18; [13] p. 7.

Cette interprétation causale est très nette chez P. Massé et P. Bernard [47] p. 48 lorsqu'ils écrivent qu'« une entreprise répartit un surplus entre les divers agents économiques en relation avec elle. C'est le surplus attribué. Or on ne peut attribuer que ce qu'on gagne. Le surplus attribué doit donc être équilibré par un surplus gagné ».

Notes (2) (3) voir page suivante.



* L'État (avec lequel on regroupe les collectivités locales) figure ici parmi les « agents économiques » situés « en amont » de l'entreprise, ce qui revient à interpréter tous les services rendus par l'État comme des facteurs ordinaires de production, et les impôts et taxes payés par l'entreprise comme la contrepartie directe de la part de ces services publics dont l'entreprise a bénéficié.

** La part de la valeur de la production qui va aux « apporteurs de capitaux » comprend deux éléments : l'amortissement, destiné à compenser la dépréciation du capital physique, et le bénéfice net, considéré dans la conception dite « exhaustive » du surplus de productivité globale comme la

rémunération (en partie aléatoire du service rendu par les apporteurs de capitaux).

*** Tout ce schéma s'applique à des éléments de surplus en termes réels (c'est-à-dire en unités monétaires constantes) et non pas nominaux : la rémunération du travail (salaires et charges annexes) peut donc diminuer si la hausse des salaires « nominaux » (en francs « courants ») est inférieure à l'augmentation du niveau général des prix. On pourrait faire un schéma identique en termes nominaux, à cela près qu'il n'y aurait en général qu'une flèche, allant du compte de surplus vers les travailleurs (des salaires unitaires nominaux augmentant) : la flèche venant des travailleurs vers le compte de surplus étant alors disparue.

ressources obtenues grâce aux hausses des prix de vente ou procurées par une baisse du prix des facteurs.

En emplois figurent le surplus distribué à la clientèle (du fait d'une baisse du prix de vente) et aux apporteurs de facteurs de production (par suite d'une augmentation de leur rémunération) de même qu'une éventuelle perte de productivité (si le surplus de productivité est négatif et ne correspond pas à un gain).

Si on adopte une définition restreinte du « surplus de productivité », on fera également figurer en emploi ou en ressources la variation du bénéfice selon qu'elle est positive (et constitue un des emplois du surplus disponible) ou négative (et constitue un des éléments qui financent la formation du surplus réparti).

Comme symbolisé par l'identité (17), le total des ressources et le total des emplois de ce compte de surplus sont égaux : ce qui est disponible est intégralement distribué. L'entreprise apparaît donc comme un lieu de création et d'échange de surplus entre elle-même et les autres agents, ce qui peut être schématisé comme sur la figure 1 (donné d'après le CERC [9] p. 10).

Notes (2) (3) de la page précédente.

2. Le surplus de productivité globale peut toutefois être lui aussi négatif. On a alors une baisse de productivité qui est alors financée soit par l'augmentation des prix de vente, soit par la réduction du coût des facteurs. La relation (17) existera toujours, c'est-à-dire qu'on a toujours un « surplus total » composé de tout ce qui accroît les disponibilités de l'entreprise ; mais le surplus de productivité globale n'en fait plus partie : il passe au 2^e membre de la relation (17) où il devient positif et constitue ainsi un des éléments du « surplus réparti ».

3. Une telle présentation n'a été introduite par le CERC qu'en 1969 (cf. [9]) ; elle ne se trouve pas dans le rapport introductif (cf. [9] p. 63-72) à la journée du CERC du 14 décembre 1966 sur le « surplus de productivité globale ». Elle suit la proposition faite en 1967 par R. Courbis ([19] p. 70-71 ; [19] p. 33-34 ; [20] p. 595) selon laquelle il fallait écrire de manière systématique la relation (16) et adopter (dans le cas où le bénéfice est considéré comme la rémunération d'un facteur de production) la forme suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Gain de productivité globale} + \text{Héritages et transferts par les} \\ & \quad \text{prix en faveur des producteurs} \\ & = \text{Gains cédés par} \\ & \quad \text{les producteurs par} \\ & \quad \text{l'intermédiaire des prix} \end{aligned}$$

où gains de productivité et « héritages » (ou « transferts par les prix » en faveur des producteurs) jouent le même rôle.

Dans ce schéma, le sens des flèches indique le sens des variations de prix; seule sont donc représentées des répartitions; si les prix évoluent dans l'autre sens, le sens des flèches devra aussi être inversé : il s'agira d'héritages.

Les variations de prix, symbolisées dans ce schéma, peuvent être étudiées de deux façons, chacune aboutissant à des résultats différents : on peut s'intéresser en premier lieu aux variations des prix nominaux et donc aux gains apparents que procurent les progrès de productivité à ceux qui apportent les facteurs. Or, ces gains apparents ou nominaux peuvent être diminués par la dépréciation de la monnaie. Il importe donc, si l'on veut étudier plus correctement la répartition des gains de productivité, d'éliminer l'influence de cette dépréciation de la monnaie, mesurée ici par la hausse du niveau général des prix. C'est cette solution qui est adoptée dans la plupart des cas : on n'envisage que des *prix relatifs*, c'est-à-dire des prix corrigés de l'érosion monétaire.

Mais qu'on raisonne en « prix relatifs » et « monnaie constante » ou au contraire en « prix nominaux » et « monnaie courante », il faut bien voir que le schéma donné ci-dessus est seulement descriptif de même que les relations qui permettent de l'établir. Particulièrement, l'équation relative à la formation du surplus ne fournit pas d'explication sur les causes de la croissance de la productivité. Elle indique simplement les facteurs déterminants et ne fait que traduire les résultats des actions de productivité. La description de la répartition du surplus de productivité par l'intermédiaire des hausses et baisses de prix renseigne, au contraire directement sur les bénéficiaires de cette répartition; mais, comme nous l'avons vu plus haut, il ne faut attacher aucun sens causal à cette « répartition » et en conséquence aux flèches du schéma donné figure 1 : celles-ci n'ont simplement pour but que de donner le signe des termes algébriques de surplus.

la comptabilité économique

Le PIB est une des nombreuses mesures mises au point pour prendre le pouls de l'économie d'un pays. L'ensemble de ces mesures constitue la comptabilité économique. Il faudrait parler plus précisément de comptabilité des activités de production, de distribution, de répartition, de consommation et d'accumulation des biens et services qui sont effectuées par les agents économiques (ménages ou particuliers, entreprises, gouvernements) sur les marchés officiels (ou légaux).

Le comptable d'une entreprise cherche à connaître la situation financière de son entreprise. À cette fin, il comptabilise les transactions entre son entreprise et ses fournisseurs et acheteurs. Le comptable national, par contre, comptabilise les transactions entre les agents économiques puisqu'il cherche à connaître la situation de l'activité économique. La comptabilité économique, tout comme la comptabilité privée, est à partie double (ou à double entrée). Chaque transaction est enregistrée deux fois, l'une portée au débit d'un agent, la seconde au crédit d'un autre agent, le total des débits étant toujours égal au total des crédits. Cette méthode permet plus de cohérence et de précision, tout en mettant en valeur les interrelations dans l'économie.

La comptabilité économique, selon Kendrick⁴, constitue une présentation systématique et globale des transactions économiques de diverses natures

1. Dans une enquête effectuée dans une petite région du Québec, 16,5 % des répondants affirment avoir fait appel aux services de travailleurs au noir, tandis que 10 % des répondants admettent avoir travaillé au noir à l'occasion. Si ces résultats étaient appliqués à la population en âge de travailler (15 ans et plus) de l'ensemble du Québec, ce qui serait manifestement exagéré, on aurait une fourchette allant de 500 000 à 830 000 personnes. Par ailleurs, les estimations faites dans divers pays occidentaux convergent vers le chiffre de 5 % du PIB. Appliqué au Québec, alors que le PIB s'élève à 80 milliards en 1981, on peut chiffrer la production souterraine à 4 milliards. Si on suppose qu'un travailleur gagne en moyenne 10 000 \$ par année, on peut chiffrer la participation de 400 000 personnes à l'économie souterraine au Québec en 1981. Bien sûr, ces chiffres représentent des ordres de grandeur et non des certitudes scientifiques. Voir le texte suivant: P. Frechette, L'économie souterraine, examen de la littérature récente et premières estimations pour le Québec, Cahiers d'aménagement du territoire et de développement régional, Université Laval, janvier 1985, 23 p.

4. I.W. Kendrick, *Economic Accounts and Their Uses*, McGraw-Hill, Toronto, 1972, p. 2.

effectuées entre des groupes d'agents économiques durant des périodes successives. Une transaction économique est une opération par laquelle quelque chose est échangé contre de la monnaie. Ce «quelque chose» peut être des biens, des services, des facteurs de production ou encore des titres financiers (actions, obligations, etc.). Deux autres cas sont possibles. Il y a troc quand le moyen d'échange est éliminé et qu'un bien s'échange directement pour un autre bien. Enfin, il y a transfert quand des biens, des services ou de la monnaie sont donnés sans qu'aucun de ces éléments ne soit versé en échange. Ainsi les allocations familiales, par exemple, constituent un paiement de transfert.

Les agents économiques affichant un comportement semblable quant à la motivation et à l'action sont regroupés dans une même catégorie. Ce principe d'homogénéité est aussi à la base des secteurs industriels et institutionnels. Au Canada et au Québec, les secteurs institutionnels dans leur présentation la plus simple s'élèvent à quatre: les particuliers (ou ménages), les gouvernements, les entreprises et les non-résidents (ou encore le secteur extérieur⁵).

Finalement, les transactions économiques sont regroupées selon leur nature ou, autrement dit, selon les principaux types d'activités économiques. Idéalement, ces regroupements sont présentés dans un ensemble de comptes (ou tableaux comptables) interdépendants soit, pour chaque secteur, les comptes de production, d'appropriation (revenu et dépense), d'accumulation (épargne et investissement) et de financement. L'ensemble de ces comptes constitue ce qu'on nomme couramment la comptabilité nationale ou les **comptes économiques des revenus et des dépenses**.

Quand le compte de production est présenté de façon à mettre en valeur les achats et les ventes effectués entre les secteurs industriels, nous obtenons le **tableau intersectoriel**⁶. De même, les flux financiers entre les secteurs institutionnels qui mesurent les opérations financières entre les catégories de prêteurs sont identifiés par la désagrégation du compte de financement. Enfin, l'ensemble des transactions passées avec l'étranger se retrouve comptabilisé dans la balance des paiements internationaux.

Les comptes nationaux des revenus et des dépenses, le tableau intersectoriel, les flux financiers et la balance des paiements internationaux forment le système de comptabilité nationale du Canada⁷. Le système de comptabilité économique du Québec comprend des estimations des comptes économiques ainsi que le tableau intersectoriel. Ce tableau possède la caractéristique d'être associé à un modèle économétrique⁸ du Québec, ce qui est un outil précieux d'analyse économique. Toute cette information statistique est

5. Le secteur extérieur ne constitue pas un secteur à proprement parler puisqu'il regroupe des agents non résidents dont les comportements sont très différents selon leur motivation. Il est par contre important d'identifier séparément les transactions effectuées avec les autres pays du monde. Le document de référence des Nations Unies sur la comptabilité économique suggère de le considérer comme un compte, concept que nous expliquons au paragraphe suivant. Une explication poussée de chaque compte sectoriel tomberait hors du champ de cette annexe. Le lecteur intéressé à approfondir ces notions devrait consulter la publication de Statistique Canada, *Guide des comptes nationaux des revenus et des dépenses: définitions, concepts, sources et méthodes*, 13-549, Ottawa.

6. Le tableau intersectoriel est expliqué plus loin.

7. En fait, ce système est complété par des indices du produit intérieur réel par industrie et des études de productivité.

8. Un modèle économétrique est un ensemble d'équations dont l'estimation permet de chiffrer les relations existant entre les principales variables d'une économie.

complétée par une masse de données recueillies par Statistique Canada ou par le Bureau de la statistique du Québec: par exemple, les données du recensement, les renseignements relatifs à la population et à la main-d'oeuvre, des estimations de la répartition du revenu et de la propriété étrangère.

la production intérieure brute

Le produit intérieur brut constitue la pierre angulaire de ce gigantesque édifice qu'est la comptabilité économique. Historiquement, les premières tentatives de mesures de production de l'ensemble d'une économie remontent à Sir William Petty (1665) en Angleterre et à Pierre De Boisguillebert (1697) en France.

Le produit intérieur brut est la valeur monétaire de tous les biens et services produits dans une économie au cours d'une période de temps. L'addition de pommes, de gâteaux, de papiers, d'automobiles, d'appareils stéréophoniques et d'autres produits est effectuée par l'entremise de leur valeur monétaire, qui est une mesure commune à tous les biens et services. La production peut être calculée en fonction du lieu des facteurs de production (travail et capital) ou de la production elle-même. Le produit «intérieur» brut (PIB) mesure la production effectuée à l'intérieur des frontières géographiques du pays. Le produit «national» brut (PNB) mesure la production effectuée par les personnes résidant habituellement au pays. Le comptable national inclut alors les revenus provenant de l'étranger, résultant de l'activité des résidents qui investissent à l'étranger ou y travaillent temporairement et, inversement, exclut les revenus versés à des non-résidents. Suivant l'exemple classique, le citoyen de Windsor (Ontario) qui travaille à Détroit (É.-U.) contribue au PNB du Canada et au PIB des États-Unis. Enfin, l'activité de production entraîne une certaine usure de l'équipement de production. L'estimation de cette usure s'appelle amortissement. Il faut tenir compte qu'une partie de la production de biens capitaux est destinée au remplacement du capital usé (ou consommé) au cours de la production de biens et services. C'est pourquoi la mesure de la production est dite «brute» quand l'amortissement n'a pas été prélevé par opposition à «nette» quand l'amortissement est déduit.

Comment peut-on mesurer le produit intérieur brut? Le PIB peut être calculé de trois façons différentes, qui donnent trois estimations indépendantes de la même réalité, ce qui permet, entre autres choses, de vérifier la justesse des calculs. Imaginons une économie très simple représentant trois secteurs industriels: l'agriculteur cultive le blé, le meunier moule le blé en farine et le boulanger transforme la farine en pain. Ces trois industries sont de type artisanal et n'exigent pas de machinerie. Le tableau A2.2 illustre les relations entre ces industries.

L'agriculteur vend son blé 50 \$ au meunier. Ce dernier effectue donc un achat de matières premières. Le meunier transforme le blé en farine et la vend 125 \$. Le boulanger achète la farine pour 125 \$, la transforme en pain et vend

Tableau A2.2 Les méthodes de calcul du PIB

Secteurs industriels	(1) Ventes (en \$)	(2) Achats de matières premières (ou de production intermédiaire) (en \$)	(3) = (1) - (2) Valeur ajoutée (en \$)
Agriculture	50	0	50
Meunerie	125	50	75
Boulangerie	150	125	25
TOTAL			150

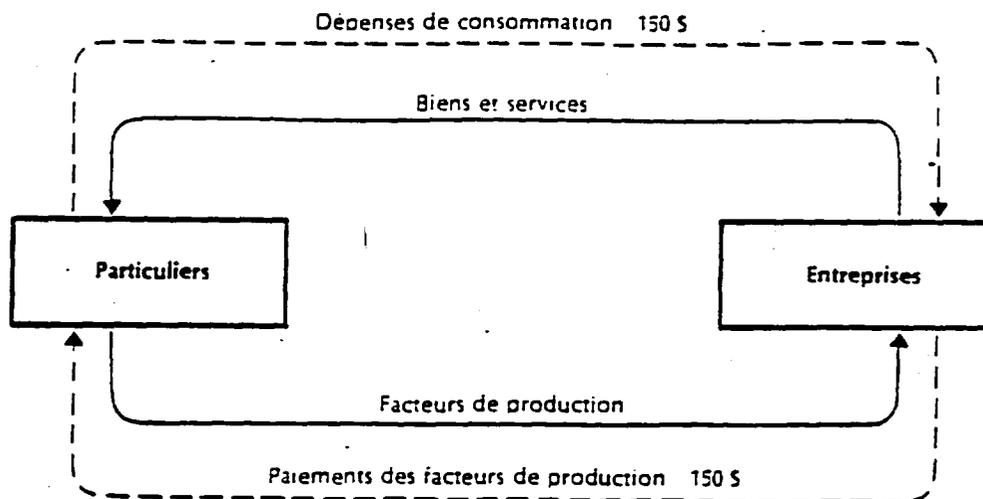
son pain pour 150 \$. Pour chaque secteur industriel, la différence entre la valeur des ventes et celle des achats de production intermédiaire est la valeur ajoutée, c'est-à-dire la valeur que cette industrie a ajoutée à la matière première ou au produit semi-fini qu'elle s'est procurée. La valeur ajoutée est donc la valeur réelle de la production du secteur. Il suffit de faire la somme de la valeur ajoutée à chaque étape de production pour obtenir le PIB.

Nous pouvons remarquer que la valeur des ventes du secteur de la boulangerie est identique à la somme des valeurs ajoutées, soit 150 \$. La dépense de 150 \$ couvre en effet la valeur ajoutée par chacun des secteurs industriels. Cela est vrai pour toute production finale, c'est-à-dire tout produit qui en est à son dernier stade de transformation. La seconde méthode de calcul du PIB consiste donc à calculer la dépense effectuée sur la production finale (ou dépense intérieure brute).

La troisième méthode porte sur les revenus créés au cours du processus de production. Dans notre exemple, la valeur de la production s'élève à 150 \$. Cela signifie que divers facteurs de production ont reçu 150 \$ en échange de leurs services. Le travail a été rémunéré par un salaire, le capital par un profit auquel s'ajoutent les intérêts versés sur les emprunts. Enfin, l'entrepreneur paie un loyer pour l'usage du bâtiment et une rente pour l'usage du sol. Il s'agit d'effectuer la somme des rémunérations des facteurs de production pour obtenir le PIB.

Ces deux dernières méthodes sont illustrées au tableau A2.3 qui présente le flux circulaire de l'activité économique dans l'économie simple de l'exemple précédent. Les trois industries sont regroupées dans le secteur des entreprises. Les particuliers fournissent les facteurs de production pour lesquels ils touchent des revenus (paiements des facteurs de production). Avec ces revenus, ils achètent des biens (le pain en l'occurrence). Les lignes pointillées indiquent les flux monétaires des achats et des paiements, tandis que les lignes pleines identifient leur contrepartie physique. Nous pouvons calculer le PIB en additionnant les dépenses effectuées sur la production finale, soit la partie supérieure du tableau, ou encore en additionnant les rémunérations des facteurs de production, soit la partie inférieure du tableau.

Tableau A2.3 Le flux circulaire de l'activité économique



Comme nous venons de le voir, toute production peut être envisagée sous trois angles: la valeur de la production comme telle, la dépense effectuée pour l'acheter et finalement les revenus engendrés par cette production. Voyons comment ces calculs sont effectués pour le Québec⁹.

les composantes du produit intérieur brut (méthode de la production ou de la valeur ajoutée)

L'activité économique est divisée en 15 secteurs ou groupes d'industries et la valeur ajoutée est calculée pour chacune des industries. Cette approche de la production est illustrée au tableau A2.4. La production par secteur permet de mesurer l'importance d'un secteur dans l'activité économique totale et la production par regroupement des activités mesure l'importance des secteurs primaire, secondaire et tertiaire; on détermine ainsi la structure économique d'un pays. Comme l'importance des secteurs d'activité diffère à travers le temps et entre les pays, le PIB par activité économique favorise les comparaisons dans le temps et dans l'espace.

les composantes de la dépense intérieure brute (méthode de la dépense)

Lorsqu'il utilise l'approche de la dépense, le comptable national se préoccupe des biens et services parvenus au dernier stade de transformation. Ces biens et services peuvent être vendus aux consommateurs, aux gouvernements ou à

9. À l'échelle canadienne, les données du revenu et de la dépense sont présentées sur la base «nationale». Au Québec, elles sont présentées sur la base «intérieure», selon l'usage qui prévaut dans la plupart des pays du monde.

Tableau A2.4 Produit intérieur brut au coût des facteurs par activité économique
Québec, 1982 (en millions de \$)

1. Agriculture	1 490
2. Forêts	514
3. Pêche et piégeage	65
4. Mines, carrières et puits de pétrole	1 624
5. Industries manufacturières	15 634
6. Construction	3 496
7. Transports	4 075
8. Entreposage	149
9. Communications	2 101
10. Électricité, gaz et eau	2 926
11. Commerce de gros	3 648
12. Commerce de détail	4 649
13. Finances, assurances et affaires immobilières	8 165
14. Administration publique et défense	6 568
15. Services*	18 705
TOTAL PIB au coût des facteurs	73 809

* Comprend les services sociaux, commerciaux, industriels et personnels.

Source: Bureau de la statistique du Québec, Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec, Données préliminaires révisées 1982, Québec, novembre 1983.

l'extérieur (à l'exportation). Ils peuvent servir à l'investissement, c'est-à-dire à la production ultérieure de biens et services. Enfin, ils peuvent accroître les inventaires (tableau A 2.5).

la dépense personnelle en biens et services de consommation

Le poste dépense personnelle de consommation en biens et services comprend les dépenses des particuliers, aussi bien des personnes seules et de celles qui font partie d'un ménage que des institutions privées sans but lucratif. Ce poste recense les dépenses personnelles en biens durables (comme les automobiles, l'équipement ménager et l'ameublement), en biens non durables (comme la nourriture et le vêtement) et en services (loyers, entretien, transport, coiffeur, etc.). Si consommer c'est détruire des biens par l'usage, cette destruction peut s'étendre sur une certaine période de temps.

L'achat d'une maison est cependant exclu des dépenses personnelles; la construction domiciliaire est considérée comme un investissement. Certains louent des maisons et d'autres les possèdent. Étant donné que les loyers payés par les locataires sont comptabilisés comme une dépense de consommation, nous considérons que le propriétaire qui occupe sa propre maison se loue celle-ci. Il faut donc imputer un certain montant à cet effet¹⁰. L'achat d'une

¹⁰ Il faut noter qu'une telle imputation n'est pas effectuée pour les édifices gouvernementaux, puisqu'il serait difficile d'estimer par analogie cet élément qui n'a presque pas de contrepartie dans le secteur privé.

Tableau A2.5 Demande intérieure et emplois du produit intérieur brut
Québec, 1982 (dépense intérieure brute en millions de \$)

Dépenses personnelles en biens et services de consommation	49 408
Dépenses publiques courantes en biens et services	19 412
Formation brute de capital fixe	13 177
— Administrations publiques	1 899
• construction résidentielle	5
• construction non résidentielle	1 634
• machines et matériel	250
— Entreprises	11 278
• construction résidentielle	2 025
• construction non résidentielle	4 729
• machines et matériel	4 523
Valeur de la variation matérielle des stocks	- 2 166
Exportations nettes plus erreur résiduelle	4 738
Subvention fédérale à l'importation du pétrole	- 901
TOTAL Emplois du produit intérieur brut (dépense intérieure brute aux prix du marché)	84 569

Note: Ce tableau se nomme habituellement «dépense intérieure (ou nationale) brute». Le total «Emplois du produit intérieur brut» ne correspond pas exactement à la DIB parce que les dépenses personnelles en biens et services de consommation sont estimées sur une base «nationale» et non «intérieure». La différence entre les deux concepts est la balance touristique du Québec, soit la différence entre les dépenses effectuées au Québec par les étrangers et les dépenses effectuées par les Québécois à l'étranger. Cette opération fait augmenter le poste «dépenses personnelles de consommation» estimées sur une base intérieure et fait diminuer le poste «exportations nettes plus erreur résiduelle». Par ailleurs, la subvention fédérale à l'importation du pétrole n'est pas considérée dans le calcul du PIB, c'est-à-dire qu'elle est fixée à zéro; les importations de pétrole sont implicitement évaluées aux prix subventionnés dans le poste «exportations nettes plus erreur résiduelle».

Source: Bureau de la statistique du Québec, *Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec. Données préliminaires révisées 1982*, Québec, novembre 1983.

automobile usagé est par contre ignoré. Il faut comptabiliser la dépense effectuée sur une production finale produite au cours de l'année; la valeur de cette voiture a déjà été comptabilisée quand elle a été produite.

la dépense publique courante en biens et services

La dépense courante en biens et services des gouvernements concerne aussi bien le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux, les municipalités, les commissions scolaires et les hôpitaux publics. Toutefois, les entreprises gouvernementales (le Canadien National, Air Canada, la société Radio-Canada, etc.) qui se comportent comme des entreprises privées en ce qu'elles visent à maximiser leurs profits ou, tout au moins, à minimiser leurs pertes, sont considérées comme des entreprises commerciales.

Les dépenses courantes comprennent les frais d'administration des gouvernements comme les traitements et salaires, les soldes des militaires, le matériel de bureau, etc. Seules les dépenses effectuées pour des biens et services entrent dans cette catégorie. Les paiements de transfert comme les allocations familiales en sont donc exclus.

la formation brute de capital fixe

La formation brute de capital fixe est synonyme d'investissement et mesure toute addition brute au stock de capital fixe, c'est-à-dire à cet appareillage qui sert à produire d'autres biens. Ce poste comprend les dépenses des particuliers (assimilés aux entreprises à cette fin) en habitations neuves et les dépenses des entreprises et des gouvernements en construction non domiciliaire neuve (comme les édifices commerciaux et publics, les routes, les ponts, les aéroports, etc.) et en équipement, outillage et machinerie neufs. Sont considérés aussi les renouvellements et les transformations majeures, mais non les réparations et l'entretien ordinaires qui sont traités normalement comme des dépenses courantes.

la variation matérielle des stocks

Les inventaires (ou stocks) sont constitués des produits finis ou en cours de transformation qui n'ont pas été vendus par l'entreprise. Une augmentation des inventaires représente une production de l'année courante qu'il faut comptabiliser. Une diminution des inventaires implique qu'une dépense de l'année courante a été effectuée sur une production des années précédentes. Il faut aussi tenir compte de la surestimation de la dépense finale. La valeur de la variation physique des stocks est calculée sur la base des prix moyens du marché.

les exportations moins les importations de biens et services

Toute production qui quitte le pays a atteint son dernier stade de transformation et est considérée comme production finale. L'expression «exportation» est employée dans son sens large et recouvre des réalités aussi différentes que les exportations d'or, les dépenses des touristes étrangers au pays, les intérêts et dividendes reçus des non-résidents, etc.

Au plan conceptuel, les importations sont la contrepartie des exportations. Toutefois, pourquoi soustraire les importations si, dans les postes précédents, la production du pays a été correctement recensée? En réalité, toutes les dépenses des particuliers, des gouvernements et d'investissement sont recensées, qu'elles soient faites ou non pour la production du pays. Il est alors nécessaire de déduire les importations pour obtenir une mesure exacte de la production intérieure. À titre d'exemple, il est à la fois plus simple et plus intéressant de calculer la valeur des dépenses personnelles en automobiles (ce qui nous permet d'analyser la consommation du pays), et ensuite de soustraire les automobiles japonaises (ce qui nous permet d'identifier les importations comme telles de ce produit).

L'absence de frontières entre le Québec et ses voisins empêche de connaître avec exactitude les exportations et les importations. Ce poste est donc traité comme un résidu, après le calcul du produit intérieur brut et des autres composantes de la dépense intérieure brute.

les composantes du revenu intérieur et du PIB (méthode du revenu)

Le comptable national se préoccupe du revenu créé par la production, c'est-à-dire de la rémunération des facteurs de production, lorsqu'il veut calculer le PIB par la méthode du revenu (tableau A 2.6).

la rémunération des salariés

Les salaires et traitements des employés sont évalués avant les impôts et autres déductions qu'un salarié retrouve sur le talon de son chèque de paye. Ce poste comprend les gratifications, les commissions et les rajustements rétroactifs de salaires, de même qu'une estimation des paiements en nature. Sont compris aussi les avantages sociaux déboursés par l'employeur et non touchés par le salarié, notamment les contributions patronales aux caisses de retraite, d'accidents de travail et d'assurance-chômage. Les soldes et allocations des militaires sont assimilées à des paiements pour services rendus et sont comptabilisées dans un poste distinct.

les bénéfices des sociétés avant impôts, intérêts et revenus divers de placement

Les profits des sociétés sont considérés avant toute déduction d'impôts directs (comme l'impôt sur le revenu des sociétés) et après les déductions des

Tableau A2.6 Revenu intérieur et produit intérieur brut
Québec, 1982 (en millions de \$)

Rémunération des salariés	50 324
Soldes et indemnités militaires	264
Bénéfices des sociétés avant impôt	4 421
Intérêts et revenus divers de placement	6 791
Revenu net des exploitants agricoles au titre de la production agricole	618
Revenu net des entreprises individuelles non agricoles, loyers compris	3 349
Ajustement de la valeur des stocks	- 984
SOUS-TOTAL Revenu intérieur net au coût des facteurs	64 783
Impôts indirects moins subventions	10 760
Provisions pour consommation de capital et ajustements divers	9 026
TOTAL Produit intérieur brut au prix du marché	84 569

Source: Bureau de la statistique du Québec. *Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec. Données préliminaires révisées 1982. Québec, novembre 1983.*

provisions pour consommation de capital (amortissement). Cette notion de profit diffère quelque peu de celle du ministère du Revenu pour les fins de la fiscalité. Les gains et pertes de capital sont exclus. Toutes les déductions permises par le ministère du Revenu et qui contribuent à diminuer les profits imposables sont aussi exclues: par exemple, les déductions de dépréciation accélérée et des dons de charité. Les pertes sont évidemment déduites des profits. Enfin, les coopératives sont traitées comme des sociétés.

Les intérêts et revenus divers de placement comprennent les intérêts touchés par les résidents et les revenus de placement des gouvernements comme la portion des profits des entreprises gouvernementales effectivement remise au gouvernement, les redevances perçues sur les ressources naturelles et l'intérêt des caisses de pension et d'assurances sociales.

L'intérêt sur la dette publique est considéré comme un paiement de transfert et est exclu du présent poste. Il en est de même pour la partie de l'intérêt qui porte sur les dépenses de consommation et qui ne constitue pas une rémunération d'un facteur de production mais plutôt un transfert des personnes aux sociétés.

le revenu net des exploitants agricoles

Les exploitations agricoles et les entreprises individuelles non agricoles (voir poste suivant) sont isolées des sociétés (ou entreprises incorporées), parce que leurs propriétaires confondent souvent les opérations financières de leurs entreprises et de leurs ménages. Contrairement aux corporations, il est difficile de distinguer le profit du revenu du propriétaire. Le revenu net des exploitants agricoles comprend les ventes des produits agricoles et la valeur de la variation physique des stocks, après déduction des frais d'exploitation et de l'amortissement des bâtiments agricoles. La valeur des produits consommés sur la ferme fait l'objet d'une estimation particulière. Évidemment, tous les transferts au titre de l'assistance à l'agriculture sont exclus.

le revenu net des entreprises individuelles non agricoles loyers compris

Le revenu net de toutes les entreprises individuelles non agricoles comme le revenu net des particuliers, qui exercent à leur propre compte une profession libérale (médecins, dentistes, notaires, avocats, comptables, etc.), constitue un poste particulier pour les mêmes raisons que dans l'agriculture. De plus, les loyers nets des particuliers qui ne constituent pas une rente au sens économique du terme, mais plutôt le revenu net provenant de l'activité de l'industrie immobilière, sont inclus dans ce poste.

l'ajustement de la valeur des stocks

Les pratiques comptables d'ajustement de la valeur des stocks varient beaucoup d'une entreprise à l'autre. Du point de vue de la comptabilité nationale, il faut ramener ces valeurs comptables aux prix courants du marché. Cet ajustement consiste à calculer la différence entre la valeur de la variation physique des stocks (évaluée aux prix moyens de la période) et la valeur de la variation selon les livres comptables.

le revenu intérieur net et le produit intérieur brut

Chaque composante du revenu intérieur exclut les revenus de transfert. Un paiement de transfert ne peut être considéré comme la rémunération des services d'un facteur de production. Le terme illustre bien la réalité: une allocation familiale, par exemple, est un transfert d'un contribuable à un autre par l'intermédiaire du gouvernement. Les paiements de transfert n'ont donc pas leur place dans le calcul du revenu intérieur.

La somme des rémunérations des facteurs de production donne le revenu intérieur net au coût des facteurs, c'est-à-dire selon ce que coûtent les facteurs de production. Par contre, la dépense intérieure brute est calculée aux prix du marché, c'est-à-dire aux prix payés par les agents économiques sur le marché.

Supposons que pour l'achat d'un bien quelconque, vous deviez déboursier un dollar auquel s'ajoutent 0,09 \$ de taxe de vente provinciale. Au prix du marché, vous payez 1,09 \$ pour ce produit. Toutefois, les facteurs de production recevront 1 \$ et non pas 1,09 \$. Ainsi, le calcul de la dépense intérieure brute donne 1,09 \$ et le calcul des revenus 1 \$. Le cas contraire se pose avec les subventions gouvernementales. Ces dernières sont des montants d'argent versés par le gouvernement aux entreprises en vue de les aider à payer des frais courants de production. Elles servent donc à réduire le prix des biens et services. Pour passer du concept «au coût des facteurs» au concept «aux prix du marché», il faut ajouter au revenu intérieur les taxes indirectes et en soustraire les subventions.

Enfin, le revenu intérieur est dit «net» parce que les provisions pour consommation de capital (l'amortissement), qui ne constituent pas une rémunération d'un facteur de production, en sont exclues. Pour passer du revenu intérieur «net» au produit intérieur «brut», on ajoute au premier la valeur estimée de l'usure du capital nommée «provisions pour consommation de capital».

le revenu personnel et autres mesures

Le revenu intérieur net au coût des facteurs constitue le revenu gagné par les facteurs de production tandis que le revenu personnel mesure le revenu reçu par les particuliers. Le passage d'un concept à l'autre, illustré au tableau A 2.7, se fait en ajoutant le revenu perçu sans qu'il y ait eu contrepartie de production, soit les paiements de transfert, et en déduisant les revenus non distribués aux personnes.

Les transferts gouvernementaux aux personnes comprennent, entre autres éléments, les allocations familiales, les allocations aux anciens combattants, les prestations d'assurance-chômage, l'aide sociale, la pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti, les subventions aux universités, à l'enseignement post-secondaire et aux hôpitaux, ainsi que les pensions payées en vertu du Régime de pension du Canada et du Régime de rentes du Québec. Tel que nous l'avons expliqué précédemment, la portion

Tableau A2.7 Rapport entre le revenu intérieur net au coût des facteurs, le revenu personnel, le revenu personnel disponible et l'épargne personnelle Québec, 1982 (en millions de \$)

	Revenu intérieur net au coût des facteurs	64 783
Plus	Transferts des administrations publiques aux particuliers, subventions d'équipement et transferts courants des non-résidents aux particuliers	13 547
	Transferts des corporations aux particuliers	112
	Intérêts, dividendes et revenus divers de placement	9 715
Moins	Profits et autres revenus de placement incluant ajustement de la valeur des stocks	10 228
Égale	Revenu personnel	77 929
Moins	Impôts directs des particuliers	16 222
	Autres transferts courants aux administrations publiques	490
Égale	Revenu personnel disponible	61 217
Moins	Dépenses personnelles en biens et services de consommation	49 408
	Transferts courants aux corporations (intérêt sur la dette de la consommation)	1 285
	Transferts courants aux non-résidents au Canada	106
Égale	Épargne personnelle	10 418

Source: Bureau de la statistique du Québec, *Comptes économiques des revenus et des dépenses au Québec, Données préliminaires révisées 1982*, Québec, novembre 1983.

de l'intérêt sur la dette des personnes se rapportant aux emprunts à la consommation, est considérée comme un transfert. Les revenus non distribués aux personnes sont constitués surtout des profits retenus et des impôts directs des sociétés et des entreprises gouvernementales, ainsi que des revenus de placements des gouvernements. Les intérêts, dividendes et revenus divers de placements, mesurés sur la base nationale, sont ajoutés tandis que ceux mesurés sur la base intérieure sont ensuite soustraits. Cette opération permet de faire le passage du concept intérieur vers le concept national sur lequel est basé le concept du **revenu personnel**.

Le **revenu personnel disponible** est obtenu en déduisant du revenu personnel les impôts directs et autres transferts des particuliers aux gouvernements. Les impôts directs versés par les personnes comprennent les impôts sur le revenu, les droits de successions et les contributions des employeurs et des employés aux assurances sociales et aux régimes de pension du gouvernement du Canada et du Québec. Les autres transferts des personnes aux gouvernements sont en majeure partie constitués des licences et des permis de véhicules-moteurs payés par les particuliers et des primes d'assurances hospitalières et médicales. Le revenu personnel disponible représente en fait le montant que les particuliers peuvent utiliser à des fins de consommation et d'épargne.

le problème d'un étalon de mesure variable: dollars courants et dollars constants

Nous avons vu précédemment que la seule façon d'additionner des pommes et des automobiles est de se servir d'une mesure commune, leur valeur monétaire. L'étalon de mesure est donc la monnaie, le dollar. Nous calculons le PIB en dollars courants (PIB monétaire ou en valeur nominale), c'est-à-dire en monnaie de l'année en cours.

Contrairement à un mètre qui a toujours la même longueur, l'étalon de mesure qu'est la monnaie n'est pas stable. La hausse des prix pose de sérieux problèmes. Il est avant tout intéressant de calculer la production réelle et de pouvoir déterminer si la production de l'année en cours est supérieure à celle de l'année précédente. Une augmentation des prix masque l'augmentation réelle de production. Il est toutefois possible de dégonfler les données statistiques des hausses de prix, de façon à obtenir des estimations du PIB en dollars constants (PIB réel ou en volume), c'est-à-dire aux prix qui prévalaient au cours d'une année de référence. Pour ce faire, il est nécessaire de construire des indices de prix.

Un indice de prix est un nombre qui permet d'évaluer facilement le niveau des prix de l'année en cours par rapport à une année de référence dite année de base. Par tradition et pour simplifier les choses, les prix de l'année de

Tableau A2.8 L'ajustement pour la hausse des prix — Dégonflement du PIB monétaire

Année	(1) PIB monétaire (Québec) (en millions de \$ courants)	(2) Indice implicite des prix de la dépense nationale brute (Canada, 1971 = 100)	(3) = (1) ÷ (2) × 100 PIB réel (Québec) (en millions de \$ constants)
1977	50 942	158.3	32 181
1978	56 795	169.9	33 428
1979	63 429	185.5	34 194
1980	71 641	205.3	34 896
1981	81 947	228.7	35 832
1982	84 569	252.8	33 453

Note: On utilise habituellement l'indice des prix de la DNB du Canada pour dégonfler le PIB du Québec, cet indice de prix n'étant pas calculé pour le Québec. Le PIB monétaire est aussi nommé PIB nominal.

Sources: Bureau de la statistique du Québec. *Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec. Données préliminaires révisées* 1982. Québec, novembre 1983. 15 p.. Gouvernement du Canada. *Revue économique* ministère des Finances, avril 1983. Ottawa.

base sont égaux à 100. Par exemple, l'indice implicite des prix de la dépense nationale brute du Canada a pour année de référence l'année 1971. L'indice de 1977 s'élève à 158,3 (tableau A 2.8) : il indique que le niveau général des prix des biens et services composant la dépense nationale brute a augmenté de 58,3 % entre 1971 et 1977. L'indice de 1978 s'élève à 169,9 ce qui représente une augmentation des prix de 7,3 % par rapport à 1977. Pour calculer le PIB en dollars constants, il suffit de diviser le PIB monétaire par l'indice implicite des prix et de multiplier le quotient obtenu par 100.

L'indice des prix de la dépense nationale brute est dit « implicite » ou « synthétique » parce qu'il n'est pas calculé directement et qu'il résulte de l'opération de dégonflement de la dépense nationale brute. Chaque composante de la dépense nationale brute est ventilée en une série de produits et la valeur de chaque produit est dégonflée à l'aide d'un indice de prix propre à ce produit. Chaque produit est ainsi exprimé en dollars constants. Il faut faire la somme de tous les éléments de façon à obtenir la dépense nationale brute en dollars constants. L'indice implicite des prix est obtenu par la division de la dépense nationale brute en dollars courants par la dépense nationale brute en dollars constants.

les diverses utilisations des comptes économiques

Du point de vue conceptuel, les divers éléments des comptes économiques sont définis et agencés suivant les exigences de la théorie économique. Ainsi, la dépense intérieure brute est construite selon le cadre de la théorie de la détermination du revenu (théorie de Keynes) et le revenu national selon la théorie de la distribution du revenu. Toujours sur le plan conceptuel, les comptes économiques fournissent un cadre d'analyse à l'économiste. Les données statistiques servent en partie à vérifier le bien-fondé de ces théories.

Les données statistiques comme telles sont une source indispensable pour l'historien et l'économiste. Elles peuvent servir à l'analyse et à la prévision économiques autant aux gouvernements qu'aux syndicats et aux entreprises. Elles sont aussi utiles à la formulation de politiques économiques.

Sur le plan de l'analyse, les statistiques nous permettent de dégager l'évolution des grands agrégats de l'économie et d'étudier la structure de l'économie. Nous pouvons ainsi mieux comprendre le passé et le présent et peut-être poser des diagnostics plus précis sur les problèmes d'une économie. L'étude empirique de la croissance économique et des fluctuations économiques repose en grande partie sur les renseignements fournis par les comptes économiques. Il en va de même pour l'analyse et la prévision de la situation économique courante : l'étude de la conjoncture économique est en partie basée sur les statistiques des comptes économiques. Elles servent aussi dans la construction des modèles économétriques qui sont parfois utilisés pour prévoir l'évolution de la conjoncture.

le problème de la comparaison entre pays

Il est souvent intéressant de comparer le niveau de vie des habitants des divers pays du monde. Les indicateurs économiques utilisés à cette fin sont le PIB par habitant ou le revenu personnel par habitant. Les indicateurs économiques de chaque pays étant évalués dans la monnaie du pays en question, il faut convertir ces monnaies en une unité de mesure commune (un numéraire) qui est habituellement le dollar américain.

La façon la plus simple de convertir le PIB par habitant d'un pays en numéraire américain est d'utiliser le taux de change de la monnaie du pays par rapport au dollar américain. À titre d'exemple, le PIB par habitant du Québec en 1982 s'élevait à 12 840 \$; pendant cette même année, le dollar canadien s'échangeait en moyenne contre 1,222 \$ US. En divisant le PIB par habitant par le taux de change ($12\,840 \div 1,222$), on calcule le PIB par habitant du Québec en dollar américain, soit 10 507 \$ US. Cette méthode de conversion à l'aide du taux de change est couramment utilisée mais elle est imparfaite parce que les taux de change reflètent incorrectement les pouvoirs d'achat relatifs des monnaies des divers pays.

Seulement une faible part des biens et services produits dans les pays fait l'objet du commerce international; le Québec, par exemple, exporte près de 40 % de sa production et le Canada, environ 25 %. Le taux de change reflète seulement les prix relatifs des biens et services qui sont échangés sur le plan international et non pas les prix relatifs de tous les biens et services. Certains de ceux-ci, produits et consommés dans les pays à faible niveau de revenu, notamment les biens et services à forte intensité de travail, coûtent moins cher (comparativement aux mêmes biens et services produits dans les pays à haut niveau de revenu) que ceux qui font l'objet du commerce international. C'est pourquoi les taux de change reflètent de façon imparfaite les pouvoirs d'achat relatifs des monnaies des divers pays.

La conversion par la méthode du taux de change exagère l'écart relatif entre les pays à bas et à haut niveaux de revenu. Le biais est d'autant plus grand que l'écart absolu entre les pays est grand; l'écart relatif «réel» entre deux pays peut être deux ou trois fois moindre que ne l'indiquent les chiffres obtenus par la méthode de conversion du taux de change¹¹. À titre d'exemple, le PIB per capita des États-Unis en 1975 s'élevait à 7 087 \$ US tandis que celui de l'Inde était de 144 \$ US. Pouvons-nous dire que le PIB per capita des États-Unis était véritablement 49 fois supérieur à celui de l'Inde? Autrement dit, peut-on concevoir que des gens puissent survivre aux États-Unis avec un revenu de 144 \$ US par année? Évidemment non! L'écart entre les deux pays est nettement exagéré, même s'il est très grand réellement.

Pour la même raison, les comparaisons entre pays perdent beaucoup de leur signification en période de modifications prononcées des taux de change. Les changements rapides dans les taux de change reflètent des mouvements

11. Cette argumentation vise à donner une mesure exacte des écarts de niveau de vie entre pays. Elle ne nie aucunement l'extrême pauvreté des habitants de certains pays en voie de développement.

de prix et pas nécessairement des modifications rapides dans les niveaux de vie relatifs. Par exemple, le yen japonais a gagné, de 1977 à 1978, environ 55 % en valeur sur le dollar canadien, comparativement à 35 % environ pour le mark allemand. Dans une si courte période de temps, les niveaux de vie entre le Japon et le Canada ne peuvent pas s'être modifiés si rapidement. C'est dire l'insuffisance d'une comparaison internationale basée sur des chiffres convertis en numéraire américain à l'aide des taux de change.

La méthode fondée sur les parités de pouvoir d'achat (PPA) permet des comparaisons plus exactes des niveaux de vie réels entre pays. Les PPA sont des indices de prix internationaux qui permettent de comparer les prix entre pays à un moment donné tout comme l'indice des prix à la consommation permet de comparer les prix d'un pays donné à différents moments. La méthode de calcul des PPA est passablement compliquée. Elle consiste essentiellement à recueillir les données sur les prix d'un panier de biens et services qui est représentatif pour chaque pays étudié. On calcule ensuite le coût du panier représentatif de chaque pays à l'aide d'une monnaie de référence (un numéraire) qui est le dollar américain. On obtient l'indice du PPA en comparant entre eux les coûts de ces paniers représentatifs. Cet indice est en quelque sorte l'équivalent d'un taux de change couvrant tous les biens et services, non seulement ceux qui entrent dans le commerce international.

La comparaison du niveau de vie entre pays est profondément modifiée par l'usage des parités de pouvoir d'achat. Ainsi, dans une comparaison impliquant 15 pays de l'OCDE pour 1980¹², les États-Unis arrivent au 7^e rang du PIB par habitant avec la conversion par le taux de change et au 1^{er} rang avec celle des PPA. Cette approche réduit en outre considérablement les écarts entre pays. En 1980, l'écart entre le PIB par habitant du Danemark et des Pays-Bas passe de 9 % (en faveur du Danemark) selon la méthode du taux de change à 5 % selon celle des PPA.

En plus d'être des outils d'analyse et de prévision, les comptes économiques servent à la prise de décision gouvernementale en matière de politique économique. À ce titre, ils sont un instrument précieux de planification. Les économistes à l'emploi des gouvernements peuvent, grâce à eux, chiffrer les impacts des diverses politiques économiques, permettant aux gouvernants de choisir la politique qui rencontre le mieux leurs objectifs.

les limites et les faiblesses du PIB

Nous avons vu comment se calcule le produit intérieur brut. La question du début se pose cependant toujours avec acuité. Comment interpréter cette

12. Organisation pour la coopération et le développement économique «Comment mesurer les niveaux de vie réels». L'observateur de l'OCDE, mars 1982, p. 33-34.

Voir également: I.B. Kravis et coll., *World Product and Income. International Comparisons of Real Gross Product*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982, 388 p.

mesure? Si le PIB augmente de 7 % au Québec au cours d'une année ou s'il est plus élevé en Ontario qu'au Québec, quelle signification donner à ces faits? Depuis la Seconde Guerre mondiale, période marquant le début de l'utilisation poussée de ce concept par les économistes et les hommes politiques, il s'est développé un certain fétichisme du PIB. On a souvent considéré toute augmentation du PIB comme une bonne chose en soi: la croissance du PIB devenait un des principaux objectifs des politiques économiques et un indicateur de ces politiques. Une telle utilisation du PIB est maintenant remise en question.

le PIB n'est pas une mesure du bien-être général d'une société

La science économique n'a jamais prétendu mesurer le bonheur d'une société¹³ et encore moins en donner la recette. La théorie économique traditionnelle est essentiellement utilitariste, en ce sens qu'elle postule que le bien-être (du terme anglais *welfare*) d'une société réside dans la satisfaction des besoins (ou des désirs) de ses membres. Le bien-être général d'une société englobe la satisfaction que les personnes tirent de la vie en général, autant de la consommation de biens et services que de la satisfaction des autres besoins humains comme l'amour, l'amitié et l'épanouissement de la personnalité. Le bien-être économique est une partie du bien-être général et se limite à la satisfaction dérivée de la consommation de biens et services. Le PIB est alors considéré comme un indicateur du bien-être économique.

Dans les pays où les habitants ont un faible niveau de revenu, la survie matérielle des personnes implique nécessairement l'accroissement de la production. Une augmentation du PIB est probablement un bon indicateur de l'évolution du bien-être général dans ces sociétés. Toutefois, ce raisonnement tient moins facilement quand les besoins primaires de nourriture, de logement et de vêtements sont satisfaits. C'est le cas des pays dits développés. L'accroissement de la production sert alors à satisfaire des besoins moins urgents, et l'environnement global (la qualité de la vie), dans lequel l'activité de production s'effectue, prend beaucoup plus d'importance.

Sur une longue période, la croissance de la production s'accompagne de toutes sortes de mutations sociales qui influent sur la qualité de la vie. L'urbanisation et l'industrialisation ont certainement transformé notre mode de vie et la façon de gagner celle-ci. Qui ne s'est pas plaint, à un moment ou un autre, de la vie frénétique que nous menons? Dans la mesure où la croissance de la production se fait au détriment des conditions de vie et de travail, comme en témoignent des villes surpeuplées, des routes congestionnées et des paysages ravagés, le PIB n'est pas un indicateur du bien-être général de la société.

13. M. Abramovitz, «The Welfare Interpretation of Secular Trends in National Income and Product», *The Allocation of Economic Resources*, Stanford University Press, 1959, p. 1-22; W. Nutter, «On Measuring Economic Growth», *Journal of Political Economy*, février 1957, p. 51-63.

le PIB n'est pas une mesure exacte du bien-être économique

Si le PIB n'est pas une mesure du bien-être total de la société, serait-il un indicateur valable de la satisfaction dérivée de la consommation de biens et services? Certes non, parce que certains inconvénients de la vie moderne viennent s'ajouter au PIB. Ainsi, la congestion routière occasionne la hausse de la consommation d'essence et du nombre d'accidents d'automobiles. La hausse de la production des garagistes qui en résulte fait gonfler le PIB. Il apparaît difficile de croire que cette augmentation de consommation s'accompagne d'un accroissement de satisfaction des consommateurs. En fait, toute la production effectuée pour remédier à la pollution et aux maux de la vie moderne contribue à faire augmenter le PIB tout en coûtant quelque chose à la société.

le PIB est une mesure quantitative et non qualitative

Le PIB ne reflète pas les améliorations dans la qualité des produits. Les services rendus par la médecine moderne ou encore par une automobile récente sont bien différents de ceux que celles-ci rendaient au début du siècle. Leur qualité s'est améliorée sans que le PIB en rende compte. De même, le PIB ne peut pas nous indiquer que le temps disponible au loisir s'est sensiblement accru depuis le début du siècle. La semaine de travail de 35 heures n'est pas rare aujourd'hui, alors qu'elle était de 70 heures au début du siècle.

Le PIB ne dit rien de la nature des biens produits, de leur valeur morale ou de leur capacité à satisfaire les besoins des personnes. Un milliard de dollars dépensés en armements n'est pas identique à la même somme dépensée en écoles, en logements et en nourriture. Le PIB n'indique pas lesquels, parmi les citoyens, jouissent de la production; il ignore comment celle-ci est répartie. Même le PIB per capita demeure une moyenne qui indique la quantité de biens et services disponibles par habitant, mais ne nous renseigne pas sur la répartition qui en est faite entre les habitants.

Enfin, le PIB ne tient pas compte de la destruction des ressources naturelles non renouvelables. Ce prélèvement s'effectue maintenant au détriment possible de la capacité de production de nos petits-enfants.

le PIB ne mesure pas toute la production

Le calcul du PIB ne se fait pas sans poser quelques problèmes. Tout d'abord, les résultats de certaines activités qui pourtant donnent lieu à des transactions monétaires, ne sont pas comptabilisés. C'est le cas des gains ou des pertes de capital réalisés par la vente d'actifs comme des actions boursières ou une maison usagée, des recettes de jeu, comme les gains réalisés par les heureux gagnants à la loterie de Loto-Québec et, enfin, des produits d'activités nuisibles ou interdites par la loi, comme le revenu provenant de la prostitution, de la vente illégale de drogues ou des activités de la pègre. La vente d'actifs et

les recettes de jeu ne sont pas une production, mais plutôt un transfert de propriété d'actifs déjà existants.

La production communautaire et la plupart de la production effectuée dans l'économie souterraine ne sont pas comptabilisées. Il en est de même des services qu'une personne se rend à elle-même. En fait, tous les services ménagers produits à l'intérieur d'une famille par ses membres sont exclus du PIB, parce qu'ils ne font pas l'objet d'une rémunération et qu'il serait difficile d'en faire une juste évaluation. Ironie du sort, si une femme épouse son chauffeur, elle contribue à faire baisser le PIB. En effet, avant le mariage, elle lui versait un salaire qui était comptabilisé dans le revenu national. Après le mariage, l'activité productrice de cet homme est considérée comme des services rendus à l'intérieur du foyer et, par conséquent, exclus du PIB.

l'utilité du PIB

Que pouvons-nous retirer de l'ensemble des limites et des faiblesses du PIB? Tout d'abord, nous pouvons dire que la vie et l'évolution d'une société sont des phénomènes trop complexes pour être réduits et interprétés à partir d'une seule mesure. Ensuite, il faut ajouter que le PIB est une mesure utile pour analyser le niveau de l'activité économique en rapport avec l'industrie, l'emploi, le chômage, etc. Cependant, si nous voulons aller plus loin et tenir compte des complexités de la réalité socio-économique contemporaine, nous devons développer une batterie de mesures nouvelles ou d'indicateurs sociaux¹⁴ propres à compléter les grands agrégats.

Contrairement aux comptes de production (PNB) et de dépense (DNB) du Canada qui sont évalués sur la base nationale, c'est-à-dire des résidents du pays, le Québec comme l'ONU évalue ses comptes sur la base intérieure: le produit intérieur brut et la dépense intérieure brute aux prix du marché. L'entité géographique fournit une meilleure base pour l'analyse de la production et des relations entre la production et l'emploi. Par contre, pour l'analyse des sources et de la disposition du revenu, il est préférable de se fonder sur la notion de résident, qui tient compte du revenu net provenant de l'étranger. L'ONU suggère donc un concept nommé revenu national disponible qui s'apparente au concept du revenu national que nous venons d'étudier mais qui comptabilise, surtout pour les pays en voie de développement, les transferts nets provenant de l'étranger (l'aide et les autres transferts internationaux). Autre fait majeur, l'ONU propose d'évaluer les patrimoines de façon à relier ces derniers à la production courante. Les actifs financiers et fixes à la fin de la période sont constitués de ceux du début de la période auxquels viennent s'ajouter ceux qui sont produits en cours de période. Ces derniers sont le résultat de l'activité d'accumulation, c'est-à-dire d'épargne et d'investissement.

14. Voir l'ouvrage suivant: Statistique Canada, *Perspectives Canada III*, 11-511, Ottawa.

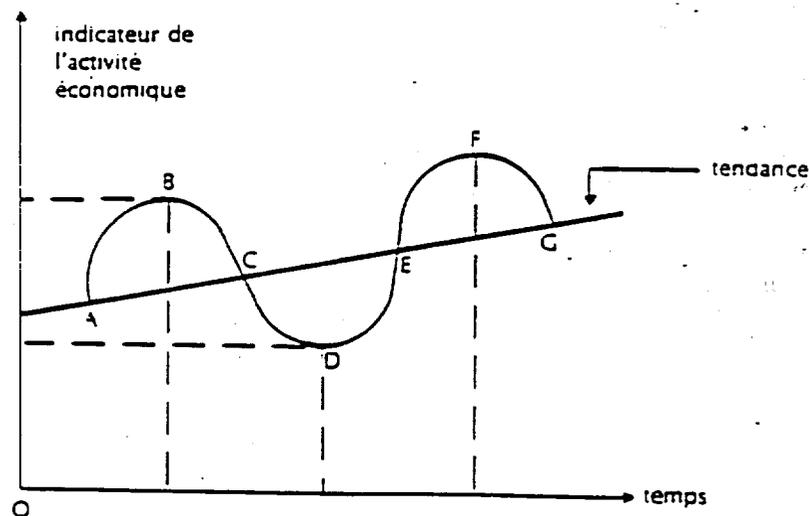
Dans les économies de marché du monde occidental, la croissance de la production et de l'emploi ne se fait pas sans soubresauts. Comme au temps des Pharaons où sept années de vaches grasses étaient suivies de sept années de vaches maigres, les économies connaissent des phases successives d'expansion et de récession, que sont les **fluctuations économiques**. Certaines de ces récessions ont pris des proportions considérables. Ce fut le cas notamment de la Grande Dépression de 1929-1933 et de la Grande Récession de 1981-1982. D'autres périodes ont été marquées par des expansions impressionnantes, comme celle de 1961-1974, d'une durée de 13 années.

Le chapitre précédent a été consacré à la croissance économique, c'est-à-dire à l'évolution de l'économie sur une longue période de temps. Le présent chapitre porte sur l'analyse de l'évolution de l'économie à court terme: de mois en mois, de trimestre en trimestre et d'année en année. Il s'agit de l'étude des fluctuations ou des **cycles économiques**, souvent nommée la **conjoncture économique**.

la nature du cycle économique

Toutes les variables économiques connaissent une évolution cyclique dans le temps, qu'il s'agisse de l'emploi, des salaires, de la production industrielle, du produit national ou encore du niveau général des prix. Le graphique 3.1 illustre l'évolution cyclique d'un indicateur de l'activité économique. Le temps, placé sur l'axe horizontal, est mesuré en année, en trimestre ou en mois et l'indicateur de l'activité économique est disposé sur l'axe vertical. Les observations, qui sont des données corrigées des variations saisonnières lorsqu'elles sont mensuelles ou trimestrielles, forment la courbe ABCDEFG autour d'une droite représentant la tendance de l'indicateur. La section ABCDE constitue un cycle complet.

Graphique 3.1 Exemple d'un cycle théorique



Quatre phases caractérisent un cycle: une phase d'expansion AB, une phase de contraction BC, une phase de récession CD et une phase de reprise DE. Dans le langage courant, on ne distingue souvent que deux phases: l'expansion et la récession. Le point B identifie le sommet du cycle et le point D son creux; ce sont les points de retournement de la conjoncture. La distance entre B et D permet de mesurer l'amplitude du cycle sur l'axe vertical. L'économiste utilise la méthode dite de «sommet-à-sommet» ou de «creux-à-creux» pour calculer la durée du cycle complet. Il ne mesure pas la durée entre A et E parce que ces points sont très difficiles à déceler dans les séries statistiques. La durée totale du cycle comprend la durée de la contraction BD et celle de l'expansion DE. La réalité économique ne présente évidemment pas une régularité propre aux sciences physiques, de sorte que les cycles économiques ne sont pas aussi harmonieux que celui du graphique 3.1.

Durant chaque phase du cycle, il se produit des phénomènes économiques particuliers. La reprise est amorcée par une augmentation d'une des composantes de la demande finale. Par exemple, le gouvernement dépense plus, tandis que la banque centrale fait diminuer les taux d'intérêt. En même temps, l'équipement de production usé est remplacé par les producteurs et l'investissement reprend. Durant l'expansion, l'emploi, les revenus et les dépenses de consommation augmentent. L'amélioration de la situation économique et la baisse du taux d'intérêt permettent de rentabiliser de nouveaux investissements. À mesure que l'expansion se poursuit, l'accroissement de la demande de biens et services fait augmenter la demande pour les facteurs de production.

L'économie commence généralement à manifester des signes de tension un peu avant que la production se fasse à pleine capacité, alors que surviennent des pénuries de matières premières et que certaines catégories de travailleurs spécialisés commencent à manquer d'effectif. Il devient alors difficile d'augmenter la production en se servant des ressources inutilisées. Des goulots d'étranglement témoignent de la rareté croissante de certaines ressources. La pression de la demande sur la capacité de production se manifeste par des hausses des coûts de production et des prix. Le niveau général des prix, les salaires et les taux d'intérêt augmentent. L'appareil de production tourne à plein rendement et manifeste des signes de surchauffe. L'activité économique a atteint son sommet.

La récession peut survenir de plusieurs façons. Les entreprises, voyant leurs marchés se stabiliser, décident de réduire leurs investissements. Ou bien, devant les hausses de prix, les consommateurs peuvent retarder leurs achats. Le gouvernement peut décider de ralentir le rythme d'expansion de l'activité économique de crainte que l'inflation ne devienne insupportable; il réduit alors la croissance de ses dépenses et peut même aller jusqu'à hausser les impôts tandis que la banque centrale ralentit la croissance de la masse monétaire. Les taux d'intérêt augmentent à nouveau, rendant les emprunts destinés à financer la consommation et les investissements plus coûteux. La récession se manifeste tout d'abord par une augmentation des stocks des entreprises, incitant celles-ci à ralentir la production. La production, l'emploi et les revenus diminuent. La baisse des revenus affecte les dépenses de consommation. Les producteurs deviennent pessimistes et réduisent leurs

investissements. Les profits diminuent et le nombre de faillites s'élève. Au fur et à mesure que la récession prend de l'ampleur, le nombre de chômeurs augmente et les usines tournent au ralenti. Puis, avec le temps, la baisse de la consommation et de l'investissement se reflète sur les taux d'intérêt qui commencent à diminuer. L'inflation se résorbe et le niveau général des prix peut même parfois aller jusqu'à diminuer légèrement. L'économie a atteint le creux du cycle: elle s'apprête à connaître une nouvelle phase d'expansion.

Cette brève esquisse du déroulement d'un cycle économique est forcément simplifiée et ne rend pas compte de la complexité du phénomène. Chaque cycle diffère des autres tant par sa durée ou sa gravité que par la présence ou l'absence de certains événements. Certains phénomènes nouveaux sont même apparus durant les années 70, notamment la **stagflation**, une augmentation simultanée du chômage et de l'inflation.

les principaux indicateurs de la conjoncture économique

Cinq variables font l'objet d'un examen particulier dans l'étude de la conjoncture économique:

- le taux de croissance de la production réelle,
- le taux de chômage,
- le taux d'inflation,
- les taux d'intérêt,
- le taux de change.

Ces variables sont les principaux indicateurs de la situation économique à court terme, non seulement parce qu'elles sont facilement disponibles mais aussi parce que leur évolution nous renseigne directement sur l'état de la conjoncture économique. Ainsi, un ralentissement de la croissance de la production réelle, une aggravation du chômage ou une augmentation de l'inflation témoignent d'une conjoncture économique qui se détériore.

Il est cependant primordial de pouvoir mesurer le degré d'amélioration ou de détérioration de la conjoncture. Pour cela, il faut comparer la situation actuelle à celle qui prévaudrait dans les meilleures conditions possibles, où toutes les ressources productives (les travailleurs et le stock de capital) seraient pleinement utilisées en l'absence de pressions inflationnistes sérieuses (situation de plein-emploi sans inflation). La situation actuelle doit être comparée à la situation potentielle et la diminution ou l'augmentation de l'écart entre les deux situations permet de mesurer l'amélioration ou la détérioration de la conjoncture. Il faudra donc définir trois indicateurs complémentaires:

- la production potentielle
- le taux de chômage non inflationniste (TCNI)
- le taux d'utilisation de la capacité de production.

Les principaux indicateurs de la conjoncture économique du Québec apparaissent au tableau 3.1. L'expansion du début des années 70 se termine

Tableau 3.1 Principaux indicateurs de la conjoncture économique du Québec
1973-1983 (en %)

	Taux de croissance du PIB réel *	Taux de chômage	Taux d'inflation **	Taux d'escompte de la Banque du Canada	Taux de change *** (\$ Can. en \$ US)
1973	4,7	6,8	6,3	6,1	0,9999
1974	2,5	6,6	11,3	8,5	1,0225
1975	1,3	8,1	10,9	8,5	0,9830
1976	7,1	8,7	6,8	9,3	1,0141
1977	0,9	10,3	8,3	7,7	0,9403
1978	4,8	10,9	8,4	9,0	0,8770
1979	0,9	9,6	9,1	12,1	0,8536
1980	0,4	9,9	10,4	12,9	0,8554
1981	2,9	10,4	12,4	17,9	0,8340
1982	-5,5	13,8	11,6	14,0	0,8103
1983	n.d.	13,9	5,5	9,6	0,8114

- * PIB du Québec dégonflé par l'indice implicite des prix de la dépense nationale brute du Canada.
- ** Calculé à partir de l'indice des prix à la consommation de Montréal.
- *** Valeur du dollar canadien exprimée en dollar américain.

Sources: Banque du Canada, *Revue de la Banque du Canada*, Gouvernement du Canada, *Revue économique*, ministère des Finances, Ottawa; Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*, 13-213, Ottawa.

quand le Québec, tout comme le Canada d'ailleurs, est touché par la récession mondiale causée par le premier choc pétrolier (le prix mondial du pétrole est presque multiplié par 4). La récession, qui dure de mai 1974 à mars 1975 fait chuter la production et augmenter le taux de chômage, tandis que l'inflation se maintient à un niveau élevé; le Canada et le Québec connaissent alors la stagflation. En réponse à l'inflation persistante, le gouvernement canadien décrète des mesures de contrôle des prix et des revenus. Celles-ci, accompagnées de politiques fiscales et monétaires restrictives, ont temporairement raison de l'inflation. Toutefois, à partir du moment où l'inflation devient moins élevée aux États-Unis (vers le milieu de 1976), le dollar canadien commence à se déprécier par rapport au dollar américain. L'inflation mondiale reprend avec le choc pétrolier de 1979 (le prix mondial du pétrole est multiplié par 2). Le gouvernement américain, par l'intermédiaire de sa banque centrale, décide d'adopter une nouvelle politique monétaire restrictive qui a pour effet de rendre les taux d'intérêt très instables. La forte augmentation des taux d'intérêt aux États-Unis en 1979 et en 1981 entraîne deux récessions successives au Canada. En effet, la Banque du Canada doit chaque fois faire augmenter les taux d'intérêt canadiens pour éviter une chute trop brutale du dollar canadien; en d'autres termes, la banque centrale adopte elle aussi une politique monétaire restrictive et le Canada et le Québec subissent deux récessions, l'une d'octobre 1979 à juin 1980 et l'autre, très grave, de juin 1981 à décembre 1982. L'inflation ralentit, mais au prix d'un chômage très élevé.

le taux de croissance de la production réelle

Le taux de croissance de la production réelle (ou du volume de production) est mesuré par l'augmentation en pourcentage du produit intérieur brut réel, le PIB dégonflé de l'inflation. La conjoncture s'améliore ou se détériore selon que le taux de croissance du PIB réel augmente ou diminue. En outre, l'évolution de l'emploi dépend de celle de la production réelle. Ainsi, l'augmentation (diminution) de la production réelle entraîne habituellement une augmentation (diminution) de l'emploi et une diminution (augmentation) du taux de chômage.

le taux de chômage

Le taux de chômage¹ représente le nombre de chômeurs (personnes sans emploi et qui cherchent un emploi) en pourcentage de la population active (personnes employées et en chômage). Le taux de chômage sert couramment d'indicateur du degré de tension de la conjoncture. Une hausse du taux de chômage indique un relâchement de la conjoncture tandis qu'une baisse témoigne d'une amélioration conjoncturelle.

le taux d'inflation

Le taux d'inflation est mesuré habituellement par l'augmentation en pourcentage de l'indice des prix à la consommation (IPC)² ou de l'indice implicite des prix de la dépense nationale brute (IIP). L'inflation représente une diminution du pouvoir d'achat de la monnaie et, à ce titre, une augmentation de l'inflation témoigne d'une détérioration de la conjoncture-économique.

les taux d'intérêt

Le taux d'intérêt est le prix d'un dollar emprunté pour une durée d'un an; autrement dit, c'est le loyer de l'argent. Si quelqu'un emprunte 1 000 \$ à 18 % d'intérêt pour une année, il devra rembourser, à la fin de l'année (à l'échéance), le 1 000 \$ de capital, plus 180 \$ d'intérêt, soit un total de 1 180 \$. Ce taux d'intérêt de 18 % est un **taux d'intérêt nominal**, c'est-à-dire celui qu'il faut payer couramment. Si l'inflation a été de 14 % durant l'année, le **taux d'intérêt réel** est de 4 % seulement. Il s'agit ici du taux d'intérêt nominal corrigé pour la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie. Le taux d'intérêt réel constitue le gain véritable du prêteur pour son prêt et le coût véritable de l'emprunteur pour son emprunt.

Il existe un grand nombre de taux d'intérêt dans l'économie, par exemple le taux d'intérêt reçu pour un dépôt bancaire³ ou le taux d'intérêt payé pour un prêt à la consommation. Les taux d'intérêt possèdent la caractéristique d'être interreliés, de sorte qu'ils évoluent tous dans la même direction. C'est pourquoi on les désigne sous l'expression de structure des taux d'intérêt.

1. La notion du taux de chômage est expliquée en détail au chapitre 9 sur le marché du travail.

2. La notion de l'indice des prix à la consommation est expliquée en détail au chapitre 11 sur le revenu et le patrimoine des ménages.

3. Un dépôt bancaire est en quelque sorte un prêt du déposant consenti à la banque.

Quelques taux d'intérêt parmi les plus couramment surveillés apparaissent au tableau 3.2. Les valeurs les plus extrêmes des taux d'intérêt depuis 1973 ont été choisies, ce qui permet de constater à quel point ils ont été fluctuants (ou «volatiles») au cours des dernières années. En comparant l'évolution du taux d'inflation (tableau 3.1) à celle des taux d'intérêt, on remarque que les taux d'intérêt suivent assez bien l'évolution de l'inflation, à l'exception des dernières années.

Le taux d'intérêt le plus souvent utilisé comme indicateur conjoncturel est le **taux d'escompte** de la Banque du Canada. La Banque du Canada est un organisme du gouvernement canadien dont une des fonctions est de gérer les conditions de crédit dans l'économie. Elle y parvient en influençant les activités des banques à charte. Celles-ci sont obligées de conserver une certaine proportion de leurs dépôts auprès de la banque centrale; si elles ne parviennent pas à maintenir leurs réserves-encaisse au niveau requis, la Banque du Canada leur prête le montant nécessaire à un taux d'intérêt nommé **taux d'escompte**. Le taux d'escompte est donc le taux d'intérêt auquel la Banque du Canada prête aux banques à charte. En réalité, cela arrive très rarement, de sorte que le taux d'escompte joue un rôle surtout indicatif. Depuis mars 1980, le taux d'escompte n'est plus décrété par la Banque du Canada; celle-ci a décidé qu'il serait plutôt fixé automatiquement à 0,25 % (¼ de point) au-dessus du taux de rendement des bons du Trésor (3 mois) du gouvernement du Canada.

Le **taux de rendement des bons du Trésor** est un autre indicateur de l'évolution de la conjoncture. Il est déterminé à chaque semaine, le jeudi, lors de l'adjudication des bons du Trésor qui a lieu à la Banque du Canada. Celle-ci agit aussi en tant que banque du gouvernement fédéral et s'occupe notamment du financement à court terme du gouvernement canadien en vendant des obligations à court terme (3 ou 6 mois) nommées **bons du Trésor**⁴. À chaque semaine, la Banque centrale offre aux acheteurs (surtout les banques à charte) des bons du Trésor pour un montant qui peut être égal, supérieur ou inférieur au montant des bons échus le même jour, tout dépendant des besoins de trésorerie du gouvernement et de la politique de gestion de la dette publique. Les acheteurs soumettent des offres par écrit et les bons sont adjugés aux soumissionnaires en commençant par celui qui a offert le prix le plus élevé. Il en résulte un prix moyen et un taux de rendement moyen sur lequel est ajusté le taux d'escompte de la Banque du Canada.

Une augmentation du taux de rendement des bons du Trésor, et par conséquent du taux d'escompte de la Banque du Canada, signale un resserrement des conditions de crédit et, habituellement, une hausse généra-

4. Les bons du Trésor représentent une promesse de payer un certain montant d'argent dans un proche avenir (3 ou 6 mois). Cette promesse de payer ne spécifie aucun taux d'intérêt nominal mais l'acheteur obtient un rendement parce que le prix d'achat est inférieur à la valeur nominale, c'est-à-dire au montant versé lors du rachat des bons du Trésor. À titre d'exemple, supposons qu'une banque à charte achète une coupure de 1 000 \$ au montant de 970 \$, pour une période de 3 mois, la banque paie 970 \$ et sera remboursée 1 000 \$ à la fin de la période, ce qui lui donne un rendement de 30 \$ et un taux de rendement de 3,1 % :

$$= \frac{1000 - 970}{970} \times \frac{365}{91} \times 100$$

5. Voir le texte suivant :

Banque du Canada, «Les bons du Trésor du gouvernement canadien», *Revue de la Banque du Canada*, mai 1972, p. 3-11.

Tableau 3.2 Exemple de la structure des taux d'intérêt — valeurs extrêmes de 1973 à 1983 (en %)

	Janvier 1973	Juin 1976	Décembre 1977	Avril 1980	Juillet 1980	Août 1981	Mai 1983
Taux d'escompte de la Banque du Canada	4,75	9,50	7,50	15,67	10,18	21,01	9,18
Bons du Trésor (3 mois) du gouvernement du Canada	3,90	8,98	7,17	15,15	10,06	20,82	9,25
Rendement moyen des obligations (1 à 3 ans) du gouvernement du Canada	5,48	8,29	7,48	12,35	11,11	18,82	9,75
Dépôts d'épargne non transférables par chèque	4,00	8,00	5,75	13,50	10,00	19,00	6,75
Taux de base («prime rate») des prêts bancaires aux entreprises	6,00	10,25	8,25	16,75	12,50	22,75	11,00
Certificats de placement garantis à 5 ans des sociétés de fiducie	7,54	10,25	8,80	14,02	11,64	17,46	11,18
Prêts hypothécaires ordinaires	9,09	11,93	10,33	16,94	12,75	21,25	11,00

Source: Banque du Canada, *Revue de la Banque du Canada*

212

lisée de la structure des taux d'intérêt à plus ou moins brève échéance. En tout premier lieu, les banques à charte augmentent le **taux de base**⁶ des prêts bancaires aux entreprises et le taux sur les prêts à la consommation. Les taux hypothécaires suivent ensuite. L'impact économique d'une augmentation des taux d'intérêt se traduit par une réduction des dépenses des particuliers et des entreprises. Des taux d'intérêt plus élevés signifient que certains projets d'investissement ne sont plus rentables, de sorte que l'investissement des entreprises diminue. Comme les consommateurs, pour leur part, doivent payer plus cher les emprunts effectués pour acheter des habitations et des biens de consommation durables (appareils électriques, automobiles, etc.), certains d'entre eux décident de ne pas dépenser immédiatement, de sorte que les dépenses de consommation et la construction de logements diminuent. Quand, en 1981, les taux hypothécaires ont grimpé au-delà de 20 %, l'industrie de la construction a presque cessé de fonctionner au Québec et l'économie canadienne est tombée dans une grave récession.

le taux de change

Le **taux de change**⁷ représente le prix d'une monnaie par rapport aux autres monnaies. Étant donné l'importance des États-Unis dans le commerce mondial, il est habituel de présenter le prix de chaque monnaie par rapport à la monnaie américaine. Ainsi, le taux de change du dollar canadien en monnaie américaine était, en moyenne, de 0,8114 \$ US durant l'année 1983. Cela signifie qu'avec 1 \$ Can, quelqu'un pouvait obtenir 0,8114 \$ US; inversement, avec 1 \$ US, on pouvait obtenir 1,2324 \$ Can ($= 1 \div 0,8114$).

Le taux de change est une variable conjoncturelle fort suivie à cause de l'importance des relations économiques internationales du Québec et du Canada. Les relations financières entre le Québec, le Canada et les États-Unis sont très poussées. Une forte proportion de nos échanges commerciaux se font avec ce pays où il est en outre facile d'emprunter ou de placer de l'argent, surtout pour les entreprises financières.

Contrairement aux autres indicateurs conjoncturels, il n'existe pas une valeur idéale du taux de change. Celui-ci est la résultante des transactions commerciales et financières entre le Canada et le reste du monde, de sorte qu'il s'ajuste aux variations de l'offre et de la demande de monnaie canadienne. Les fluctuations du taux de change reflètent l'évolution différente de l'économie canadienne par rapport à l'économie américaine sur le plan de la croissance économique, de l'inflation et de la politique de stabilisation des gouvernements.

Les fluctuations du taux de change ont cependant des répercussions économiques tangibles. Supposons que le dollar canadien se déprécie (diminue) par rapport à la monnaie américaine, par exemple de 0,85 \$ à 0,81 \$ US. Cela signifie que la monnaie canadienne coûte moins cher aux Américains; ceux-ci perçoivent que les prix des produits canadiens sont plus bas qu'ils ne l'étaient et achètent plus au Canada. La dépréciation du dollar canadien en-

6. Il s'agit du taux préférentiel (prime rare) accordé par les banques à leurs meilleurs clients.

7. La notion du taux de change est expliquée en détail au chapitre 7 sur les relations économiques extérieures.

traîne donc une augmentation des exportations québécoises et canadiennes de biens et services. Par contre, il en coûte plus cher aux Canadiens pour se procurer des dollars américains, de sorte qu'ils diminuent leurs achats de produits américains. Par exemple, le coût des séjours touristiques sur la côte de la Nouvelle-Angleterre ou en Floride augmente de 4,7 %

$$= \left[\frac{0,85 - 0,81}{0,85} \times 100 \right] .$$

La dépréciation du dollar canadien entraîne donc une diminution des importations canadiennes de biens et services. L'effet net de la hausse des exportations et de la baisse des importations va théoriquement dans le sens d'une amélioration de la balance commerciale et d'une augmentation de la production et de l'emploi au Québec et au Canada. Par ailleurs, la dépréciation du taux de change entraîne également une hausse du prix des produits importés. Cette hausse de prix fait grimper l'IPC, de sorte que la baisse du taux de change contribue partiellement à l'inflation. Une dépréciation de 10 % entraîne une augmentation du niveau général des prix de l'ordre de 2 % environ. Cette augmentation est temporaire et non permanente, à moins qu'il ne survienne, avec un certain décalage dans le temps, une spirale inflationniste prix-salaires-prix. C'est dire qu'une fois la poussée inflationniste digérée par l'économie, l'inflation revient à ce qu'elle était avant la dépréciation du taux de change.

la production potentielle

C'est en examinant le niveau du PIB actuel (celui de l'année en cours) par rapport à celui du PIB potentiel qu'on peut diagnostiquer l'état de santé de l'économie. Quand le PIB actuel est supérieur au PIB potentiel, l'économie fonctionne en situation de suremploi des ressources; quand il est inférieur au PIB potentiel, l'économie fonctionne en situation de sous-emploi des ressources. Dans ce dernier cas, des travailleurs sont en chômage et des usines tournent au ralenti, de sorte qu'il y a un gaspillage des ressources productives. En effet, les machines et les travailleurs inutilisés sont des facteurs de production qui pourraient produire des biens et services, et cette production demeure perdue à jamais.

Le PIB potentiel est la valeur des biens et services qui pourraient être produits si les ressources productives étaient pleinement utilisées, en l'absence de pressions inflationnistes sérieuses. Il s'agit donc du niveau de PIB de plein-emploi compatible avec un taux d'inflation stable.

le taux de chômage non inflationniste (TCNI)

Le PIB potentiel ne correspond pas au niveau de production qu'il serait physiquement possible d'atteindre si toutes les usines tournaient à 100 % de leur capacité de production et si tous les travailleurs sans exception détenaient un emploi. Il faut tenir compte qu'il existe diverses catégories de chômage. Tout d'abord, le chômage conjoncturel est celui que l'on attribue à une déficience de la **demande globale**. Il pourrait être éliminé à court terme si la demande globale était assez forte pour faire fonctionner l'économie près de

son potentiel de production. Le chômage structurel représente la partie du chômage qui demeure incompressible à court terme même quand l'économie tourne à plein rendement parce qu'il est attribuable à des facteurs plus permanents⁸: le caractère saisonnier de certains emplois (chômage saisonnier), le fait que certaines personnes choisissent de quitter un emploi pour en chercher un autre de meilleure qualité (chômage frictionnel), l'évolution démographique de la population active et les politiques gouvernementales ayant des incidences sur le marché du travail. Durant les années 50 et 60, le niveau du chômage structurel était estimé à 3 % pour le Canada et 3,5 % pour le Québec. Il est plus élevé aujourd'hui, notamment à cause de l'arrivée massive des enfants du «baby boom» (durant les années 70), de la hausse du taux d'activité des femmes ainsi que des politiques gouvernementales comme le salaire minimum et l'assurance-chômage qui ont pour effet une légère hausse du taux de chômage. Le taux de chômage structurel en 1978 se situait à environ 4,5 % pour le Canada et 5,5 % pour le Québec⁹.

Une troisième catégorie de chômage correspond à celui qui est compatible avec un taux d'inflation stable: le **taux de chômage non inflationniste (TCNI)**¹⁰. L'expérience des 30 dernières années révèle qu'il survient une poussée inflationniste quand le taux de chômage s'approche du taux structurel; le taux d'inflation augmente bien avant que le taux structurel ne soit atteint, ce qui amène habituellement le gouvernement à ralentir l'activité économique de façon à juguler la poussée inflationniste. Le TCNI est donc le taux de chômage minimum compatible avec un taux d'inflation stable: au-delà, le taux d'inflation tend à diminuer et en-deçà, il tend à augmenter. Le TCNI est parfois qualifié dans la documentation économique, de taux «naturel» de chômage; ce qualificatif ne signifie nullement qu'il est socialement désirable mais plutôt qu'il tendrait à prédominer de façon prolongée en situation d'inflation stable. Le TCNI de 1978 a été évalué à 6,5 % pour le Canada et à 8,0 % pour le Québec¹¹. Comme il est relativement stable dans le temps, ces chiffres sont représentatifs de la situation des années 80. Il est donc possible de faire diminuer le taux de chômage du Québec à environ 8 % à l'aide des politiques conjoncturelles gouvernementales avant que l'inflation interne ne présente un problème sérieux. L'écart entre le taux de chômage actuel et le TCNI est une mesure du sous-emploi conjoncturel dans l'économie et, par conséquent, du degré de relâchement ou de tension conjoncturelle.

Plusieurs méthodes sont utilisées pour calculer le PIB potentiel. La plus simple consiste à relier par des lignes droites, sur un graphique, les PIB actuels correspondant aux sommets des cycles économiques, en supposant qu'à chaque sommet l'économie fonctionne en situation de plein-emploi. Une

8. Voir le chapitre 9 sur le marché du travail.

9. Pierre Fortin, *Chômage, inflation et régulation de la conjoncture au Québec*. L'Institut de recherches C.D. Howe, 1980, p. 25.

10. Le taux de chômage non inflationniste est aussi nommé taux de chômage d'équilibre, taux de chômage non accélérationniste d'inflation, taux de chômage potentiel.

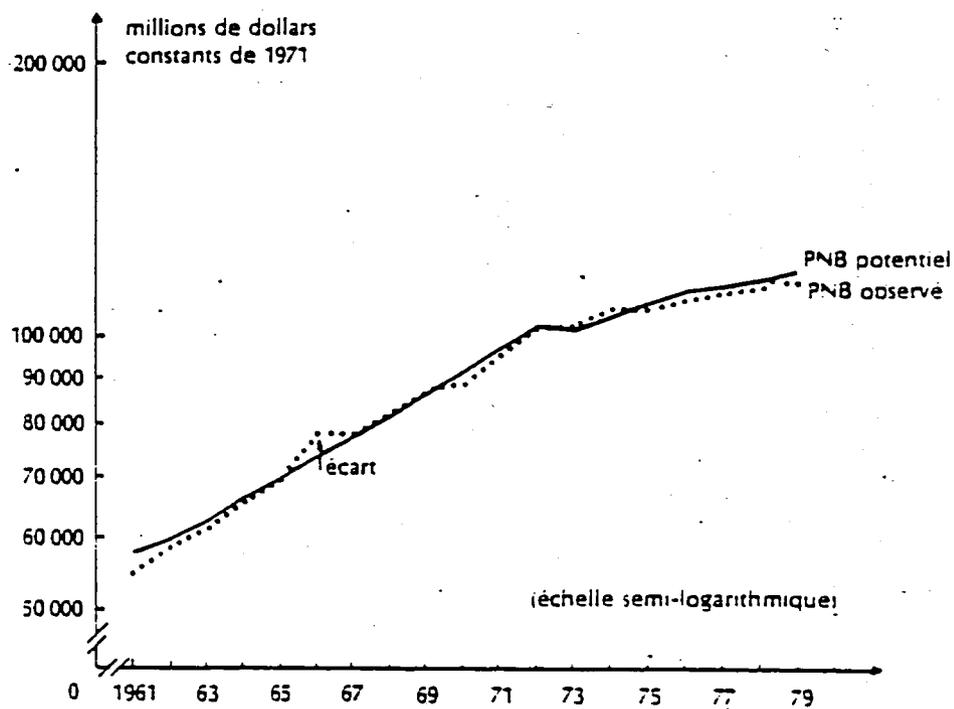
11. Pierre Fortin et Louis Phaneuf, *Why is the Unemployment Rate so High in Canada*, département d'économie, Université Laval, Québec, 1979.

autre méthode¹², plus complexe celle-là, est fondée sur une forme particulière de fonction de production¹³ et le TCNI (graphique 3.2).

le taux de sous-utilisation de la capacité de production

Quand le PIB actuel est inférieur au PIB potentiel et que le taux de chômage est supérieur au TCNI, certaines usines n'opèrent pas à leur pleine capacité de production. La pleine utilisation de la capacité de production signifie l'utilisation maximale de la machinerie et de l'équipement, compte tenu des temps d'arrêt requis pour l'entretien et les réparations ordinaires. Diverses méthodes sont utilisées pour construire une mesure de la capacité de

Graphique 3.2 Le PNB observé et le PNB potentiel, Canada, 1961-1979



Source: François Delorme, *Le calcul du PNB potentiel: une approche par la fonction translog*, texte présenté au 21^e congrès de la Société canadienne de science économique, mai 1981

12. Voir les textes suivants:

François Delorme, *Le calcul du PNB potentiel: une approche par la fonction Translog*, communication présentée au 21^e congrès annuel de la Société canadienne de science économique, mai 1981

Statistique Canada, «Production potentielle et écart avec le P.N.B.», par I. Brox et M. Cluif, *Revue statistique du Canada*, 11-003, janvier 1979, p. VI-xiii

13. Par fonction de production on entend la relation économique existant entre les facteurs de production (travail et capital) et le niveau de production

production¹⁴. Le taux de sous-utilisation de la capacité de production est le rapport entre la production actuelle et la capacité de production. Le taux de sous-utilisation de la capacité de production, le taux de chômage et l'écart (en %) du PIB potentiel sont trois mesures du sous-emploi des ressources productives dans l'économie (graphique 3.3).

les objectifs de la politique économique et les coûts du chômage et de l'inflation

Tous les gouvernements des pays occidentaux poursuivent de grands objectifs communs dans leur gestion de l'économie. Habituellement, les gouvernements se gardent bien de chiffrer avec précision ces objectifs, de façon à ne pas subir la critique populaire lorsque la cible n'est pas atteinte. Au Canada, ces grands objectifs sont énoncés dans la Loi sur le Conseil économique du Canada¹⁵, organisme conseillant le gouvernement fédéral en matière économique. Ces objectifs sont: le plein emploi, la croissance économique rapide, la stabilité raisonnable des prix, la situation viable de la balance des paiements et la juste répartition des revenus croissants. Le développement régional équilibré apparaît souvent comme sixième objectif. Les objectifs de juste répartition des revenus, de développement régional équilibré et de croissance économique rapide sont recherchés par le biais de politiques économiques structurelles. Les trois autres objectifs (plein emploi, stabilité des prix et balance des paiements viable) sont de nature conjoncturelle et leur poursuite relève des politiques de stabilisation (politique fiscale et monétaire) des gouvernements, surtout du gouvernement fédéral. Les trois objectifs macro-économiques concordent avec les indicateurs économiques (taux de chômage, taux de croissance de la production réelle, taux d'inflation, taux d'intérêt, taux de change) expliqués en détail à la section précédente. De tels objectifs sont recherchés non seulement parce qu'ils représentent en quelque sorte un consensus largement répandu à travers la population québécoise et canadienne, mais aussi parce que le chômage et l'inflation comportent des coûts économiques et sociaux importants¹⁶.

les coûts du chômage

Le principal coût économique du chômage consiste en la perte de production qu'entraînent des ressources inutilisées. Ce coût économique est mesuré par

14. Voir les textes suivants:

Banque du Canada, Les méthodes d'estimation des taux d'utilisation des capacités - par G. Schaefer, *Revue de la Banque du Canada*, mai 1980, p. 3-13.

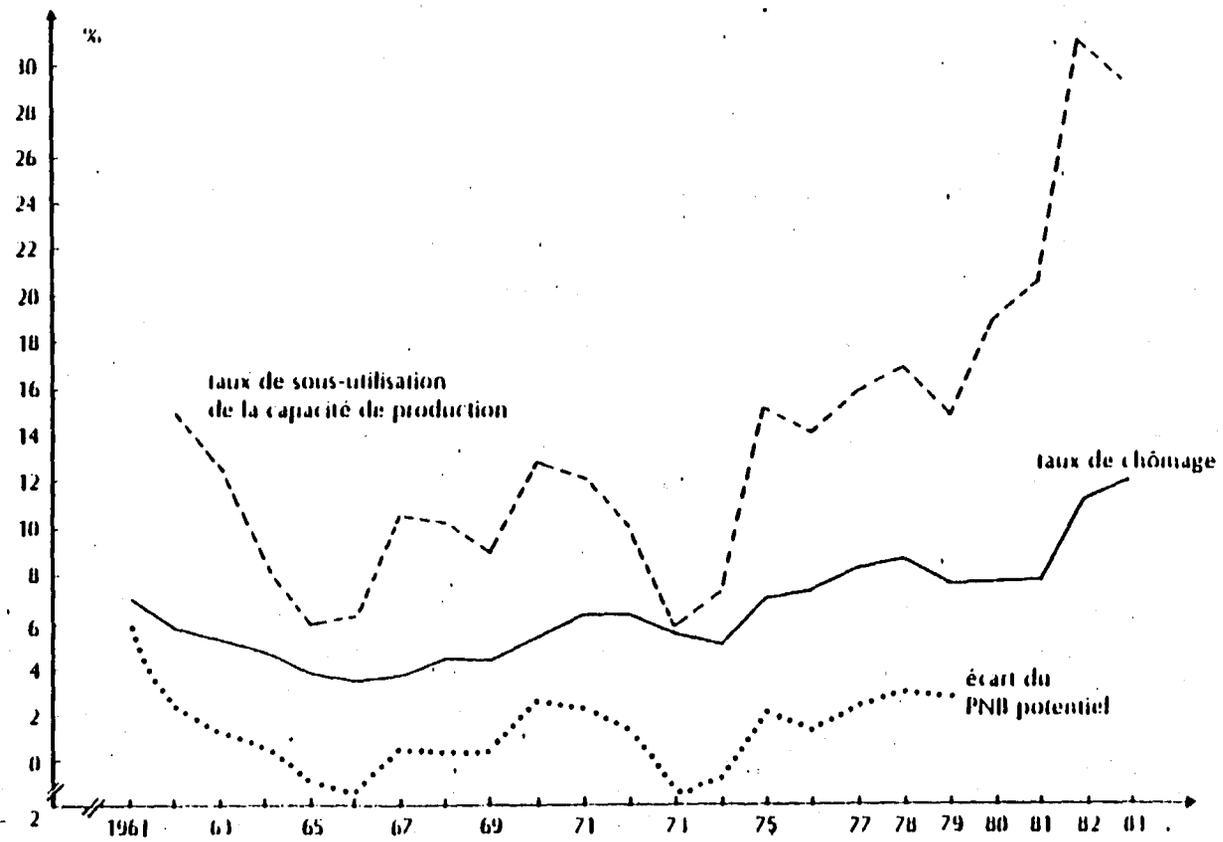
Statistique Canada, La mesure de l'utilisation de la capacité dans le secteur de la fabrication - par Peter Koumanakos, *La conjoncture économique*, 13-004 (janvier 1984, Ottawa), p. XXXII-XXXVII.

15. Conseil économique du Canada, *Premier exposé annuel: objectifs économiques du Canada pour 1970*, Ottawa, 1964.

16. A ce sujet, voir le texte suivant:

P. Fortin, P. Fréchette, H.-P. Rousseau, *L'état de la situation socio-économique: la conférence au sommet, Québec 1982*, Les conférences socio-économiques, gouvernement du Québec, 1982, p. 16-18.

Graphique 3.3 Indicateurs du sous-emploi des facteurs de production — Canada, 1961-1983



l'écart entre le PIB observé (ou actuel) et le PIB potentiel (graphique 3.2). Une autre méthode de calcul de la perte de production consiste à utiliser le coefficient d'Okun. Il existe une relation entre la croissance de la production réelle et la baisse du taux de chômage. Quand le taux de chômage excède celui du plein-emploi (c'est-à-dire le TCNI), une augmentation de 3 % de la production réelle entraîne une réduction approximative de 1 % du taux de chômage; inversement, une augmentation de 1 % du taux de chômage au-delà du TCNI entraîne une perte de 3 % de production. Le coefficient d'Okun¹⁷ est alors de 3. La formule qu'il faut utiliser pour calculer la perte de production est la suivante:

$$\text{Perte de production} = \text{PIB} \times 3 \times \left[\frac{(\text{tc} - \text{TCNI})}{100} \right] \text{ où tc} = \text{taux de chômage observé.}$$

Pour l'économie du Québec, en 1983, la formule donne le résultat suivant:

$$\begin{aligned} \text{Perte de production} &= 90\,625 \text{ millions de } \$ \times 3 \times \left[\frac{(13.9 - 8.0)}{100} \right] \\ &= 90\,625 \text{ millions de } \$ \times 0.177 \\ &= 16\,040 \text{ millions de } \$ \end{aligned}$$

Le chômage conjoncturel important qu'a connu le Québec en 1983 lui a coûté une perte de production s'élevant à 16 milliards de \$, soit 2 459 \$ per capita.

Le chômage conjoncturel frappe d'abord les travailleurs qui perdent leur emploi et ceux qui sont obligés de travailler à temps partiel. Il touche également toutes les usines, qui voient leur profit diminuer parce qu'elles tournent au ralenti quand elles ne font pas faillite. Un chômage élevé comporte également des coûts sociaux importants qui sont plus difficiles à évaluer mais qui sont néanmoins bien réels¹⁸.

Finalement, soulignons que le chômage est ressenti de façon bien inégale à travers les régions du Canada et du Québec. En 1983, alors que le taux de chômage moyen du Canada s'élevait à 11,9 %, il était de 7,4 % en Saskatchewan et de 18,8 % à Terre-Neuve. Au Québec, il variait entre 12 % (région de Québec) et 21,5 % (Bas-Saint-Laurent—Gaspésie) alors que la moyenne était de 13,9 %. De même, le chômage frappe inégalement les divers groupes de la société: les jeunes, les femmes et les travailleurs de plus de 50 ans sont les plus touchés.

les coûts de l'inflation

Si les coûts économiques de l'inflation sont plus difficiles à calculer que ceux du chômage, ce phénomène n'en comporte pas moins des effets économiques et sociaux néfastes; surtout quand il s'agit d'une inflation qui surprend les

17. La mesure du coefficient d'Okun a donné lieu à de nombreux travaux qui le font osciller entre 2 et 4. Le coefficient d'Okun implicite, dans les travaux de Deiorne sur le PNB potentiel, est de 2,6. Pour le Québec, un coefficient variant entre 2,6 et 3,0 paraît raisonnable. Ce sujet, voir le texte suivant: D. Bellemare et L. Paulin Simon, *Le plein emploi pour quoi?*, Presses de l'Université du Québec, 1983, p. 77-91.

18. Voir le chapitre 9 sur le marché du travail ainsi que: D. Bellemare et L. Paulin Simon, *Le plein emploi pour quoi?*, Presses de l'Université du Québec, 1983.
Esther Poire et Marie Jacqo, *Chômage et ajustement socio-économique des ménages: la Région de l'Amiante*, Centre de recherches en aménagement et développement, Université Laval, 1985.

agents économiques¹⁹, comme ce fut le cas notamment lors de la poussée des prix causée par la hausse du prix du pétrole en 1973.

Contrairement à la croyance populaire, l'inflation n'entraîne pas une érosion du pouvoir d'achat des salaires. Quand le niveau général des prix augmente, c'est-à-dire quand le prix de vente de la plupart des biens et services augmente, le revenu des entreprises augmente, ce qui se répercute nécessairement sur les profits et les salaires. En fait, c'est durant les plus importantes poussées inflationnistes des dernières années que les salaires monétaires ont monté le plus rapidement. Si les prix augmentent, les salaires augmentent et la situation des travailleurs reste stable. Par exemple, si tous les revenus doublent et que les prix doublent, il n'y a pas d'érosion du pouvoir d'achat du revenu. Le prix du pain a beau avoir doublé, il ne coûte pas plus cher qu'auparavant. Il faut distinguer la hausse du revenu monétaire causée par l'inflation de celle du revenu réel causée par l'augmentation de la productivité (la croissance économique). C'est seulement quand le volume de biens et services produits dans l'économie augmente que le salaire réel (le pouvoir d'achat du revenu) peut augmenter. Si le salaire réel a peu augmenté au cours des dernières années au Québec et au Canada, le manque de croissance économique en est responsable.

L'inflation entraîne cependant une redistribution du revenu et de la richesse entre les individus. Il y a des gagnants et des perdants durant une poussée inflationniste; tout d'abord, si certains revenus comme les salaires, les revenus professionnels et les transferts sociaux s'ajustent assez rapidement à une poussée inflationniste, les prestations des régimes privés de retraite (les pensions privées) ne sont habituellement pas indexées. Les prêteurs sont aussi défavorisés par l'inflation puisqu'ils sont remboursés par une monnaie dont le pouvoir d'achat a diminué²⁰. Imaginons qu'une personne prête 100 \$ à 6 % d'intérêt pendant un an. Supposons que survient une inflation de 10 %. À la fin de l'année, l'emprunteur rembourse 100 \$ de capital et 6 \$ d'intérêt, soit 106 \$. Le pouvoir d'achat du capital est toutefois de 90 \$ seulement, de sorte que le rendement réel du prêt est de -4 % (= 6 % - 10 %). Si le prêteur y perd, c'est l'emprunteur qui en profite²¹.

Finalement, l'inflation réduit le pouvoir d'achat de la monnaie détenue par les épargnants. La monnaie est couramment utilisée comme moyen d'échange et l'inflation réduit son pouvoir d'achat. Cette perte de richesse peut entraîner une baisse de la consommation.

Sur le plan social, l'inflation est surtout perçue comme une baisse de revenu, ce qui entraîne des luttes sociales, notamment syndicales, afin de rétablir la position relative de chacun. La population a moins confiance dans le fonctionnement de l'économie et exige des solutions rapides en choisissant souvent la stabilité des prix même si cela implique une augmentation du chômage.

19. En termes techniques, il s'agit d'une inflation non anticipée.

20. Quand l'inflation est prévue par le prêteur, il exige des taux d'intérêt plus élevés, de sorte que le transfert de richesse ne se produit pas.

21. On croit parfois que ce transfert de richesse s'effectue des pauvres vers les riches. Comme il y a beaucoup de prêteurs parmi les moins riches (notamment les retraités et tous ceux qui ont un peu d'argent à la banque) et qu'il y a également des emprunteurs dans toutes les couches de notre société, l'inflation est un phénomène qui transcende les classes sociales.

la théorie macroéconomique de la production, de l'emploi, des prix, des taux d'intérêt et du taux de change

Pour analyser l'évolution des indicateurs conjoncturels, il est plus facile d'utiliser un schéma simplifié de la réalité, de façon à concentrer l'analyse sur les mécanismes économiques qui déterminent (ou causent) le niveau de production et d'emploi, le niveau général des prix, les taux d'intérêt et le taux de change. Supposons qu'une hausse de la production entraîne par le fait même une augmentation de l'emploi et une baisse du taux de chômage. Supposons également que la structure des taux d'intérêt peut être résumée à l'aide d'un seul taux d'intérêt, celui des obligations à court terme du gouvernement (les bons du Trésor à 91 jours par exemple). L'explication théorique se présente en quatre étapes²²:

- la détermination des prix et de la production et la politique fiscale;
- la détermination des taux d'intérêt et la politique monétaire;
- l'ajustement de l'économie aux chocs externes;
- les perturbations économiques des années 1970-1980.

la détermination des prix et de la production et la politique fiscale

la détermination des prix et de la production

La quantité de biens et services produits dans une année ainsi que le niveau général des prix dépendent fondamentalement de l'interaction entre la **demande globale** et l'**offre globale** pour ces biens et services.

la demande globale

La demande globale représente la somme des demandes individuelles des agents économiques pour la production finale²³ de biens et services. Elle se définit comme la dépense que les consommateurs, les entreprises, les

22. L'approche générale de cette section est fondée sur les deux ouvrages suivants
W.J. Baumol et A.S. Blinder, *Economics, Principles and Policy*, Second Edition, Harcourt, Brace, Jovanovich Inc., 1982, 336 p.
A. Macmillan, *Macroeconomics, The Canadian Context*, Prentice-Hall, 1980, 356 p.

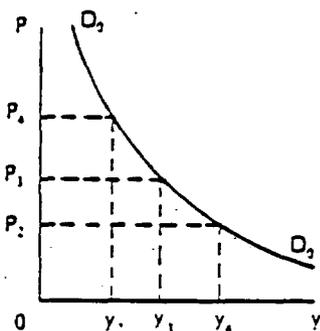
23. La production finale des biens et services comprend toute production ou le bien ou le service ne sera pas ultérieurement transformé. Ainsi, la demande globale comprend la demande des consommateurs pour les biens et services de consommation (c), la demande des entreprises pour les biens d'investissement (i), la demande des gouvernements pour les biens et services (g), la demande du secteur extérieur (les consommateurs, entreprises et gouvernements des pays étrangers) pour les biens et services (sx), moins la demande d'importation, c'est-à-dire cette partie de la demande de consommation, d'investissement et des gouvernements qui porte sur la production étrangère (-mi). Donc, $DG = c + i + g + sx - mi$.

gouvernements et le secteur extérieur sont prêts à faire pour acheter la production finale de biens et services, moins les importations.

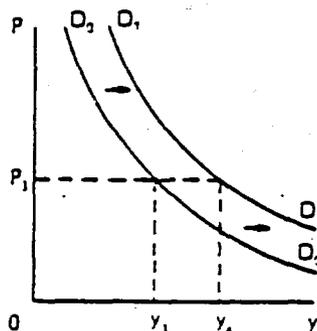
La demande globale peut être représentée par une courbe (graphique 3.4 a). Le niveau général des prix (P) se trouve rapporté sur l'axe vertical (ordonnée) et le volume de production (y) sur l'axe horizontal (abscisse). La courbe de demande globale identifie la quantité de biens et services (production finale) que les agents économiques sont prêts à acheter, à chaque niveau général des prix. Elle est inclinée vers la droite et le bas²⁴, ce qui indique que la quantité demandée est plus élevée quand le niveau général des prix est plus faible. Trois facteurs en sont responsables. Tout d'abord, à un niveau général des prix plus élevés, les taux d'intérêt tendent à être également plus élevés²⁵. Des taux d'intérêt élevés découragent l'investissement et l'achat de biens de consommation durables et ainsi, à des niveaux de prix supérieurs, le

Graphique 3.4 La demande globale

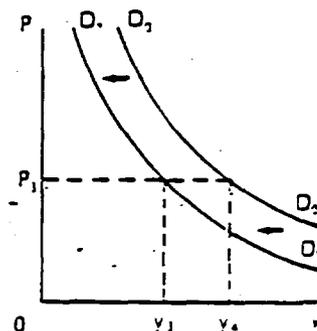
a) Courbe de demande globale



b) Augmentation de la demande globale



c) Diminution de la demande globale



P = niveau général des prix y = PIB réel

volume de production demandé est inférieur. Deuxièmement, une augmentation du niveau général des prix encourage une réduction des exportations, parce que les produits du pays deviennent plus coûteux à l'étranger, et encourage une augmentation des importations parce que les produits étrangers deviennent moins coûteux. Ainsi, à des niveaux de prix supérieurs, la quantité de production demandée est inférieure. Troisièmement, une augmentation du niveau général des prix entraîne une réduction de la valeur réelle de certains actifs comme la monnaie et les obligations. En effet, quand le niveau général du prix augmente, le pouvoir d'achat²⁶ de la monnaie détenue par la population diminue, ce qui se traduit par une baisse de la consommation

24. C'est-à-dire que la pente de la courbe de demande globale est négative.

25. Nous verrons pourquoi plus loin. Il est toutefois important d'indiquer que les relations de cause à effet établies dans ce chapitre (par exemple, le lien entre le taux d'intérêt et l'investissement) sont présentées en faisant l'hypothèse implicite que toutes les autres variables économiques pertinentes ne varient pas. C'est la célèbre hypothèse «ceteris paribus» que nous avons mise de côté pour éviter d'alourdir le texte.

26. Encore une fois, l'augmentation du niveau général des prix réduit le pouvoir d'achat des actifs dont lesquels la population détient sa richesse, et non pas le pouvoir d'achat du revenu parce que le revenu augmente avec l'inflation.

Ainsi, à des niveaux de prix supérieurs, le volume de production demandé diminue²⁷.

Les agents économiques responsables de chacune des composantes de la demande globale ont des comportements bien différents fondés sur des motivations qui leur sont propres. Ainsi, les consommateurs peuvent disposer de leur revenu personnel disponible (y_d)²⁸ de deux façons, soit en se procurant des biens et services de consommation, soit en épargnant. La consommation dépend donc du revenu personnel disponible et s'il varie, la demande de consommation varie. Par exemple, le revenu personnel disponible peut augmenter suite à une baisse importante des impôts du gouvernement, ce qui entraînerait une augmentation de la demande de consommation. Au contraire, si les consommateurs craignent de se retrouver en chômage dans un avenir proche et décident d'augmenter leurs épargnes en prévision de jours difficiles, il en résultera une baisse de la demande de consommation.

L'investissement privé est destiné à remplacer l'équipement usé ou encore à accroître la capacité de production des entreprises. L'entreprise qui désire acheter un nouveau bien d'équipement est influencée par le taux de rendement anticipé de l'investissement et par le taux d'intérêt auquel l'entreprise doit emprunter. Si le taux de rendement anticipé est supérieur au taux d'intérêt, l'investissement pourrait rapporter un profit net et vaut la peine d'être réalisé²⁹. Si le taux d'intérêt augmente, certains projets d'investissement ne sont plus rentables, ce qui amène une diminution de la demande d'investissement. De plus, l'investissement privé dépend des anticipations des entreprises qui espèrent (ou essaient de calculer) un taux de rendement futur de l'investissement. Ces anticipations évoluent bien sûr rapidement (suite à une élection, une menace de guerre ou à une reprise de la conjoncture par exemple), de sorte que l'investissement est la composante la plus instable de la demande globale. La demande peut donc augmenter ou diminuer suite à une variation des anticipations des entreprises; ainsi, la fluctuation des impôts gouvernementaux sur les profits des entreprises se répercute sur la demande d'investissement.

La demande en biens et services du gouvernement (fédéral, provincial, municipal) dépend des choix budgétaires de celui-ci. Cette demande comprend à la fois les dépenses courantes (salaires, achat de papier, etc.) et d'investissement (construction de routes, aéroports, écoles, etc.), mais elle exclut les paiements de transfert qui font partie du revenu personnel

²⁷ L'étudiant doit apprendre à distinguer un déplacement le long de la courbe de demande globale et un déplacement de la demande globale. Ainsi, quand le niveau général des prix augmente (diminue), la quantité demandée de biens et services diminue (augmente); cela est illustré par la courbe de demande globale. Par contre, si le comportement des agents économiques varie, cela se traduit par un changement des conditions économiques et toute la courbe de demande globale se déplace. Par exemple, une augmentation du revenu personnel disponible ou des exportations entraîne une hausse de la demande globale qui traduit le fait que les agents économiques sont prêts à acheter une plus grande quantité de biens et services à chaque niveau des prix.

²⁸ Le revenu personnel disponible comprend le revenu perçu par les particuliers, salaires, intérêts, dividendes, moins les impôts, plus les paiements de transfert des gouvernements. Voir le chapitre 11 sur le revenu et le patrimoine des ménages.

²⁹ Par exemple, si le taux d'investissement anticipé est de 10% et que le taux d'intérêt est de 8%, le taux de profit net est de 2% et il est rentable d'acheter le bien d'équipement. Par contre, si le taux d'intérêt augmente à 11%, l'investissement n'est plus rentable. Si l'entreprise possède les fonds requis pour l'investissement, mieux vaut pour elle de les prêter à 11% en achetant des obligations du gouvernement; si elle doit emprunter pour réaliser l'investissement, elle fera alors une perte nette. Voir le chapitre 15 sur l'investissement et le financement des entreprises.

disponible des ménages. Le gouvernement possède une liberté d'action plus grande que celle des consommateurs et des entreprises parce qu'il peut plus facilement emprunter pour financer son déficit quand ses dépenses excèdent ses revenus. Par ailleurs, le budget du gouvernement peut aussi être excédentaire, si ses dépenses sont inférieures à ses revenus. La demande du gouvernement peut augmenter ou diminuer suite à une décision discrétionnaire. Lors d'une guerre, par exemple, le gouvernement dépense plus et sa demande augmente de beaucoup. Par contre, pour ralentir l'inflation, le gouvernement peut décider de réduire sa demande en dépensant moins tout en conservant les impôts au même niveau.

La demande d'exportation dépend de l'évolution de l'économie des autres pays; celle du Québec et du Canada dépend de l'économie américaine. Quand elle est en expansion, les consommateurs et les entreprises américaines ont besoin d'une plus grande quantité de produits canadiens et québécois³⁰ de sorte que la demande d'exportation augmente. De même, une dépréciation du dollar canadien rend les produits canadiens moins coûteux aux États-Unis, ce qui fait augmenter la demande d'exportation. Les mêmes facteurs jouent pour la demande d'importation. Une partie des biens et services que se procurent les consommateurs, les entreprises et les gouvernements provient d'autres pays. La demande d'importation augmente quand le revenu national est à la hausse. Plus le revenu personnel disponible est élevé plus les particuliers achètent des produits importés. Il en est de même des entreprises. Par contre, la dépréciation du dollar canadien rend les importations plus coûteuses, ce qui réduit la demande d'importation.

En définitive, chaque composante de la demande globale peut augmenter ou diminuer et l'effet net de ces mouvements entraîne une augmentation ou une diminution de la demande globale. Une hausse de la demande globale (déplacement vers la droite au graphique 3.4 b) traduit le fait que les agents économiques sont prêts à acheter une plus grande quantité de production à chaque niveau des prix. Inversement, la baisse (déplacement vers la gauche au graphique 3.4 c) signifie que les agents économiques sont prêts à acheter une quantité plus faible à chaque niveau des prix.

l'offre globale

L'offre globale se définit comme la quantité de biens et services que les entreprises sont prêtes à produire à un moment donné. La courbe d'offre globale (graphique 3.5 a) identifie la quantité de biens et services que les entreprises sont prêtes à produire à chaque niveau général des prix. Elle est inclinée vers la droite et le haut (sa pente est positive), puisque les entreprises sont prêtes à produire une quantité moindre quand le niveau général des prix est faible et une quantité plus forte quand il est élevé. En effet, les entreprises produisent plus ou moins selon la profitabilité de la production. Si celle-ci augmente, elles produisent plus et inversement. La profitabilité (profit par unité produite) est égale au prix moins le coût par unité produite (le coût

³⁰ Comme le bois, l'aluminium, le cuivre, etc.

moyen). Le coût moyen est assez stable à court terme, car les entreprises ont des contrats à prix fixe pour la plupart de leurs intrants; par exemple, les contrats de travail ont une durée de 2 ou 3 années. Si le niveau général des prix augmente tandis que le coût moyen de production des entreprises demeure stable à court terme, les entreprises ont donc intérêt à produire plus.

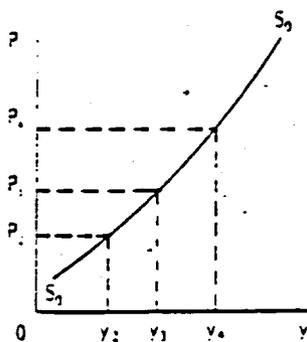
Deux facteurs peuvent faire augmenter ou diminuer l'offre globale: le prix des intrants et la productivité³¹. Quand le prix d'un intrant augmente, le coût moyen de production augmente et la profitabilité de chaque niveau de production diminue, de sorte que les entreprises sont prêtes à produire une quantité moindre au même niveau des prix, ou encore elles sont prêtes à vendre la même quantité à un prix supérieur de façon à rétablir la rentabilité de la production; autrement dit, les entreprises refilent aux consommateurs une partie de leurs hausses de coûts de production. L'augmentation du prix des intrants entraîne donc une diminution de l'offre globale. Par contre, une baisse du prix des intrants entraîne une augmentation de l'offre globale.

L'introduction du progrès technologique, par exemple l'utilisation de machines plus efficaces consommant moins d'énergie ou demandant moins de main-d'oeuvre, a pour effet de diminuer le coût moyen de production de sorte que les entreprises sont prêtes à produire plus à un même niveau de prix. L'amélioration de la productivité entraîne donc une augmentation de l'offre globale.

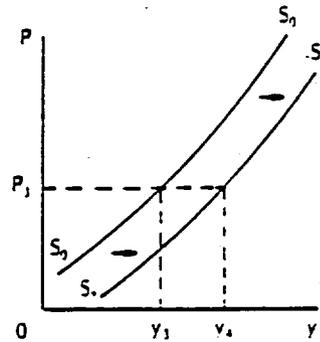
Une augmentation de l'offre globale (déplacement vers la droite au graphique 3.5 b) traduit le fait que les entreprises sont prêtes à produire une plus grande quantité à chaque niveau des prix. Inversement, la baisse (déplacement vers la gauche au graphique 3.5 c) signifie que les entreprises sont prêtes à produire une quantité moindre à chaque niveau des prix.

Graphique 3.5 L'offre globale

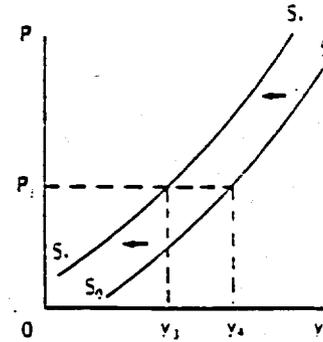
a) Courbe d'offre globale



b) Augmentation de l'offre globale



c) Diminution de l'offre globale



31. Il faut distinguer entre un déplacement le long de la courbe d'offre (de la quantité offerte par rapport au niveau des prix) et un déplacement de la courbe d'offre suite à une modification des conditions économiques.

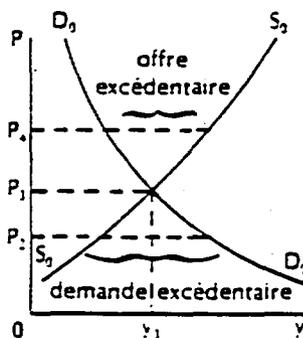
le niveau d'équilibre des prix et de la production

Le niveau d'équilibre des prix et de la production dépend de l'interaction de l'offre globale et de la demande globale. Par équilibre, nous entendons une situation où les agents économiques (demandeurs) et les entreprises (offreurs) n'ont aucune raison de changer de comportement parce que leurs intentions d'acheter et de produire sont satisfaites. Dans de telles circonstances, il n'existe aucune force économique qui puisse faire varier le niveau d'équilibre des prix et de la production (graphique 3.6 a). Le mécanisme d'ajustement vers l'équilibre passe par le niveau désiré d'inventaires³² des entreprises. Un niveau inférieur au niveau désiré signale aux entreprises que la demande est forte et qu'il leur serait profitable de produire plus et d'augmenter leurs prix; inversement, un niveau supérieur leur signale de produire moins et de réduire leurs prix. Si le niveau général des prix est trop élevé (P_4 au graphique 3.6 a), la quantité offerte par les entreprises est supérieure à la quantité demandée des agents économiques, d'où une offre excédentaire qui fait hausser les inventaires non désirés. Les entreprises ont intérêt à réduire la production, tout en se faisant concurrence sur les prix, de sorte que le niveau des prix tend à baisser. Si le niveau général des prix est trop bas (P_2), la quantité demandée est supérieure à la quantité offerte, d'où une demande excédentaire. Les inventaires diminuent, le niveau des prix tend à augmenter et les entreprises augmentent leur production. En définitive, il n'existe qu'un seul niveau de production et de prix qui satisfasse à la fois les demandeurs et les offreurs: le niveau des prix P_1 et le niveau de PIB réel (y_1). C'est donc l'interaction de l'offre globale et de la demande globale qui détermine, à court terme, le niveau d'équilibre des prix et de la production.

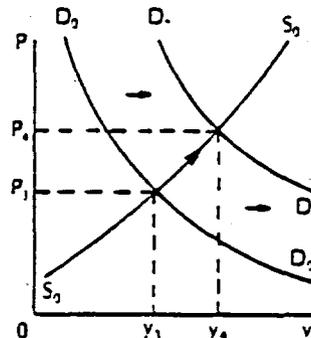
L'économie se déplace vers d'autres niveaux d'équilibre des prix et de la production quand la demande et l'offre globales subissent des chocs.

Graphique 3.6 Détermination du niveau des prix et de la production

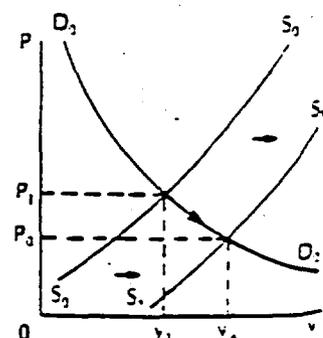
a) Niveau d'équilibre des prix et de la production



b) Effet d'une augmentation de la demande globale



c) Effet d'une augmentation de l'offre globale



32. Le niveau désiré d'inventaires est le niveau nécessaire aux entreprises pendant leur exploitation normale

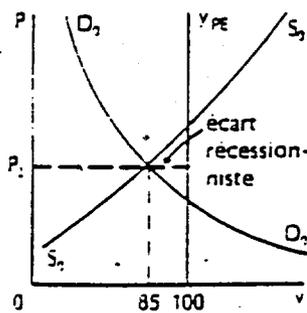
Une augmentation de la demande globale (graphique 3.6 b) causée par une hausse des dépenses gouvernementales ou des exportations, entraîne une expansion de l'économie et de l'inflation. Par contre, une baisse de la demande globale causée par une chute des investissements ou des exportations occasionne une récession économique et une diminution du niveau des prix (déflation). Une augmentation de l'offre globale (graphique 3.6 c) peut être causée par une hausse de productivité, ce qui entraîne une expansion économique accompagnée d'une baisse du niveau des prix. Au contraire, une diminution de l'offre globale causée par une hausse des taux de salaire ou du prix de l'énergie, entraîne une récession économique accompagnée d'inflation (la stagflation). Bien sûr, la demande et l'offre globales peuvent varier en même temps dans la même direction ou dans une direction opposée, et avec des intensités différentes. L'effet net dépend de la direction et de l'intensité de chaque déplacement.

le niveau de production de plein-emploi

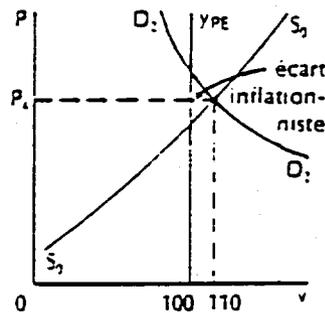
Le niveau d'équilibre de la production atteint par l'économie à un moment donné n'est pas nécessairement le niveau de production qui assure le plein-emploi des ressources¹¹. Tout dépend du niveau potentiel de production. En effet, l'économie peut être en équilibre à un niveau de production supérieur ou inférieur au niveau de plein-emploi. L'économie peut fort bien être en équilibre en situation de sous-emploi des ressources. Il existe alors un écart récessionniste qui représente la quantité de production qu'il manque pour atteindre le plein-emploi (graphique 3.7 a). Par ailleurs, l'économie peut être en équilibre à un niveau de production supérieur au plein-emploi; il existe alors un écart inflationniste représentant la quantité de production excédant le niveau de plein-emploi des ressources (graphique 3.7 b). L'économie est en

Graphique 3.7 Le niveau de production de plein-emploi

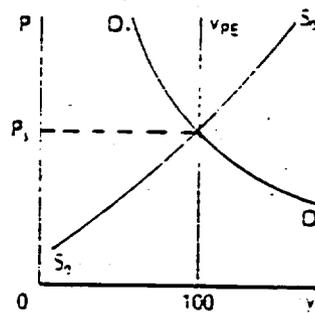
a) Écart récessionniste



b) Écart inflationniste



c) Plein-emploi des ressources



v_{PE} = niveau de production de plein-emploi

11. On se rappelle que le niveau de production de plein-emploi (ou PIB potentiel) correspond au niveau de production compatible avec un taux d'inflation stable, c'est-à-dire avec le TCN.

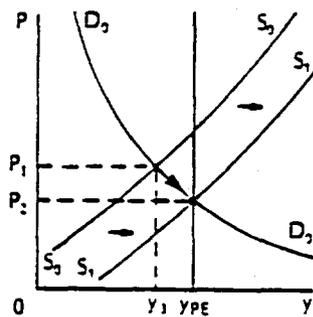
équilibre de plein-emploi uniquement lorsque le PIB d'équilibre correspond au PIB de plein-emploi (graphique 3.7 c).

Une économie peut s'ajuster de diverses façons à un écart récessionniste. La première façon est amorcée par une baisse des prix des intrants qui entrainerait une augmentation de l'offre globale et la résorption du chômage conjoncturel accompagnées d'une baisse du niveau général des prix (graphique 3.8 a). En effet, théoriquement, un taux de chômage plus élevé devrait entrainer une baisse des salaires, ce qui provoquerait une réduction des coûts de production et une augmentation de l'offre globale et rétablirait ainsi le plein-emploi des ressources³⁴. Malheureusement, l'expérience des dernières décennies révèle que les prix, surtout les salaires, dans les pays occidentaux (notamment l'Amérique du Nord), ont peu tendance à s'ajuster à la baisse en situation de récession. Ainsi, comme résultat, l'économie peut être en équilibre pendant longtemps, avec un chômage conjoncturel élevé et persistant, si les prix des intrants, notamment les salaires, ne s'ajustent pas à la baisse.

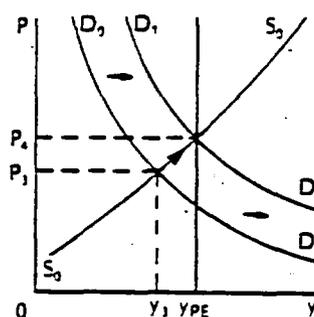
Cette situation a été mise en lumière par John Maynard Keynes alors qu'il tentait d'expliquer le pourquoi de la Grande Dépression de 1929-1933. Il a également fourni un moyen de sortir d'une telle récession. Le gouvernement possède, comme nous l'avons déjà noté, une liberté d'action plus grande que celle des consommateurs et des entreprises. Il peut augmenter délibérément sa dépense de façon à faire augmenter la demande globale. Par l'intermédiaire d'une **politique de stabilisation**, dans ce cas-ci une **politique expansionniste** (graphique 3.8 b), l'économie peut atteindre un équilibre de plein-emploi, mais à un niveau de prix plus élevé, c'est-à-dire avec une certaine inflation.

Graphique 3.8 Ajustement de l'économie à un écart récessionniste

a) Ajustement par la baisse des prix



b) Ajustement par une politique expansionniste



34. Plusieurs économistes sont d'avis que le succès du Japon de passer rapidement à travers la récession causée par les chocs pétroliers des années '70 s'explique grandement par ce mécanisme. Selon eux, il faut créer de nouvelles habitudes et de nouveaux mécanismes en matière de relations de travail qui permettraient aux salaires d'être plus flexibles à la baisse comme à la hausse. Enfin, il est possible de penser que les salaires finiront par devenir flexibles à la baisse si le gouvernement n'adopte pas des politiques expansionnistes à chaque fois que le plein-emploi n'est pas totalement atteint.

L'ajustement de l'économie à un écart inflationniste peut être atteint au moyen de mécanismes identiques. Quand la production d'équilibre est supérieure à la production de plein-emploi, les emplois sont nombreux, les chômeurs rares, la demande pour les produits des entreprises est forte et les usines tournent à plein régime. Les agents économiques demandent à l'appareil de production de produire plus qu'il n'est capable de produire en situation de prix stables. Ce contexte est naturellement propice à des augmentations de prix et de salaires, de sorte que les coûts de production augmentent, ce qui entraîne une baisse de l'offre globale (graphique 3.9 a). La diminution de l'offre globale permet d'atteindre le PIB de plein-emploi par une hausse du niveau du prix et une baisse du niveau de production. Alors, l'économie n'opère plus en surchauffe et l'inflation s'arrête.

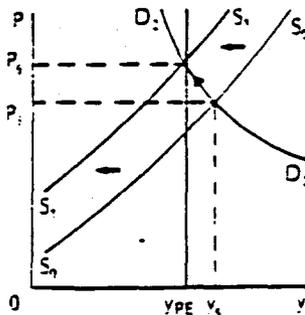
Si l'on veut éviter l'inflation, un autre mode d'ajustement consiste à réduire la demande globale. C'est ce qui arrive quand le gouvernement adopte une politique de stabilisation restrictive par laquelle il réduit la demande de biens et services³⁵ (graphique 3.9 b).

la politique fiscale

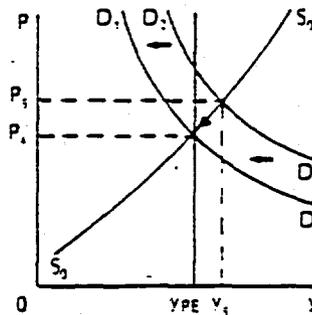
Le budget du gouvernement est composé de ses recettes fiscales d'une part et de ses dépenses d'autre part³⁶. Les recettes fiscales proviennent largement des impôts de toutes sortes, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de vente. Les dépenses gouvernementales comprennent à la fois les achats de biens et services et les paiements de transfert. Le budget du gouvernement est en équilibre pour une période donnée (une année par exemple), si les recettes fiscales sont égales aux dépenses. Il est en déficit si les recettes fiscales sont inférieures aux dépenses et en surplus dans le cas contraire.

Graphique 3.9 Ajustement de l'économie à un écart inflationniste

a) Ajustement par la hausse des prix



b) Ajustement par une politique restrictive



35. On comprend alors facilement que les politiques de stabilisation du gouvernement sont fondamentalement des politiques de gestion de la demande globale.

36. Voir le chapitre 17 sur l'évolution des finances publiques.

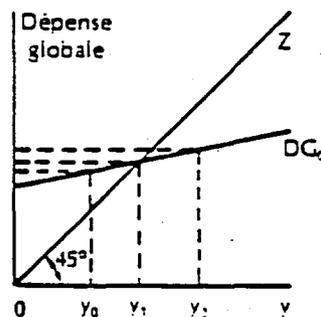
la théorie keynésienne

L'approche néo-keynésienne utilisée dans ce chapitre est tout à fait compatible avec l'analyse keynésienne traditionnelle³⁷. En fait, l'approche néo-keynésienne est tout simplement plus générale que celle de Keynes qui présente un cas particulier. La présentation conventionnelle de la théorie keynésienne est fondée sur la notion de dépense globale qui établit une relation entre les intentions de dépense des agents économiques et leur niveau de revenu, pour un certain niveau des prix (c'est-à-dire à prix constants). La dépense globale peut être représentée par une courbe de dépense globale (graphique 3.10 a). La dépense globale est mesurée sur l'axe vertical et le niveau de production et le revenu³⁸, sur l'axe horizontal. Les deux axes utilisent la même échelle mesurée en milliards de dollars constants (à prix constants). La courbe de dépense globale représente la dépense totale que les agents économiques sont prêts à faire pour acheter la production, à chaque niveau de revenu national, pour un certain niveau des prix. La courbe est inclinée positivement parce qu'à mesure que la production augmente, les agents économiques reçoivent plus de revenus et, en conséquence, sont prêts à acheter une plus grande quantité de biens et services. La droite OZ fait un angle de 45° par rapport aux axes; chaque point de OZ indique que la dépense totale est égale au PIB. C'est seulement sur les points de cette droite que la production entière est achetée et vendue.

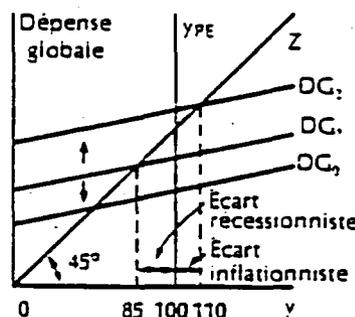
Le niveau d'équilibre du revenu national s'établit à y_1 , parce que c'est seulement à ce niveau de revenu que les agents économiques et les

Graphique 3.10 L'approche keynésienne

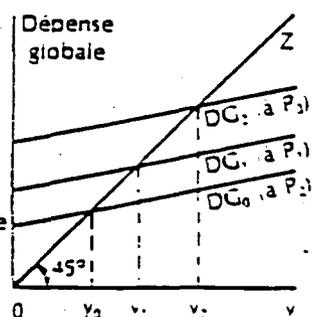
a) Courbe de dépense globale et niveau d'équilibre de la production



b) Écarts récessionniste et inflationniste



c) Construction de la courbe de demande globale



37. A titre d'exemple de l'approche keynésienne traditionnelle, le lecteur pourra consulter le chapitre 3 de l'édition précédente du présent livre.

38. Un niveau de production de 100 milliards engendre nécessairement un niveau de revenu national (salaires, profits, intérêts, loyers, rentes) de 100 milliards. Le niveau de revenu national est rigoureusement identique au niveau de production. Voir l'annexe 2 sur la comptabilité nationale.

entreprises ne modifient pas leur comportement. À y_0 , les agents économiques veulent acheter plus qu'il est produit, ce qui incite les entreprises à produire plus, et le contraire à y_2 .

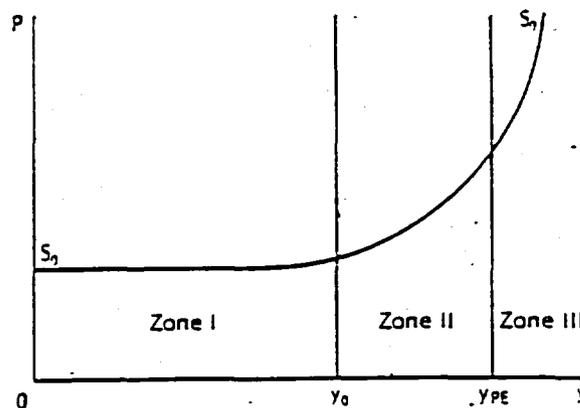
Cette approche permet également de définir les écarts récessionniste et inflationniste. Au graphique 3.10 b, si le PIB potentiel s'élève à 100 milliards et que les intentions de dépense des agents économiques établissent la dépense globale à DC_1 , il existe un écart récessionniste et l'économie se trouve en équilibre et en situation de récession. Par contre, une dépense globale supérieure au PIB potentiel détermine un écart inflationniste.

La courbe de demande globale peut être construite à partir de la dépense globale en tenant compte du niveau général des prix. Chaque courbe de dépense globale n'existe que pour un certain niveau des prix. Si le niveau général des prix augmente, cela entraîne une réduction de la valeur des actifs comme la monnaie, d'où une baisse de la consommation. Celle-ci, en retour, entraîne une diminution de la courbe de dépense globale (graphique 3.10 c) ce qui détermine un niveau d'équilibre inférieur du PIB réel. Inversement, une baisse du niveau des prix entraîne une hausse de la consommation et, par conséquent, du niveau d'équilibre de la production. Les trois couples prix-production du graphique 3.10 c sont ceux qui ont servi à construire la courbe de demande globale du graphique 3.4 a.

La présentation conventionnelle de la théorie keynésienne est limitée à une situation de chômage ou alternativement à une situation d'inflation. L'approche néo-keynésienne permet de considérer la présence simultanée de chômage et d'inflation, ou encore une situation d'inflation faible et stable. Elle tient compte de l'offre globale, négligée à juste titre par Keynes, ce qui permet de comprendre les effets économiques des chocs sur l'offre, comme ceux survenus durant les années 70.

Il est possible de présenter une courbe d'offre globale d'une forme plus générale comme celle de l'analyse keynésienne traditionnelle. La courbe du graphique 3.11 possède trois zones différentes. Rappelons que la pente de la courbe d'offre globale augmente avec le degré d'utilisation des ressources, c'est-à-dire à mesure que l'économie s'approche du plein-emploi. La zone I

Graphique 3.11 Forme générale de l'offre globale



le multiplicateur

Quand une des composantes de la demande globale connaît une augmentation (ou une diminution) exogène, il s'ensuit une augmentation (ou une diminution) plus forte de la production de biens et services. Cela survient à cause du mécanisme du **multiplicateur**. Supposons une augmentation des exportations. Une telle exportation additionnelle se traduit par un accroissement identique du revenu des facteurs de production (salaires; profits, etc.). Les particuliers qui reçoivent ces revenus vont en dépenser une partie pour acheter des biens de consommation produits dans leur pays (injections dans le système économique); le reste sera épargné, versé en impôts et dépensé pour l'achat de produits importés (fuites du système économique). La nouvelle augmentation de la dépense se traduit par un accroissement de production et de revenu, accroissement qui occasionne à son tour une dépense accrue de biens de consommation, etc. Un tel processus se solde par une augmentation plus forte de la production intérieure que l'augmentation initiale qui l'a causée⁴¹. Le multiplicateur est donc le mécanisme par lequel un accroissement exogène de dépenses entraîne une augmentation plus grande du PIB. Plus la pente de la courbe de dépense globale est forte, plus l'effet multiplicateur est important. Comme la dépense globale représente la dépense effectuée pour acheter la production intérieure, le multiplicateur est d'autant plus grand que l'accroissement du revenu national sert à acheter la production plutôt que de servir à l'épargne, à payer des impôts ou à importer des biens et services. Autrement dit, le multiplicateur est d'autant plus élevé que les fuites⁴² sont faibles.

La taille du multiplicateur varie en fonction de la situation de la demande globale par rapport à l'offre globale. L'augmentation de la demande globale entraîne une hausse de la production intérieure ainsi qu'une augmentation du niveau général des prix. Le multiplicateur n'est plus que de 1,13 au graphique 3.12 b, une partie de l'accroissement de la demande étant absorbée par l'augmentation des prix. En situation de plein-emploi, l'accroissement de la demande se répercute surtout sur le niveau des prix, de sorte que le multiplicateur est plutôt faible. Le multiplicateur est plus élevé en situation de sous-emploi. Enfin, il opère autant dans le cas d'une baisse de la demande globale que dans le cas d'une augmentation.

Le multiplicateur est d'autant plus faible que les propensions marginales à épargner, à payer des impôts et à importer sont fortes. Le multiplicateur d'un

41. Supposons une augmentation de 4 milliards des exportations québécoises de bois aux États-Unis occasionnée par une reprise de la construction américaine. La dépense globale se déplace de DC_0 à DC_1 (graphique 3.12). Cette nouvelle position de la dépense globale détermine un nouveau niveau d'équilibre de la production qui augmente de 5 milliards. En définitive, une augmentation des exportations de l'ordre de 4 milliards entraîne une hausse du PIB de 5 milliards. La dimension du multiplicateur est égale au rapport entre l'accroissement de la production (Δy) et celui des dépenses (Δx) qui l'a provoqué. Dans l'exemple, le multiplicateur =

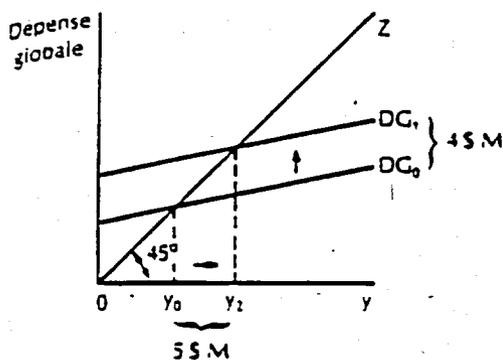
$$\frac{\Delta y}{\Delta x} = \frac{5 \text{ milliards}}{4 \text{ milliards}} = 1,25$$

C'est dire que, dans cet exemple, toute augmentation exogène des dépenses de 1 milliard fait croître le revenu national de 1,25 milliard.

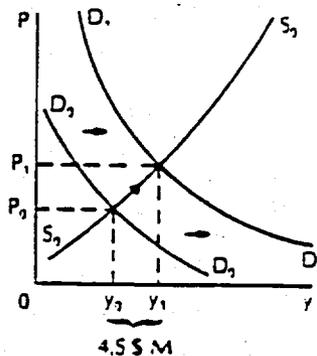
42. Pour être rigoureux sur le plan technique, il faudrait parler de la propension marginale à épargner, à payer des impôts et à importer, c'est-à-dire l'accroissement de l'épargne, des impôts et des importations consécutives à un accroissement du revenu national.

Graphique 3.12 Le multiplicateur

a) Dans l'approche keynésienne



b) Dans l'approche néo-keynésienne



grand pays peut donc être plus élevé que celui d'un petit pays, qui importe habituellement une plus forte proportion de son revenu national. Il en est de même pour les régions⁴³; quand une dépense (un projet d'investissement par exemple) effectuée dans une petite région comprend une très forte proportion d'importations, l'accroissement de production locale peut être plus faible que la dépense, de sorte que le multiplicateur peut être inférieur à l'unité. Le multiplicateur pour l'ensemble de l'économie canadienne se situe entre 1,5 et 2,5, mais probablement plus près de 1,5⁴⁴.

la détermination des taux d'intérêt et la politique monétaire

la détermination des taux d'intérêt

Il faut maintenant comprendre le rôle joué par la monnaie dans l'économie. La monnaie sert de moyen d'échange et facilite les transactions dans l'économie. Elle est détenue soit sous forme de monnaie fiduciaire (papier-monnaie et pièces de monnaie métallique), soit sous forme de dépôts bancaires. Comme

43. Pour calculer le multiplicateur au niveau régional, voir: Harvey Schwartz, *Guide d'évaluation des multiplicateurs régionaux*, ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, 1982, 198 p.

44. Quand le gouvernement du Canada augmente sa dépense de 1 \$ au Québec tout en augmentant sa dépense dans les autres provinces au prorata de leur production intérieure, le multiplicateur de la dépense gouvernementale s'élève à 1,512. Quand le gouvernement du Québec augmente sa dépense de 1 \$, en l'absence de toute augmentation dans les autres provinces, le multiplicateur est de 1,155. Ce dernier s'élève à 76 % de celui du fédéral, ce qui confère un rôle à jouer au gouvernement du Québec dans la politique fiscale de stabilisation. En outre, le multiplicateur de certaines dépenses, notamment dans la construction, est plus élevé parce qu'elles comportent peu d'importations. Voir le texte suivant: Pierre Fortin, *L'engagement des provinces dans la régulation de la conjoncture, rendement, extension et modalités*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1982, 37 p.

la monnaie facilite les transactions des agents économiques, la quantité de monnaie détenue par ceux-ci dépend du nombre et de la valeur des transactions effectuées. La quantité de monnaie augmente quand le revenu augmente car alors le nombre de transactions augmente ou encore quand le niveau des prix augmente car il faut alors payer plus cher chaque transaction effectuée.

La monnaie est un moyen d'échange commode, mais la détention de monnaie a un coût puisqu'elle pourrait être investie sous forme de placement et rapporter de l'intérêt⁴⁵. Le taux d'intérêt représente donc le coût de la détention de monnaie. Ces considérations permettent d'avancer qu'il existe une **demande de monnaie** qui représente la quantité de monnaie que les agents économiques sont prêts à détenir afin de financer leurs transactions⁴⁶. La quantité de monnaie demandée varie inversement en fonction du taux d'intérêt (graphique 3.13 a); la quantité demandée augmente quand le taux d'intérêt baisse et diminue quand il augmente, alors qu'un placement devient plus attrayant. Par contre, la demande augmente (déplacement de la courbe vers la droite) quand le nombre de transactions augmente, c'est-à-dire quand le PIB réel augmente, et quand le niveau général des prix est à la hausse. Comme le PIB réel multiplié par le niveau général des prix constitue le PIB monétaire (ou courant), la demande de monnaie augmente avec le PIB monétaire.

Par ailleurs, il existe une **offre de monnaie** qui est fortement sous le contrôle de la Banque du Canada qui surveille l'évolution de plusieurs agrégats monétaires dont la **masse monétaire**⁴⁷ au sens strict, nommée M1. Cet agrégat monétaire comprend la monnaie fiduciaire en circulation (en dehors du système bancaire) et les dépôts à vue dans les banques qui peuvent être transférés par chèque ou qui peuvent être retirés sur demande sans avoir à donner un préavis; ces dépôts à vue comprennent les comptes courants et les comptes de chèques personnels.

La Banque du Canada contrôle la masse monétaire⁴⁸ d'abord et avant tout par ses **opérations sur le marché public**, c'est-à-dire par l'achat et la vente des obligations du gouvernement fédéral. Il existe au Canada pour plusieurs milliards de dollars d'obligations⁴⁹ fédérales détenues par le public, les banques à charte et les institutions financières. Ces obligations sont couramment échangées sur un marché financier très bien organisé à travers le Canada. La Banque du Canada possède également des obligations du gouvernement fédéral et elle peut intervenir sur le marché financier, en vendant ou en achetant ces obligations. Quand la Banque du Canada vend des

45. C'est pourquoi la population ne conserve pas toute sa richesse (son avoir) sous forme de monnaie mais plutôt en possédant une gamme d'actifs plus ou moins liquides comme des dépôts d'épargne, des obligations, des actions, des immeubles, des oeuvres d'art, etc.

46. Il existe d'autres raisons pour détenir de la monnaie, notamment la spéculation et la précaution.

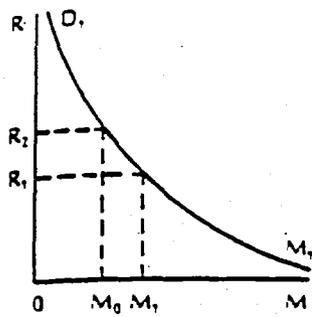
47. Il existe plusieurs autres définitions plus larges de la masse monétaire. En avril 1984, M1 s'élevait à 29,5 milliards au Canada.

48. La Banque du Canada possède d'autres moyens pour contrôler la masse monétaire: le taux d'escompte, la variation du coefficient des réserves secondaires et la persuasion morale. Le plus important demeure toutefois les opérations sur le marché public (ou opérations open market).

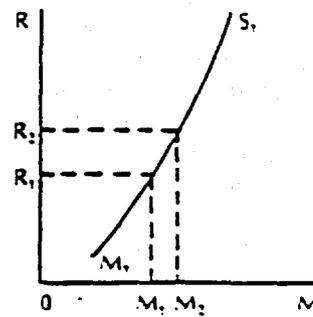
49. Il ne s'agit pas ici des obligations d'épargne qui peuvent être remboursées en tout temps.

Graphique 3.13 La demande et l'offre de monnaie

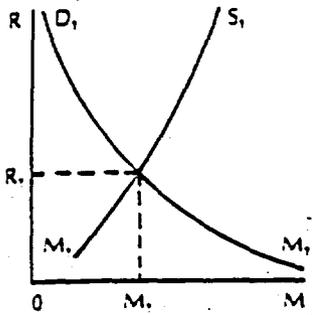
a) La demande de monnaie



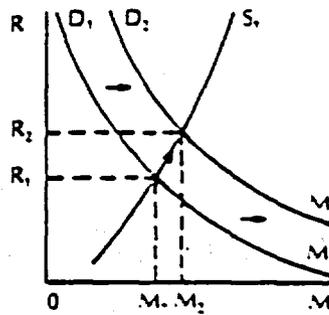
b) L'offre de monnaie



c) Niveau d'équilibre du taux d'intérêt



d) Effet de l'augmentation de la demande de monnaie



R = taux d'intérêt M = masse monétaire

obligations, par exemple à une banque à charte, elle est payée par chèque; cela fait baisser les réserves monétaires que la banque peut prêter et, par conséquent, son volume de prêts. La masse monétaire est ainsi réduite. Inversement, quand la Banque du Canada achète des obligations, elle paye par chèque; cela contribue à augmenter les réserves monétaires de la banque et lui permet d'accroître ses prêts. La masse monétaire augmente. La courbe d'offre de monnaie (graphique 3.13 b) est légèrement inclinée pour indiquer que les banques sont prêtes à offrir une plus grande quantité de monnaie, sous forme de prêts, à des taux d'intérêt plus élevés. Quand la banque centrale vend des obligations sur le marché public, il y a réduction de l'offre de monnaie et la courbe se déplace vers la gauche; et l'inverse dans le cas d'un achat d'obligations par la banque centrale.

L'offre et la demande de monnaie déterminent un taux d'intérêt et une masse monétaire d'équilibre (graphique 3.13 c). Quand survient une poussée inflationniste, la demande de monnaie augmente, ce qui entraîne un taux d'intérêt plus élevé (graphique 3.13 d). Celui-ci en retour fait diminuer l'investissement (surtout en construction résidentielle) et la dépense de consommation durable. C'est une des raisons pour lesquelles la quantité

demandée de la courbe de demande globale (graphique 3.4 a) diminue quand le niveau des prix augmente.

la politique monétaire

Si la politique fiscale relève du ministre des Finances, la **politique monétaire** est du ressort du gouverneur de la Banque du Canada. Ce dernier doit toutefois adopter des politiques qui siéent au ministre des Finances. La politique monétaire consiste fondamentalement à faire varier la masse monétaire ou les taux d'intérêt dans le but de stabiliser l'activité économique. En situation de récession, la Banque du Canada opère une augmentation de la masse monétaire, de façon à faire baisser le taux d'intérêt (graphique 3.14 a). Celle-ci entraîne une augmentation de l'investissement et de l'achat de biens de consommation durables qui a pour effet de faire augmenter la demande globale et de favoriser l'expansion de l'économie. L'inverse survient en situation inflationniste (graphique 3.14 b). La politique monétaire canadienne n'opère pas en vase clos: elle est fortement influencée par ce qui se passe à l'étranger, surtout aux États-Unis, par l'intermédiaire du taux de change.

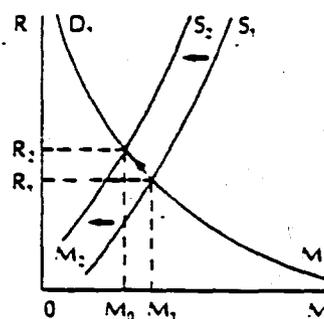
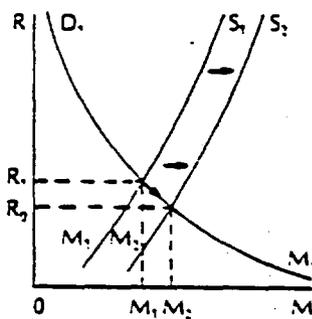
l'ajustement de l'économie aux chocs externes

Le taux de change, qui est le prix auquel le dollar canadien (ou la devise canadienne) s'échange contre les autres monnaies⁵⁰ constitue un des principaux liens économiques avec les économies étrangères. Il existe une demande⁵¹ pour le dollar canadien qui dépend des exportations canadiennes et des entrées de capitaux. En effet, les étrangers qui achètent les produits canadiens ou qui placent des capitaux au Canada doivent le faire en dollar

Graphique 3.14 La politique monétaire

a) Politique expansionniste

b) Politique restrictive



50. Le taux de change du dollar canadien est habituellement évalué en dollar américain.

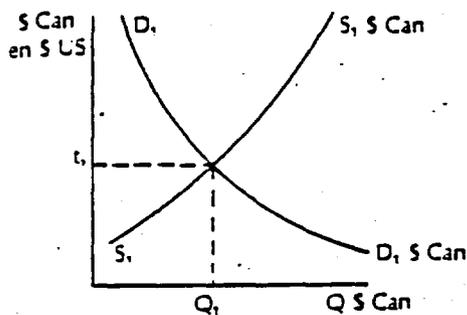
51. Les relations économiques extérieures sont expliquées en détail au chapitre 7.

canadien. La quantité demandée de devise canadienne est plus forte quand son prix est faible (et inversement) parce que le taux de change plus faible rend nos exportations moins coûteuses et incite les consommateurs étrangers à acheter davantage de produits canadiens. Il existe également une offre de dollars canadiens qui dépend des importations canadiennes et des sorties de capitaux. Pour acheter ou effectuer des placements à l'étranger, il faut opérer avec la monnaie des pays étrangers. La quantité offerte de dollars canadiens est plus forte quand son prix est élevé (et inversement) parce qu'un taux de change élevé rend les importations moins coûteuses et incite les consommateurs canadiens à acheter davantage de produits importés. L'offre et la demande pour le dollar canadien sur le marché de change étranger déterminent le taux de change (graphique 3.15 a). Quand les exportations augmentent, la demande pour la monnaie canadienne augmente, ce qui tend à hausser (apprécier) le taux de change (graphique 3.15 b). Quand il y a une sortie de capitaux, l'offre augmente et le taux de change est déprécié (graphique 3.15 c).

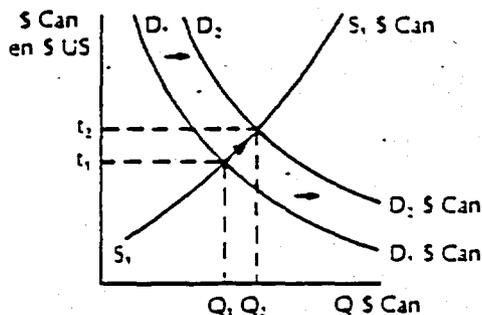
Les mouvements de capitaux (entrées et sorties) sont fortement influencés par l'écart entre le taux d'intérêt américain et le taux d'intérêt canadien. Il

Graphique 3.15 Le taux de change

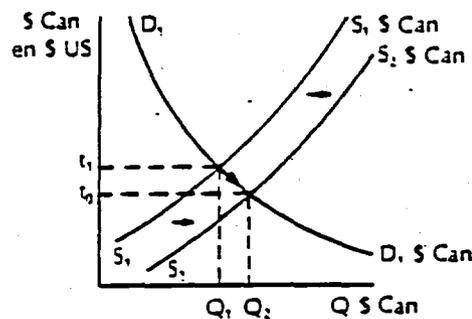
a) Niveau d'équilibre du taux de change



b) Augmentation de la demande de \$ canadien



c) Augmentation de l'offre de \$ canadien



t = taux de change

existe des milliards de dollars de capitaux à court terme en Amérique du Nord qui cherchent les meilleurs taux d'intérêt. Si les taux d'intérêt à court terme sont plus élevés aux États-Unis, ces capitaux quittent le Canada, ce qui crée une augmentation de l'offre du dollar canadien et fait baisser sa valeur externe.

L'évolution interne de l'économie canadienne influence celle du taux de change. Trois variables sont à considérer: le taux de croissance de l'économie, le taux d'inflation et les taux d'intérêt. Si le taux de croissance de l'économie est rapide, cela fait augmenter les importations. Un taux d'inflation plus élevé au Canada qu'aux États-Unis mine la compétitivité des entreprises canadiennes, fait chuter les exportations et fait augmenter les importations. Des taux d'intérêt plus faibles au Canada qu'aux États-Unis favorisent une sortie de capitaux. Dans chaque cas, le taux de change canadien tend à se déprécier.

Les politiques de stabilisation ont un impact sur le taux de change. Une politique monétaire expansionniste tend à faire baisser le taux d'intérêt ce qui entraîne une baisse du dollar canadien. Une **politique fiscale expansionniste** entraîne une augmentation du PIB monétaire et, par conséquent, une hausse de la demande de monnaie qui cause une augmentation du taux d'intérêt; l'entrée de capitaux qui s'ensuit amène une hausse du dollar canadien. La baisse du taux de change dans le premier cas vient appuyer la politique monétaire expansionniste, puisque cela favorise une croissance des exportations et une baisse des importations. Il y a donc un effet de rétroaction positif. Par contre, dans le deuxième cas, l'effet de rétroaction est négatif; la hausse du taux de change affaiblit l'expansion générée par la politique fiscale expansionniste.

L'évolution de l'économie américaine, compte tenu de sa taille relative, fait subir des chocs externes importants à l'économie canadienne. L'expansion de l'économie américaine favorise la hausse des exportations, l'accroissement de la demande globale et du PIB réel, ainsi qu'une augmentation du taux de change au Canada. Un taux d'inflation américain plus faible que le taux canadien contribue à faire diminuer les exportations, le PIB et le taux de change au Canada. Des taux d'intérêt plus élevés aux États-Unis, suite à une politique monétaire restrictive par exemple, provoquent une sortie de capitaux et une baisse du taux de change au Canada.

La Banque du Canada intervient, activement à l'occasion, pour stabiliser le taux de change. Toutefois, elle peut difficilement aller dans une direction tout à fait opposée aux forces fondamentales de l'économie. Elle peut cependant ralentir une baisse qui risque de devenir trop accentuée en vendant des dollars américains pour acheter des dollars canadiens; cette solution convient tant qu'elle en possède. Elle peut également ralentir une hausse trop rapide en vendant des dollars canadiens pour acheter des dollars américains; cela revient à augmenter la masse monétaire avec les effets que l'on connaît. La banque centrale peut également augmenter les taux d'intérêt au Canada pour enrayer une sortie de capitaux.

La politique monétaire canadienne est fortement liée à la politique cambiale (en matière de taux de change). Supposons que l'inflation est plus rapide aux États-Unis. Cela devrait normalement entraîner une appréciation

du dollar canadien⁵². La Banque du Canada peut soit accepter la hausse du dollar canadien soit intervenir pour stabiliser le taux de change. Si elle choisit cette dernière solution, elle provoquera probablement une hausse des exportations et une expansion de l'économie susceptible de causer une vague inflationniste. Une telle politique de stabilisation du taux de change risque donc d'importer l'inflation américaine. Supposons par ailleurs que la Réserve fédérale américaine adopte une politique monétaire restrictive qui fait hausser le taux d'intérêt américain. Cela devrait normalement résulter en une dépréciation du dollar canadien. Si la Banque du Canada choisit de stabiliser le taux de change en luttant contre la baisse du dollar, elle doit adopter une politique monétaire restrictive et faire augmenter les taux d'intérêt⁵³ au Canada. Dans les deux exemples choisis, la voie empruntée par la banque centrale n'est pas nécessairement adaptée aux conditions économiques canadiennes. En choisissant de protéger le dollar canadien, la banque centrale ajuste en quelque sorte sa politique monétaire sur celle des États-Unis.

La seule façon par laquelle la Banque du Canada peut avoir une politique monétaire indépendante de celle des États-Unis est d'accepter de larges fluctuations du dollar canadien. Il existe toutefois de bonnes raisons d'essayer de stabiliser le dollar canadien ou d'en ralentir les fluctuations. La stabilité du dollar facilite les transactions commerciales en réduisant les coûts inhérents aux risques associés aux fluctuations du taux de change. Et elle atténue le risque d'une spéculation internationale sur le dollar canadien qui aurait pour effet d'amplifier les fluctuations⁵⁴.

les perturbations économiques des années 70-80

la stagflation de 1973-1975

Il est possible de présenter succinctement les effets macroéconomiques des chocs sur l'offre globale (tableau 3.3). Cela peut servir de toile de fond à l'analyse d'une perturbation majeure qui a frappé les économies occidentales: la stagflation de 1973-1975.

Trois facteurs se sont conjugués pour amener des hausses de prix des produits de base. Tout d'abord, les premières années de la décennie furent caractérisées par une expansion rapide de l'économie mondiale qui a causé une forte augmentation des prix de certaines matières premières, notamment les métaux. Ensuite, de mauvaises récoltes à travers le monde se sont

52. L'appréciation du dollar canadien contribue à réduire le prix des importations à court terme et, par conséquent, contribue à réduire l'inflation. Par contre, elle nuit à moyen terme (1 à 3 ans) aux exportations canadiennes. Le Canada a connu une appréciation de sa monnaie en 1975-1976, alors que l'inflation américaine dépassait celle du Canada, au moment où l'économie américaine subissait le choc inflationniste du prix du pétrole.

53. La banque centrale conserve traditionnellement un écart positif entre les taux d'intérêt canadien et américain pour favoriser une entrée de capitaux au Canada et éviter une dépréciation du taux de change.

54. D'autres raisons sont invoquées par: Pierre Fortin, *Chômage, inflation et régulation de la conjoncture au Québec*. L'Institut de recherches C.D. Howe, 1980, p. 93.

Tableau 3.3 Sommaire des effets macroéconomiques des chocs sur l'offre globale

Chocs économiques	Effet sur l'offre globale	Effet sur les indicateurs conjoncturels			
		P	y	u	R
Taux de salaire ↑	—	↑	↓	↑	↑
Prix des autres intrants (ex. énergie) ↑	—	↑	↓	↑	↑
Productivité ↑	—	↓	↑	?	.

Légende: ↑ augmentation
 ↓ diminution
 → augmentation de l'offre globale
 ← diminution de l'offre globale
 ? indéterminé
 P niveau général des prix
 R taux d'intérêt nominal
 u taux de chômage
 y PIB réel

succédées de 1972 à 1974 et ont entraîné une flambée des prix des produits alimentaires.

Le facteur crucial fut toutefois l'explosion du prix mondial du pétrole qui fut presque multiplié par 4 en 1973-1974. Comme la dépense énergétique constitue une part importante du budget des consommateurs et que le pétrole entre dans la fabrication d'un grand nombre de produits, l'augmentation du prix du pétrole a déclenché une poussée inflationniste.

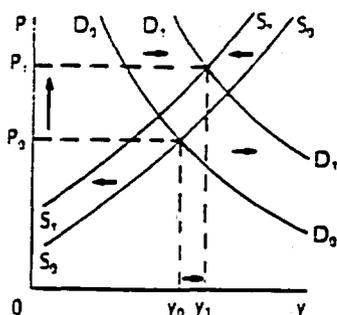
La forte augmentation du prix d'un intrant, surtout de l'importance du pétrole, a pour effet une réduction de l'offre globale, ce qui entraîne une réduction du PIB réel et une hausse du niveau général des prix, c'est-à-dire la stagflation⁵⁵. C'est ce qui est survenu au Canada et au Québec, mais de façon plus complexe⁵⁶. Comme le Canada est un pays producteur de pétrole et que le gouvernement fédéral a contrôlé l'évolution du prix du pétrole sans le laisser augmenter au niveau mondial, la réduction de l'offre globale a été moins forte qu'aux États-Unis. Elle a néanmoins diminué à la fois à cause des augmentations du prix du pétrole canadien et des augmentations des coûts de production causées par les prix à l'importation (graphique 3.16). La majeure partie du choc pétrolier a été absorbée au Québec et au Canada par la baisse des exportations aux États-Unis quand ce pays est tombé en récession. Même

55. Une autre période de stagflation s'est produite de 1979 à 1981 après que le prix mondial du pétrole eut plus que doublé en 1979.

56. À ce sujet voir:

Pierre Fortin, *Chocs pétroliers et stagflation dans les pays industriels: une synthèse de la décennie*, Cahier 8322, département d'économie, Université Laval, 1983, 28 p.

Graphique 3.16 La stagflation de 1973-1975



là, la baisse de la demande globale fut tempérée par la politique fiscale et monétaire du gouvernement. L'impôt fédéral sur le revenu fut indexé à l'inflation tandis que des projets majeurs de construction comme le projet hydro-électrique de la baie James et les Jeux olympiques stimulaient l'économie.

En définitive, le choc pétrolier à l'échelle du Canada et du Québec s'est traduit par une légère diminution de l'offre globale et par une certaine augmentation de la demande globale. En conséquence, le taux d'inflation a presque doublé de 1973 (6,3 %) à 1974 (11,3 %) tandis que le taux de croissance du PIB réel tombait de 4,7 % à 2,5 % de 1973 à 1974 et à 1,3 % en 1975. L'offre de travail continuant à augmenter comme par les années passées, le taux de chômage a grimpé de 6,6 % en 1974 à 8,1 % en 1975. Le Québec et le Canada se sont toutefois mieux tirés d'affaires durant cette stagflation que les États-Unis. Ceux-ci sont tombés en récession en novembre 1973, 6 mois avant le Canada et les deux pays en sont sortis en mars 1975.

la grande récession de 1981-1982

Le sommaire des effets macroéconomiques des chocs sur la demande globale (tableau 3.4) sert à l'explication d'une autre perturbation majeure: la grande récession de 1981-1982.

La politique monétaire canadienne et américaine fut grandement modifiée durant les années 70. La Banque du Canada annonçait, en novembre 1975, qu'elle allait désormais adopter une stratégie de resserrement graduel de la croissance de la masse monétaire. Cette stratégie de «gradualisme monétaire» vise à ralentir l'inflation. Elle est fondée sur la théorie monétariste du fonctionnement de l'économie selon laquelle l'inflation est un phénomène purement monétaire. En adoptant ce point de vue, la Banque du Canada imitait avec un peu de retard la Réserve fédérale américaine.

La politique monétaire américaine a également subi une modification importante en octobre 1979 quand le président de la Réserve fédérale a annoncé son intention de maintenir la croissance de la masse monétaire à l'intérieur d'un corridor très étroit et très rigide; pour ce faire, il allait chercher à contrôler uniquement la masse monétaire, sans égard à l'évolution des taux d'intérêt. Cette nouvelle orientation encore plus monétariste, survenait au

Tableau 3.4 Sommaire des effets macroéconomiques des chocs sur la demande globale

Chocs économiques	Mécanisme de transmission à la demande globale	Effet sur la demande globale	Effet sur les indicateurs conjoncturels			
			P	y	u	R
Politique fiscale						
dépense gouvernementale ↑	g ↑	→	↑	↑	↓	↑
impôts et taxes ↑	y _d ↓ ⇒ c ↓	→	↓	↓	↑	↓
Politique monétaire						
masse monétaire ↑	R ↓ ⇒ (c,i) ↑	→	↑	↑	↓	↑
taux d'intérêt ↑	(c,i) ↓	→	↓	↓	↑	↓
Chocs externes (provenant des É.-U.)						
produit intérieur brut (É.-U.) ↑	x ↑	→	↑	↑	↓	↑
niveau général des prix (É.-U.) ↑	x ↑, m ↓	→	↑	↑	↓	↑
taux d'intérêt (É.-U.) ↑ ⇒	Sortie de ⇒ t ↓ ⇒ x ↑, m ↓ capitaux	→	↑	↑	↓	↑
	ou ⇒ Politique ⇒ R ↑ ⇒ t stable monétaire restrictive	→	↓	↓	↑	↓

- Légende:**
- augmentation de la demande globale
 - ← diminution de la demande globale
 - ↑ augmentation
 - ↓ diminution
 - ↑ augmentation en rétroaction
 - ↓ diminution en rétroaction
 - ⇒ flèche identifiant une cause et son effet
 - c demande réelle de consommation
 - g demande réelle du gouvernement en biens et services
 - i demande réelle d'investissement
 - m demande réelle d'importation
 - P niveau général des prix
 - R taux d'intérêt nominal
 - u taux de chômage
 - x demande réelle d'exportation
 - y PIB réel
 - y_d revenu personnel disponible réel
 - t taux de change du \$ Can en \$ US

moment où les États-Unis subissaient un second choc pétrolier. Quand l'offre globale diminue et que l'inflation prend de l'ampleur, les prix plus élevés entraînent une augmentation de la demande de monnaie qui fait hausser les taux d'intérêt, d'autant plus quand l'offre de monnaie est contrôlée de façon

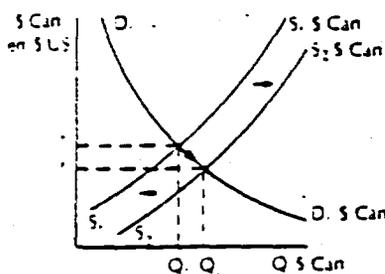
rigide. Une fois la récession installée, la demande de monnaie diminue et les taux d'intérêt reviennent à des niveaux plus bas. Les États-Unis ont connu, coup sur coup, deux flambées de taux d'intérêt et deux récessions qui ont eu des répercussions au Canada et au Québec, surtout en 1981-1982.

L'augmentation des taux d'intérêt aux États-Unis en 1981 a créé un écart entre les taux d'intérêt américains et canadiens. Les capitaux placés à court terme au Canada ont donc cherché à quitter le Canada pour profiter des taux d'intérêt plus élevés aux États-Unis. Cela entraîne nécessairement une augmentation de l'offre de la monnaie canadienne⁵⁷ et une dépréciation du taux de change (graphique 3.17). La Banque du Canada peut laisser évoluer le dollar canadien selon les forces du marché ou encore essayer de ralentir sa baisse. La Banque du Canada a choisi de stabiliser la valeur externe du dollar canadien en faisant augmenter les taux d'intérêt à des niveaux suffisamment attrayants pour les détenteurs de capitaux à court terme, c'est-à-dire équivalents aux taux américains. Elle a donc été obligée d'adopter une politique monétaire semblable à celle des États-Unis. Les taux d'intérêt très élevés ont causé une réduction brutale de la demande globale. À cause de la réduction de l'offre globale amenée par le choc énergétique et de son inertie, l'inflation a duré toute la récession pour ensuite ralentir singulièrement.

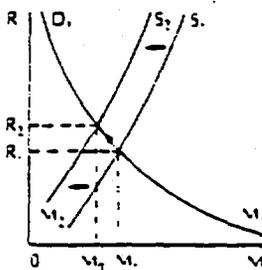
Au Canada, le taux de base des banques à charte est passé de 12,50 % en juillet 1980 à 22,75 % en août 1981 en réponse à la politique monétaire de la Banque du Canada. La pire récession depuis celle des années 30 s'est déclenchée en juin 1981 et a duré jusqu'en décembre 1982. Le PIB réel a diminué de 5,5 % au Québec en 1982, tandis que l'inflation demeurait à un niveau élevé (11,6 %) et que le taux de chômage grimpait de 9,9 % en 1980 à 13,8 % en 1982. C'est en 1983 que l'inflation a été ramenée à 5,5 %, tandis que le

Graphique 3.17 La grande récession de 1981-1982

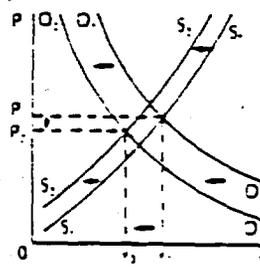
a) Marché du change étranger



b) Marché monétaire



c) Marché des biens et services



57. A la même époque, le Programme national de l'énergie du gouvernement fédéral a amené plusieurs entreprises américaines du secteur pétrolier à rapatrier leurs capitaux aux États-Unis. Cette fuite de capitaux s'est ajoutée aux problèmes du dollar canadien.

taux de chômage demeurait à 13,9%. Le dollar canadien était sauvé et l'inflation vaincue, mais au prix d'un chômage très élevé.

les limites des politiques de stabilisation

Il peut être surprenant de constater qu'avec des instruments aussi puissants que la politique fiscale et la politique monétaire, les gouvernements soient incapables de viser juste et d'atteindre les objectifs de plein-emploi et de stabilité des prix. Il faut admettre que les cibles à atteindre sont difficiles à identifier. D'une part, le paysage économique se modifie constamment et d'autre part, les interventions en matière de stabilisation souffrent de certains délais. Le premier délai a trait au diagnostic quant à l'état de santé de l'économie. La situation est connue avec quelques mois de retard, lorsque les statistiques économiques sont rendues publiques (délai d'information d'environ 1 ou 2 mois). Il faut ensuite un certain temps avant que les observateurs en arrivent à un consensus sur la nature et la gravité du problème (délai de confirmation d'environ 2 mois). Le délai de la prise de décision est plus rapide pour la politique monétaire (une ou deux semaines) que pour la politique fiscale qui nécessite la présentation d'un nouveau budget au parlement.

Il s'écoule ensuite une période de temps entre la décision et son exécution: délai de mise en oeuvre de moins d'un mois pour la politique monétaire, d'environ un mois s'il y a modification des impôts ou des paiements de transfert ou de plusieurs mois pour les programmes de création d'emplois dans le secteur public. Par ailleurs, l'intervention prend un certain temps à porter fruit (délai d'incidence)⁵⁸.

les cycles économiques au Québec et au Canada

les facteurs responsables des fluctuations économiques

L'analyse théorique qui précède fournit les jalons nécessaires à la compréhension des fluctuations économiques survenues au Québec et au Canada. Elles trouvent leurs origines dans les chocs économiques subis par la demande globale et l'offre globale. Une variation importante dans l'une des composantes de la demande globale suffit à déclencher une phase d'expansion ou de récession, car cette variation est amplifiée par le multiplicateur.

58. L'ensemble de ces délais s'étend sur environ 12 mois pour la politique monétaire, 15 mois pour les variations d'impôts et de paiements de transfert et, dans le cas des dépenses publiques, 18 mois en ce qui concerne l'emploi et 24 mois pour les prix.

La durée des délais est tirée de:

Pierre Fortin, *Chômage, inflation et régulation de la conjoncture au Québec*, l'Institut de recherches C.D. Howe, 1986 p. 105 à 108.

Le Québec et le Canada ont des économies fortement ouvertes sur le monde extérieur. Une des premières sources de fluctuation économique est l'évolution de l'économie américaine qui affecte les exportations de biens et services. Le niveau d'activité de plusieurs industries québécoises, notamment le bois, le papier et les mines, dépend de la croissance économique des États-Unis. La politique monétaire américaine est aussi une source importante de fluctuations économiques au Québec et au Canada. Par exemple, la grande récession de 1981-1982 est due pour une large part à une politique monétaire restrictive adoptée par la Réserve fédérale américaine et imitée par la Banque du Canada afin de stabiliser le dollar canadien.

Le comportement des investissements est aussi une cause importante de fluctuations. Les dépenses d'investissement sont l'élément le plus variable des composantes de la demande globale. En effet, un projet d'investissement peut facilement être avancé d'un an ou retardé de plusieurs années. Quand la plupart des investisseurs réagissent de la même manière, les variations dans les dépenses d'investissement sont alors suffisantes pour amplifier une expansion ou une récession. Une part importante des besoins du Québec en machinerie et équipement est importée et la variation de la demande de ces biens se fait surtout sentir chez nos voisins. Les fluctuations dans l'investissement privé en biens d'équipement ont donc peu de répercussions au Québec. Par contre, l'investissement du secteur public est considérable notamment dans la construction. Cette catégorie de dépenses publiques influence l'ensemble de l'évolution des investissements au Québec. Des projets majeurs comme les barrages Manicouagan et Outardes, l'Exposition universelle et les Jeux olympiques de Montréal, ainsi que le projet de la baie James sont non seulement assez importants en soi pour créer des fluctuations économiques, mais ils ont un effet d'entraînement sur le secteur privé, en particulier sur la construction commerciale et industrielle. Ces périodes d'activité intense ont été suivies, comme ce fut le cas au lendemain des Jeux olympiques, de ralentissements marqués.

Les dépenses gouvernementales jouent à l'occasion un rôle initiateur de fluctuations. La hausse des dépenses gouvernementales lors du second conflit mondial par exemple, a déclenché une expansion rapide. Plus tard, la transition d'une économie de guerre à une économie de paix a entraîné quelques difficultés. Par crainte de l'inflation et pour permettre la reconversion de l'économie, le gouvernement fédéral a fortement comprimé ses dépenses entraînant ainsi l'économie canadienne dans une récession. Aux États-Unis, l'expansion de 1951-1952 et celle de 1964-1965 ont coïncidé avec les guerres de Corée et du Vietnam, qui ont grandement profité à l'économie canadienne et québécoise.

L'Amérique du Nord et les autres pays occidentaux ont connu des perturbations majeures du côté de l'offre globale durant les années 70: une augmentation phénoménale du prix des matières premières, notamment des produits agricoles et du pétrole, qui s'est répercutée sur les prix des autres formes d'énergie dans le reste de l'économie. Les chocs sur l'offre globale peuvent également provenir d'un cataclysme (une guerre par exemple), ou d'augmentations salariales exagérées comme nous en avons connues dans le secteur public québécois durant les années 70.

la prévision de l'activité économique

Il est extrêmement utile aux syndicats, aux financiers, aux épargnants, aux entreprises et aux gouvernements d'avoir une idée, la plus juste possible, de l'évolution future de l'économie. Il existe donc un intérêt marqué pour la prévision économique. Une façon de prévoir l'avenir économique consiste à élaborer un modèle économétrique qui résume, sous forme d'équations mathématiques, les principales caractéristiques de l'économie canadienne ou québécoise. Ces modèles sont relativement coûteux à construire, à tenir à jour quant aux informations statistiques de base et à faire tourner dans les ordinateurs.

Une autre technique consiste à construire un indicateur composite avancé (parfois nommé «précurseur» ou «avant-coureur»), comme l'Écoindicateur de la Banque Royale. Celui apparaissant au graphique 3.18 est construit par Statistique Canada. Contrairement aux modèles économétriques qui fournissent des prévisions sur plusieurs variables conjoncturelles, l'indicateur composite avancé donne une seule information: une prévision de changements prochains dans la direction de l'activité économique globale. Une baisse de l'indice signale un ralentissement imminent de l'activité économique globale.

L'indice composite avancé est une mesure-synthèse d'un ensemble d'indicateurs avancés⁵⁹. Chaque indicateur avancé est une série statistique (par exemple, la construction résidentielle) dont l'évolution précède celle de la conjoncture en général: elle accuse une baisse quelques mois avant le ralentissement de l'économie en général. Chaque indicateur est sélectionné avec grand soin et filtré de façon à ce qu'il envoie un minimum de faux

Tableau 3.5 Les indicateurs avancés de Statistique Canada

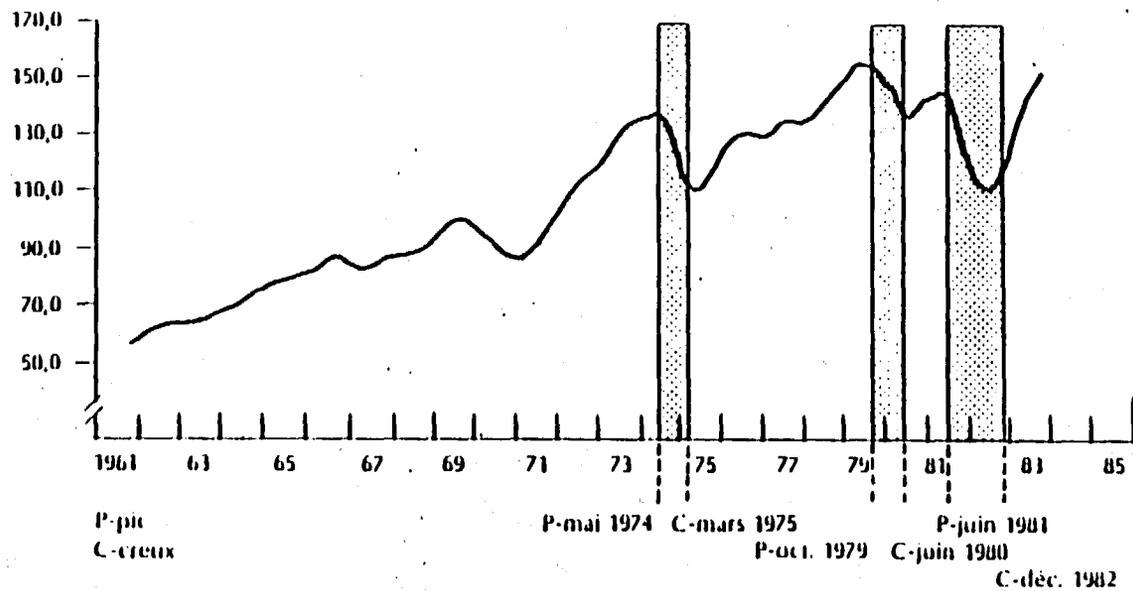
-
- Ventes de meubles, et d'articles ménagers
 - Ventes de véhicules automobiles neufs
 - Nouvelles commandes de biens durables
 - Indice de la construction résidentielle
 - Ratio des stocks aux livraisons dans la fabrication
 - Durée hebdomadaire du travail dans la fabrication
 - Prix par coût de main-d'oeuvre unitaire dans la fabrication
 - Indice du cours des actions
 - Offre de monnaie (M1)
 - Indice avancé des États-Unis
-

Source: Statistique Canada. *La conjoncture économique*. 13-004 Ottawa.

⁵⁹. voir le texte suivant

Statistique Canada. «Le système des indicateurs avancés de Statistique Canada». *La conjoncture économique*, par D Rhoades. 13-004 mai 1982, Ottawa, p. XXX-XXI.

Graphique 3.18 L'indicateur composite avancé de Statistique Canada — janvier 1961 à janvier 1984



Source: Statistique Canada, La conjoncture économique, 11-004, Ottawa

signaux. Les indicateurs avancés de Statistique Canada sont présentés au tableau 3.5. Ils sont ensuite fusionnés par des techniques statistiques pour produire l'indice composite avancé. L'indice composite avancé filtré (pour éviter les faux signaux) précède de 4,5 mois en moyenne le sommet du cycle économique; c'est dire que la baisse de l'indice prédit qu'un retournement de la conjoncture devrait se produire 4,5 mois plus tard. Par contre, l'indice retarde de 1,3 mois en moyenne au cours du cycle, de sorte qu'il signale une reprise économique avec un léger délai. Le lecteur peut consulter la publication *La conjoncture économique*, 13-004, de Statistique Canada pour évaluer par lui-même l'évolution future de l'économie.

les fluctuations économiques de 1949 à 1983

L'analyse des différents cycles économiques à travers le temps implique d'être capable de dater ceux-ci correctement, c'est-à-dire d'identifier avec précision le mois coïncidant avec le sommet de l'expansion et celui coïncidant avec le creux de la récession. Il faut choisir de bons indicateurs de l'activité économique générale. Cette dernière comprend un nombre très élevé d'activités (la production des aiguilles à tricoter par exemple) et toutes les séries statistiques représentant ces activités n'évoluent pas toutes ensemble dans la même direction. Aux États-Unis, le National Bureau of Economic Research (NBER) détermine les dates de référence du retournement de la conjoncture à l'aide de plus de 600 séries. Il faut également choisir des critères qui permettent de déterminer s'il y a récession ou non. Aux États-Unis, les récessions sont marquées en moyenne par une diminution du PNB pendant deux trimestres (6 mois) consécutifs; il s'agit d'une moyenne et non d'une règle utilisée pour dater une récession. On se base non seulement sur la durée de la baisse des indicateurs mais aussi sur la gravité de la baisse. Une baisse très importante, mais de courte durée, peut être identifiée comme une récession.

Au Canada, la datation du cycle de référence a été effectuée par Statistique Canada⁶⁰. Le produit intérieur brut réel qui mesure la valeur de la production réelle faite à l'intérieur des frontières géographiques du Canada est utilisé pour fixer les dates des fluctuations. Le Canada a connu 7 récessions depuis 1950, la plus grave étant celle qui a duré de juin 1981 à décembre 1982 (tableau 3.6).

L'économie canadienne est largement intégrée à l'économie américaine, de telle sorte que les dates de retournement de la conjoncture sont très semblables entre les deux pays; l'économie canadienne atteint son sommet environ 1,5 mois avant l'économie américaine, tandis que la reprise de l'activité économique (la date du creux) arrive à peu près en même temps dans les deux pays. Deux exceptions confirment la règle: seul le Canada a connu une récession en 1951 et la récession de 1970 aux États-Unis s'est manifestée au

60. Statistique Canada, «Les cycles d'affaires au Canada: 1950-1981», par P. Cross, *La conjoncture économique*, 13-004, mars 1982, Ottawa, p. xxvi-xxxvii.

Tableau 3.6 Le cycle économique — Dates de référence au Canada et aux États-Unis, 1949-1983

Canada		États-Unis	
Creux	Sommets	Creux	Sommets
Décembre 1951	Mai 1953	Octobre 1949	Juillet 1953
Juin 1954	Janvier 1957	Mai 1954	Août 1957
Janvier 1958	Mars 1960	Avril 1958	Avril 1960
Janvier 1961	Mai 1974	Février 1961	Décembre 1969
		Novembre 1970	Novembre 1973
Mars 1975	Octobre 1979	Mars 1975	Janvier 1980
Juin 1980	Juin 1981	Juillet 1980	Juillet 1981
Décembre 1982		Novembre 1982	

Note: L'étude de P. Cross n'a pas reconnu les années 1967 et 1970 comme des récessions, même si elles ont été des périodes de ralentissement économique, comme le fait voir l'indicateur composite avancé du graphique 3.16. En se basant sur l'évolution du PIB, D. Rhoades a pu identifier les dates suivantes de retournement de la conjoncture (sans récession): janvier 1967 (sommet), mars 1967 (creux), février 1970 (sommet), juin 1970 (creux).

Source: Statistique Canada, «Les cycles d'affaires au Canada: 1950-1981», par P. Cross, *La conjoncture économique*, 13-004, mars 1982, Ottawa, p. XXXVIII.

Canada par un faible ralentissement de la croissance de l'activité économique. Si les dates de retournement coïncident de façon générale, il est normal de constater que la durée moyenne des récessions est semblable. Toutefois, l'amplitude des cycles, à l'exception de la récession de 1981-1982, semble être moins forte au Canada, peut-être à cause de la plus grande influence des stabilisateurs automatiques.

Comme des données statistiques équivalentes n'existent pas pour le Québec, il est préférable d'utiliser les données mensuelles de l'emploi ou du taux de chômage pour analyser les fluctuations économiques. Le cycle du chômage n'est pas aussi représentatif que celui du PIB réel, d'autant qu'il n'y a pas de coïncidence parfaite entre les deux, mais il demeure très pertinent au plan analytique (tableau 3.7). Le Québec et l'Ontario ont connu 6 cycles économiques de 1955 à 1983⁶¹. Les ralentissements les plus importants ont été ceux de 1958 (augmentation du taux de chômage de 5,3% au Québec entre le sommet et le creux), de 1978 (+5,1%) et de 1982 (+6%). Il existe une coïncidence marquée entre le Québec et l'Ontario au niveau du cycle du chômage. Entre les années 1960-1975, la récession venait plus tardivement au Québec de 2 mois en moyenne. Depuis, il précède l'Ontario d'environ 2 mois. Habituellement, la reprise survient plus tard au Québec (de 3 mois environ); le Québec a fait exception à cette règle en précédant la reprise ontarienne de 3 mois en 1982.

61. Pierre Forin, *Chômage, inflation et régulation de la conjoncture au Québec*, l'Institut de recherches, C.D. Howe, 1980, p. 27-34. Les chiffres ont été mis à jour par les auteurs.

Tableau 3.7 Le cycle du chômage — Dates de référence Québec et Ontario, 1955-1983

Creux	Québec		Taux de Chômage				Ontario	
	Sommet	Québec		Ontario		Creux	Sommet	
		en %	variation	en %	variation			
Novembre 1958	Octobre 1956	4,2	—	2,1	—	Novembre 1958	Novembre 1956	
		9,5	+5,3	5,6	+3,5			
Février 1961	Octobre 1959	7,1	-2,4	3,9	-1,7	Octobre 1960	Juillet 1959	
		10,0	+2,9	6,2	+2,3			
Mai 1971	Mai 1966	3,9	-5,4	2,3	-4,0	Avril 1971	Avril 1966	
		7,5	+3,6	5,6	+2,3			
Mai 1978	Juillet 1974	6,3	-1,2	3,9	-1,7	Mars 1978	Mai 1974	
		11,4	+5,1	7,4	+3,3			
Août 1980	Août 1979	8,7	-2,7	6,2	-1,2	Mai 1980	Septembre 1979	
		10,1	+1,4	7,6	+1,4			
Août 1982	Avril 1981	9,4	-0,7	6,2	-1,4	Novembre 1982	Juillet 1981	
		15,4	+6,0	12,3	+6,1			

Note: Le tableau a été complété par les auteurs pour 1978-1983. Le tableau est construit en sélectionnant le taux de chômage désaisonnalisé au milieu des trois mois dont la moyenne est supérieure (creux du cycle) ou inférieure (sommet du cycle).

Source: Pierre Fortin, *Chômage, inflation et régulation de la conjoncture au Québec*, l'Institut de recherches C. D. Howe, 1980, p. 11

13
0

L'amplitude (l'importance) des variations du taux de chômage est plus grande au Québec qu'en Ontario. Pour les 6 cycles observés, le taux de chômage augmente en moyenne de 4,05 % dans les périodes de ralentissement au Québec et de 3,15 % en Ontario; c'est dire que le taux de chômage québécois augmente de 1,3 % pour chaque 1 % d'augmentation en Ontario. Le Québec et l'Ontario ont toutefois connu des augmentations identiques du taux de chômage lors des deux dernières récessions (1980 et 1982). Par ailleurs, au cours d'une expansion, le taux de chômage baisse en moyenne de 2,48 % comparativement à 2 % en Ontario. Étant donné que le taux de chômage est généralement plus élevé au Québec et que l'amplitude du cycle y est plus grande, il s'ensuit que l'écart en chiffres absolus augmente entre le Québec et l'Ontario durant une récession économique et diminue au cours d'une expansion de l'économie.

les fluctuations économiques

LA DIVISION DES POUVOIRS DANS UN SYSTÈME FÉDÉRAL: UNE RECENSION DES ÉCRITS ÉCONOMIQUES AVEC APPLICATIONS AU CANADA*

Les économistes ont une nette tendance à identifier le fédéralisme à de simples relations intergouvernementales comme si tous les pays étaient implicitement des fédérations par la présence des corporations municipales sur leur territoire. Ils négligent donc les importants aspects constitutionnels de la question. Comme l'objet de cette étude est de présenter les idées maîtresses de la documentation économique sur le fédéralisme, nous n'écarterons pas entièrement de notre propos les aspects constitutionnels, mais sans pour autant leur accorder l'importance qu'ils mériteraient dans un contexte différent.

Bien que toute classification d'écrits sur un sujet donné conserve un caractère plus ou moins arbitraire, il nous apparaît juste de répartir les travaux des économistes sur le partage des pouvoirs dans le fédéralisme en deux grandes approches: l'approche conventionnelle ou orthodoxe et l'approche du choix public (*public choice*). Chaque approche fait l'objet de l'une des deux grandes divisions du texte. En conclusion, nous résumons notre appréciation de l'ensemble des écrits consultés.

* Texte publié dans R. Simeon (sous la direction de), *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1985.

Ce travail, qui ne se veut pas une synthèse de toutes les études des économistes, fournit des applications à la situation canadienne. Malheureusement, malgré des allusions au gouvernement local, cette analyse de la division des pouvoirs insiste trop sur les relations entre le gouvernement central et les provinces. Cette lacune reflète en partie le peu d'intérêt des économistes envers le niveau inférieur de gouvernement.¹

13.1 L'APPROCHE CONVENTIONNELLE OU ORTHODOXE

La grande majorité des écrits des économistes sur la division des pouvoirs dans un système fédéral ne font qu'appliquer les préceptes de la théorie économique du bien-être ou ce que l'on pourrait qualifier de «morale économique». L'approche est donc conventionnelle et fort orthodoxe pour les économistes.

Dans cette section, nous résumons la morale économique et montrons différentes applications au système fédéral tout en indiquant leurs limites.

La base de la morale économique

Le concept central de la morale économique est l'efficacité ou le non-gaspillage. Le gaspillage ne peut que réduire le bien-être des citoyens puisqu'il diminue nécessairement les choix disponibles. Il peut revêtir différentes formes: production utilisant trop de ressources, ou production mal répartie entre les consommateurs ou mal adaptée à leurs préférences.

Les économistes se sont appliqués à déterminer les conditions pour éviter le gaspillage. Il est utile d'analyser d'une façon intuitive, même sommairement, deux de ces conditions. La première règle pour éviter le gaspillage consiste à s'assurer que les bénéfices de toute activité sont au moins égaux aux coûts, sinon l'économie sort

perdante de cette activité. Par conséquent, vis-à-vis la décision d'accroître la production, il faut vérifier si le bénéfice de l'unité supplémentaire est au moins égal à son coût. La production efficace correspond en effet à la quantité où le coût marginal est égal au bénéfice marginal. Au-delà de cette quantité, l'économie sort perdante d'un accroissement de production.

Un système de prix valable engendré par un environnement où les forces de la concurrence sont suffisamment présentes, permet de satisfaire cette condition de non-gaspillage. Les producteurs ont en effet tout intérêt à produire jusqu'à la quantité où le coût d'une unité supplémentaire égale le prix de vente, tandis que, pour les consommateurs, la dernière unité disponible procure un bénéfice égal à son coût.

En deuxième lieu, pour que les prix soient un mécanisme assurant le non-gaspillage dans une économie décentralisée, il est nécessaire que les décideurs, les producteurs et les consommateurs, internalisent tous les effets de leurs décisions. Les bénéfices et les coûts privés doivent donc correspondre aux effets sociaux d'où une absence d'effets de débordement. Si de tels effets sont présents, le non-gaspillage exige de corriger le système de prix de façon à ce que les décideurs puissent internaliser les effets de débordement. C'est ainsi que le déversement des déchets devrait être tarifé puisqu'il est un coût de toute activité polluante.

Les applications à un système fédéral

Différents économistes ont appliqué les conditions de l'efficacité, ou du non-gaspillage, à un aspect ou à un autre de la division des pouvoirs dans un système fédéral. Sans affirmer qu'il y ait complète unanimité chez les économistes qui recourent à l'approche conventionnelle, il faut préciser qu'il existe ici une nette tendance à favoriser l'autorité centrale, qui est perçue de façon exogène comme la gardienne de l'intérêt national, à l'opposé de l'esprit de clocher ou des intérêts égoïstes des autorités régionales. En langage plus technique: l'autorité centrale pourrait, par différents instruments, faire internaliser les effets de débordement, tandis que les autorités régionales seraient, par leurs décisions, surtout créatrices de tels effets, lesquels engendrent le gaspillage.

Le biais favorable à l'autorité centrale est bien illustré par cette citation de W.E. Oates, l'économiste qui a le plus utilisé l'approche conventionnelle pour étudier le fédéralisme:

«D'un point de vue économique, un gouvernement de type fédéral présente l'attrait évident d'allier les avantages d'un gouvernement unitaire à ceux de la décentralisation. Chaque ordre de gouvernement remplit les fonctions qu'il est le plus apte à remplir, plutôt que de tenter d'assumer l'entière responsabilité du secteur public. Le gouvernement central vraisemblablement comme première responsabilité de stabiliser l'économie, de réaliser la répartition des revenus la plus équitable possible, et de procurer certains biens collectifs qui influent sensiblement sur le bien-être de tous les citoyens. Les gouvernements de palier inférieur complètent ces activités en offrant les biens et services publics qui intéressent en premier lieu seulement les citoyens qui font partie de leurs territoires. Le gouvernement de type fédéral offre à ce titre la meilleure perspective de résoudre avec succès les problèmes qui constituent la raison d'être économique du secteur public. Voilà pourquoi le fédéralisme peut être qualifié, sur le plan économique, de type optimal de gouvernement.»²

Ainsi, seulement les éléments d'intérêt strictement régional ou local doivent être accessibles aux gouvernements subalternes; le gouvernement central s'occupe de tout ce qui en déborde.

Le biais centralisateur qui est ici attribué à l'approche traditionnelle, pourrait être contesté par le caractère prétendument neutre de l'idée fondamentale de l'approche, c'est-à-dire la nécessité de choisir entre, d'une part, la diversité demandée par les préférences hétérogènes des citoyens et, d'autre part, l'intervention centralisée pour tenir compte des économies d'échelle et des effets de débordement. Toutefois, pour l'exercice de ce choix, la majorité des économistes se refusent à transposer dans le secteur public le mécanisme qu'ils privilégient pour l'affectation des ressources dans le secteur privé: le mécanisme de la concurrence.³ Ils préfèrent s'en reporter à une autorité qui servirait l'intérêt national au lieu d'étudier les processus de la concurrence qu'implique la décentralisation.

Les applications de l'approche traditionnelle à la division des pouvoirs dans un système fédéral sont nombreuses, et leur point commun est ce qui intéresse l'économique — l'organisation des ressources. Tout en suivant la division, établie par R.A. Musgrave, des activités gouvernementales en trois fonctions — allocation, redistribution et

stabilisation —, il nous est apparu que la première méritait d'être étudiée davantage à l'aide de quatre applications. Nous avons donc six thèmes qui permettent de cerner à la fois les avantages et les limites de l'optique traditionnelle sur le fédéralisme:

- a) La protection du marché commun national;
- b) la redistribution des revenus;
- c) la stabilisation économique;
- d) l'harmonisation fiscale;
- e) la péréquation;
- f) les effets de débordements.

13.1.1 LA PROTECTION DU MARCHÉ COMMUN NATIONAL

Depuis plus de deux cents ans — surtout en se référant aux deux livres importants publiés en 1776 par l'abbé Étienne Bonnot de Condillac et Adam Smith — les économistes enseignent les vertus du libre-échange comme source de bien-être. Il permet un marché plus étendu, une diminution des coûts grâce à une meilleure division du travail et à un environnement concurrentiel accru. Ceci est encore plus important pour une petite région. Elle a en effet davantage intérêt à se spécialiser et même à court terme, elle n'a sur le marché international aucun pouvoir monopolistique. De plus, le protectionnisme exercé par d'autres juridictions ne justifie pas le recours à des mesures protectionnistes parce que le libre-échange même unilatéral accroît le revenu total.

Toutes les constitutions des fédérations interdisent aux gouvernements régionaux d'établir des barrières tarifaires aux produits importés d'autres pays ou d'autres régions du même pays. Le commerce international et interrégional est donc de la compétence exclusive du gouvernement central. Ce dernier ne peut imposer des barrières tarifaires qu'aux produits importés. Ainsi, les constitutions fédératives visent la création d'un marché commun sur le territoire interne, c'est-à-dire un libre-échange des biens et services.

Toutefois, les barrières tarifaires ne sont qu'une des nombreuses formes d'entraves à l'échange, une forme dont l'importance relative décroît en raison de différentes négociations, principalement dans

13.1.1

le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Aujourd'hui, le protectionnisme prend davantage la forme de barrières non tarifaires: notamment le contingentement de différents produits, les subventions aux producteurs autochtones, les mesures d'achat préférentiel, les nationalisations et, enfin, la réglementation de différents biens et services, tout particulièrement dans le secteur de la main-d'oeuvre. La multiplicité des interventions gouvernementales, ou son omniprésence, favoriserait donc le démantèlement du marché commun à l'intérieur d'une fédération. Ainsi, on assisterait depuis plusieurs années à la balkanisation de l'économie canadienne.⁴

Il est nécessaire ici de donner un sens valable et rigoureux à la notion de balkanisation, qui semble synonyme de protectionnisme. C'est le phénomène par lequel l'intervention gouvernementale dissocie le prix des biens et services régionaux des coûts de production. La balkanisation est donc la dimension régionale de l'inefficacité.

De plus, l'effet balkanisateur est tout aussi présent lorsque ce sont les prix des biens et des services offerts par le secteur public qui sont faussés. En modifiant les prix relatifs régionaux, l'intervention publique se trouve à conférer des bénéfices variables aux gens des régions et aussi à leur imposer des coûts variables. Cet effet différentiel engendre la balkanisation.⁵

À titre d'exemple, la généreuse aide du gouvernement fédéral à l'industrie de l'énergie nucléaire a considérablement profité à l'Ontario. Cette province possède en effet onze des treize centrales nucléaires présentement en exploitation et l'ensemble des onze centrales en voie de construction. Cette aide a donc été une source de balkanisation de l'économie canadienne; elle a faussé les prix relatifs ou régionaux sur le territoire. L'avantage du Québec sur l'Ontario en matière d'électricité a été artificiellement diminué.

Selon le sens donné au concept, la balkanisation de l'économie canadienne n'est point la seule conséquence des politiques protectionnistes provinciales: elle est aussi provoquée par les multiples programmes du gouvernement central qui faussent les prix relatifs régionaux. Il est loin d'être farfelu d'avancer l'hypothèse que le gouvernement central a un effet balkanisateur plus important que celui des autres ordres de gouvernement: son pouvoir discrétionnaire

serait plus élevé que le leur, puisqu'il est moins soumis à la concurrence qu'ils ne le sont.⁶

Comment diminuer la balkanisation?

Si la balkanisation est la dimension régionale de l'inefficacité, il apparaît nécessaire de la réduire. Il existe à cet effet trois attitudes possibles: contraindre les gouvernements inférieurs, contraindre tous les paliers de gouvernement ou ne rien faire directement.

Jusqu'à récemment, les écrits sur la balkanisation de l'économie canadienne se limitaient presque exclusivement à dénoncer les politiques discriminatoires des provinces, et ainsi recommandaient un rôle accru du pouvoir central pour promouvoir l'intégrité du marché commun canadien. La vaste portée de la clause sur le commerce dans la Constitution des États-Unis était enviée relativement au rôle limité de cette disposition dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Lors des négociations qui ont abouti à la *Loi constitutionnelle de 1982*, le gouvernement fédéral a publié un document sur l'union économique canadienne et surtout proposé des dispositions constitutionnelles pour mieux la protéger.⁷

Ces dispositions, qui furent d'ailleurs écartées au cours des négociations, favorisaient un accroissement considérable des pouvoirs relatifs du gouvernement central, comme le note d'ailleurs T.J. Courchene:

«Lorsque l'on en vint enfin à formuler ces propositions sous forme de projets d'articles de la nouvelle constitution, on s'aperçut qu'elles auraient donné une centralisation spectaculaire du pouvoir aux mains du fédéral, sans garantie, ou presque, d'accroissement des droits économiques des particuliers.»⁸

La justification pour ne pas contraindre le gouvernement central reposerait sur le fait qu'il représente toutes les régions du pays et qu'il internalise tous les effets de ses décisions. Il serait donc le seul en mesure de bien s'assurer que les coûts nets des politiques de balkanisation soient justifiés par des considérations autres que la pure efficacité économique.

La deuxième attitude est de contraindre tous les paliers de gouvernement. La conception de l'autorité centrale comme gardienne

de l'intérêt national, à l'opposé des intérêts limités des gouvernements régionaux, justifierait l'asymétrie dans les contraintes constitutionnelles qui doivent protéger l'intégrité du marché commun. Cette rationalisation peut être mise en doute par la présence d'imperfections dans le marché politique qui restreindrait considérablement la portée de l'intérêt national. En effet, lorsque les bénéfices d'une décision gouvernementale sont plus concentrés ou circonscrits que la répartition des coûts et de la charge fiscale, la probabilité que cette décision soit prise augmente. Il n'est pas surprenant que le jeu politique entraîne des politiques qui ne satisfont pas aux exigences de l'efficacité économique, et qu'ainsi le gouvernement central balkanise le territoire national.

Les dispositions constitutionnelles protégeant l'intégrité du marché commun devraient contraindre les différents ordres de gouvernement. C'est le cas de la Constitution de l'Australie, qui interdit à la fois aux États et au gouvernement fédéral — le Commonwealth — d'entreprendre des activités qui impliquent une discrimination régionale. La section 93 dit en effet :

The Commonwealth shall not, by any law or regulation of trade, commerce, or revenue, give preference to one State or any part thereof over another State or any part thereof.

La Constitution australienne contraint donc le gouvernement central, contrairement à la Constitution américaine qui favorise le gouvernement fédéral en limitant les pouvoirs discriminatoires des autorités des États.⁹

Toutefois, si la balkanisation provient de la dissociation des prix des biens et services régionaux de leurs coûts de production, l'effet balkanisateur n'en est pas moins fort lorsque ce sont les prix des biens et des services offerts par le secteur public qui sont faussés. Ainsi, une modification constitutionnelle destinée à protéger le marché commun pourrait avoir une portée très large pour contraindre toute intervention de l'État qui ait un effet discriminatoire sur le territoire et favoriser une tarification valable des services publics. Cette modification constituerait une forme de Charte des droits économiques du citoyen.

La troisième attitude est de ne rien faire directement. En effet, l'introduction de dispositions constitutionnelles pour protéger le marché commun peut être jugée inappropriée pour différentes raisons.

Premièrement, plusieurs préfèrent la situation de la Grande-Bretagne où le Parlement souverain n'est pas chapeauté ou contraint par une constitution formelle, à la situation américaine où un groupe de neuf personnes statue sur des règles importantes de la société. Deuxièmement, les coûts actuels de la balkanisation provinciale au Canada ont été exagérés, surtout quant à leurs effets de débordement.¹⁰ Comme les économies provinciales sont des économies très ouvertes, les forces du marché ne leur permettent pas d'exporter de façon appréciable les coûts d'inefficacité imputables aux politiques des gouvernements provinciaux.

Il faut toutefois prendre conscience que la fermeture de l'économie par les mesures protectionnistes du gouvernement central peut avoir un impact important. Parallèlement à l'affectation de la production où le refus du libre-échange avec l'étranger favorise la formulation d'une stratégie industrielle ou de rationalisation de la production, le refus de recourir à la pompe de l'immigration donne naissance aux recommandations favorables à des politiques de planification de main-d'œuvre. De plus, la fermeture de l'économie nationale peut procurer un certain pouvoir monopolistique aux autorités des provinces peuplées et leur permettre d'exporter une partie du fardeau de leurs politiques. De cette façon, le protectionnisme national favoriserait un protectionnisme provincial.

Enfin, si les politiques discriminatoires reflètent les imperfections du marché politique, il est préférable de les corriger directement en améliorant les processus politiques ou les institutions publiques: un Sénat renouvelé, une majorité qualifiée sur certaines questions, un recours plus fréquent au référendum, avec pouvoir d'initiative de la population.

13.1.2 LA REDISTRIBUTION DES REVENUS

La protection du marché commun concerne l'affectation efficace des ressources sans égard à une répartition des revenus que l'on jugerait préférable. Le secteur public peut jouer un rôle important dans la modification de la répartition des revenus pour aider les plus démunis et aussi pour assurer à la population en général une protection du revenu contre les risques socio-économiques. D'ailleurs, beaucoup de programmes gouvernementaux, si ce n'est une très grande majorité,

sont mis en oeuvre pour leurs effets redistributifs: Il s'agit, par différents moyens, d'enlever à certains pour donner à d'autres.

Malheureusement, il est très difficile d'estimer avec un minimum de précision l'impact net des différentes interventions gouvernementales en ce domaine et cela pour différentes raisons, comme la diminution indirecte de la charité privée et des solidarités familiales, et les modifications au système de sanctions et récompenses qu'affrontent les agents économiques, tels les hauts niveaux, explicites et implicites, de taxation et même les incitations à la fraude. Toutefois une hypothèse assez répandue veut que les mesures de redistribution aient été peu favorables au quintile le plus pauvre de la population — qui était auparavant la grande préoccupation de la charité privée — pour avoir des effets bénéfiques sur la classe moyenne que forment les deux quintiles suivants.¹¹

Comme l'illustre très bien la citation d'Oates, l'approche conventionnelle du fédéralisme place principalement la fonction redistributive à l'ordre de gouvernement le plus éloigné des citoyens. Cela évite qu'ils ne se déplacent sur le territoire pour minimiser le fardeau de la redistribution s'ils sont des contribuables nets, et pour augmenter leurs gains s'ils sont des bénéficiaires. En effet, si une administration municipale vise à modifier la distribution des revenus sur son territoire (ce fut particulièrement le cas de la ville de New-York durant les années 1960, avec son important réseau d'institutions postsecondaires sans frais de scolarité, les hôpitaux municipaux, un parc imposant de logements publics et un programme de bien-être social), elle devra accroître ses taux de taxation par rapport aux municipalités qui ne veulent pas exercer ce rôle. Ces taux différentiels entraînent le départ de contribuables, particuliers ou sociétés, rentables pour la municipalité, tandis que la générosité de l'aide favorise la venue de futurs bénéficiaires, ce qui entraîne un accroissement des dépenses.

Ainsi, le rôle redistributif du niveau inférieur du gouvernement apparaît limité. Le niveau central peut davantage imposer la redistribution puisque les contribuables peuvent difficilement se soustraire à leurs obligations en déménageant en guise de vote, et en se regroupant avec leurs semblables dans une forme de ghetto où les taux de taxation plus bas sont capitalisés dans le prix plus élevé du terrain.

La redistribution des revenus pour aider les plus démunis pourrait

aussi être perçue comme une forme de bien collectif où la contribution de chacun a très peu d'impact mais où la contribution de tous ceux qui ont un revenu plus élevé qu'un seuil donné implique un effet important. L'action gouvernementale deviendrait donc un mécanisme pour forcer les individus à contribuer au bien collectif qu'ils désirent réellement même si leur bien-être individuel les inciterait à prendre l'option du resquilleur (*free rider*) qui laisse aux autres le soin de défrayer le coût du bien recherché. Cette dérobade généralisée empêche la réalisation d'une distribution et demanderait une intervention contraignante du gouvernement.

L'argumentation qui précède, reliée à l'efficacité strictement technique et non économique, favorise un rôle important du gouvernement central dans la redistribution des revenus mais, pour plusieurs raisons, ce rôle ne saurait être exclusif.¹² Premièrement, la discussion conventionnelle de la redistribution insiste beaucoup sur l'aspect imposé sans mettre en lumière le fait que la redistribution est une forme de bien avec des aspects d'offre et de demande. Pourtant la charité privée continue d'exister, bien que les mesures de redistribution publique en diminuent l'importance. De plus, si la sympathie envers les gens varie de façon négative avec la distance et si les coûts de la mobilité sont assez élevés, il y a possibilité de décentraliser l'exercice de la fonction redistributive.¹³ C'est ainsi que des petits pays très ouverts établissent des programmes redistributifs sur leur territoire.

Les normes nationales des mesures de redistribution impliquent très souvent des coûts d'inefficacité importants. Comment peuvent-elles, par exemple, tenir compte du rôle important de l'économie non monétaire dans de petites communautés comme un village de pêcheurs à Terre-Neuve? Enfin, la facilité plus grande d'avoir des mesures redistributives au niveau central ne fait que refléter le pouvoir discrétionnaire plus considérable de ce niveau de gouvernement, parce que le citoyen ne peut recourir à la mobilité pour mieux satisfaire ses préférences.¹⁴ Mais comment ceci donne-t-il plus de poids aux personnes démunies?

13.1.3 LA STABILISATION ÉCONOMIQUE

Des trois fonctions majeures — allocation, distribution et stabilisation — la dernière n'a pas encore été analysée. Toujours selon Oates, cette

fonction devrait principalement être la responsabilité du gouvernement central. Les modèles keynesiens aboutissent à des multiplicateurs de variations de dépenses ou de taxes moins élevés au niveau régional qu'au niveau central, à cause de l'ouverture plus grande de l'économie dans le premier cas. Ainsi, les mesures régionales de stabilisation auraient un effet de débordement qui empêcherait la poursuite d'une politique optimale pour l'ensemble de la nation. De plus, le gouvernement régional ne peut financer son déficit en recourant à l'autorité monétaire qui monétise une partie de la dette du gouvernement central.

Une telle analyse soulève différentes objections. Premièrement, au Canada, la performance des mesures de stabilisation économique de l'autorité centrale n'a pas été bien reluisante, même si nous ignorons les effets régionaux qui peuvent être discordants. W.I. Gillespie résume sept analyses de sources différentes et conclut sans hésitation: «Les résultats de la politique fiscale anticyclique du fédéral ont été mauvais dans l'après-guerre.» Toutefois, il s'empressait d'ajouter: «Les conséquences perverses de la politique fiscale dans l'après-guerre ont peut-être été rentables sur le plan électoral.»¹⁵

Toutefois, l'objection majeure porte sur le type de modèle auquel se réfèrent Oates et les autres tenants de l'approche conventionnelle pour analyser les politiques de stabilisation économique. L'économie d'une province comme le Québec, et même celle d'un petit pays pas très différent du Canada, peuvent être caractérisées comme une économie très ouverte où la mobilité du capital et des produits est passablement plus élevée que celle de la main-d'œuvre. Dans ce cas, l'économie enseigne que les politiques gouvernementales de lutte contre le chômage doivent être très peu orientées vers la demande globale mais plutôt vers les prix relatifs, spécialement celui du facteur travail.¹⁶

La Constitution canadienne actuelle laisse aux provinces des instruments importants pour modifier le niveau régional de la rémunération. Par exemple, depuis une vingtaine d'années, en plus d'avoir accru les taxes plus rapidement qu'ailleurs, les différents gouvernements québécois ont aussi augmenté les pouvoirs monopolistiques syndicaux, ce qui ne pouvait que favoriser une hausse relative du prix du travail et, par conséquent, du chômage. Parmi ces nombreuses mesures, nous pouvons mentionner les suivantes: syndi-

calisation et provincialisation des négociations dans l'industrie de la construction, loi antibriseurs de grèves, sans oublier le rôle des décrets visant plusieurs dizaines de milliers de travailleurs.

Ainsi, au début de la présente décennie, le Québec a été placé dans une situation paradoxale. Malgré une moins grande rareté de main-d'œuvre indiquée par un taux de chômage traditionnellement plus élevé et par les difficultés à garder chez lui l'accroissement naturel de sa population, le salaire hebdomadaire moyen était plus élevé au Québec qu'en Ontario pour l'ensemble des industries, pour presque toutes les composantes du secteur des services et aussi pour l'industrie de la construction. Bien que le salaire moyen dans le secteur manufacturier demeurait inférieur de 8,5% au Québec, près de 40% de l'emploi manufacturier étaient concentrés dans des sous-secteurs où la rémunération hebdomadaire était plus élevée. Mises à part les importantes industries du papier et de l'impression, les salaires étaient plus élevés au Québec dans les industries habituellement qualifiées de secteurs mous: produits du cuir, textiles non synthétiques, bonneterie, vêtements et meubles de maison.

Cette analyse rapide des politiques provinciales destructrices d'emploi indique bien le rôle non négligeable d'une province dans la stabilisation économique, surtout dans un système fédéral où les lois du travail relèvent principalement de l'autorité régionale.

Jusqu'ici, nous avons vu comment l'approche traditionnelle favorisait un gouvernement central fort, pour trois objectifs, c'est-à-dire la protection du marché commun national, la redistribution des revenus et la stabilisation économique. Toutefois, pour chaque fonction, nous avons essayé de montrer que l'argumentation de l'approche traditionnelle soulevait des objections qui pouvaient être majeures. Il s'agit maintenant de continuer l'analyse de l'approche traditionnelle sur trois autres sujets: l'harmonisation fiscale, la péréquation et enfin, celui qui peut regrouper tous les autres, les effets de débordement.

13.1.4 L'HARMONISATION FISCALE

Du point de vue analytique, la question de l'harmonisation fiscale s'apparente à la recherche d'un marché commun. Elle vise à permettre

aux différentes ressources de se localiser et d'être exploitées là où elles sont les plus productives. La taxation des gouvernements provinciaux peut entraver la poursuite de l'efficacité en faussant la localisation optimale des activités sur le territoire, et alors la taxation n'est pas neutre.

Malheureusement la majorité des travaux sur l'harmonisation fiscale dans un système fédéral ne réfère pas explicitement au critère de l'efficacité économique mais à celui de l'uniformisation.¹⁷ Le moyen le plus direct d'atteindre cet objectif est de se limiter à un seul système de taxation pour tout le pays. La centralisation donne l'harmonisation, puisque les règles de taxation sont les mêmes pour tous. Ensuite, le percepteur central répartit les recettes entre les gouvernements provinciaux en choisissant parmi différents critères: perception dans chaque province, population, dépenses normalisées, etc. On trouve là une bonne application du reproche que faisait, il y a déjà quinze ans, Gordon Tullock à l'approche traditionnelle du fédéralisme:

«Plusieurs chercheurs semblent penser qu'un gouvernement fortement centralisé est plus efficace. Il serait plus juste d'affirmer qu'un gouvernement centralisé est mieux ordonné [...] Le gouvernement le plus efficace n'est pas celui qui est le mieux ordonné, mais celui qui réussit le mieux à répondre aux attentes de ses créateurs.»¹⁸

Ainsi, de très nombreux économistes estiment, par analogie, qu'une famille vit en harmonie si tous les membres pensent et se conduisent d'une façon identique, tout probablement à la manière de l'autorité centrale incarnée traditionnellement par le père. La concurrence, la discussion, les tensions entre générations et sexes n'ont pas leur place dans cette famille qui pratique l'harmonisation. Cette identification ne nie-t-elle pas l'existence d'une vraie famille de même que l'uniformisation nie l'existence du fédéralisme?

L'harmonisation de la taxation par le recours à un seul système de taxation plus ou moins étendu soulève deux autres objections majeures: elle se concilie mal avec le principe de la responsabilité administrative de chaque niveau de gouvernement où la perception de ses propres revenus sert d'indicateur de la quantité et de la qualité des services désirées par la population. La minimisation du gaspillage ou la recherche de l'efficacité ne demande-t-elle pas cette responsabilité administrative?

De plus, la centralisation du système de taxation n'assure nullement que le gouvernement ne fausse pas les prix sur le territoire. L'intervention gouvernementale ne se limite pas en effet aux seuls aspects de la taxation. Si on se restreint aux seules opérations budgétaires, c'est le solde fiscal (la différence entre les bénéfices des dépenses publiques et les coûts de la taxation) qui doit être l'objet des préoccupations d'harmonisation.

Il est possible d'harmoniser le résidu fiscal sur le territoire en réservant au gouvernement central toutes les mesures de redistribution des revenus. Ainsi, les autorités décentralisées deviendraient simplement des vendeurs de services publics en généralisant le plus possible la taxation selon le bénéfice reçu. Elles ne participeraient pas à la fonction redistributive du secteur public.

C'est en très grande partie la situation qui existe au niveau municipal, lequel a, depuis les années 1930, perdu beaucoup de fonctions qui ont un caractère redistributif. Le rôle des municipalités dans les politiques de bien-être a disparu, se limitant en quelques endroits à l'administration des programmes provinciaux.¹⁹ De même, nous avons assisté à une provincialisation progressive de l'ensemble du secteur de l'éducation et spécialement du financement de l'éducation primaire et secondaire.

De plus, les différentes études sur l'incidence des taxes des trois ordres de gouvernement sont unanimes à montrer que le gouvernement central a le système de taxation le plus progressif. En contrepartie, c'est au niveau municipal où on a davantage recours aux taxes de service ou au principe de la taxation selon le bénéfice reçu.

Toutefois, les provinces conservent encore un rôle non négligeable dans la redistribution des revenus au Canada. Par exemple, elles doivent déboursier la moitié des frais des programmes provinciaux de sécurité sociale, puisque le gouvernement fédéral leur rembourse l'autre moitié en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Ce rôle des provinces dans la redistribution des revenus peut venir fausser la vérité des prix sur le territoire, puisque, pour un niveau de revenu donné, il existe un écart dans le solde fiscal défavorable aux personnes qui habitent dans les provinces où la base fiscale est moins élevée que la moyenne. Ceci peut entraîner une mobilité interprovinciale inefficace des ressources, laquelle pénalise sans raison les provinces pauvres.

Comment peut-on remédier à cette situation? La façon la plus simple est de limiter le rôle des gouvernements inférieurs dans la redistribution des revenus, rôle qui est la source de la difficulté. Alors, s'ils décident de jouer un rôle dans cette fonction, ils n'ont qu'à assumer les conséquences de leurs choix; c'est l'exigence d'un gouvernement responsable. On propose aussi le recours à des paiements de péréquation. C'est l'objet de la prochaine section.

En somme, une harmonisation imposée par le gouvernement central est davantage une source de monopolisation qui accroît le pouvoir discrétionnaire du secteur public sur le citoyen en lui facilitant la perception des taxes. Elle est à l'encontre de l'efficacité économique, qui demande que l'on ne camoufle pas le caractère onéreux de la taxation.

D'un autre côté, l'harmonisation peut tout simplement être le résultat spontané de la volonté des gouvernements de minimiser les coûts d'inefficacité de leurs taxes. On obtiendrait de la sorte le degré optimal d'harmonisation. Ceci est illustré par l'exemple des pays fédéralistes où les gouvernements inférieurs évitent les trop grandes différenciations des taxes pour les entreprises de peur de les faire fuir.

Ainsi, l'harmonisation est bonne ou mauvaise selon qu'elle est libre et spontanée, ou qu'elle est imposée. Dans le premier cas, elle est le produit de la concurrence et, dans le second, elle émane d'un pouvoir monopolistique, source de contraintes pour le citoyen.

13.1.5 LES PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION

Les paiements des gouvernements aux particuliers se justifient par la fonction redistributive de l'État. Mais comment peut-on motiver les transferts intergouvernementaux comme les paiements de péréquation qui existent au Canada depuis 1957? Ces paiements sont des subventions inconditionnelles du gouvernement central qui permettent effectivement aux provinces pauvres d'obtenir des recettes par habitant égales à celles qui sont obtenues par la moyenne de cinq provinces canadiennes (Alberta et Maritimes exclues) pour l'ensemble des taxes provinciales et foncières. Ces provinces peuvent alors offrir des services publics provinciaux de quantité et de qualité moyennes sans demander un effort fiscal plus élevé à leurs contribuables.

Les paiements de péréquation peuvent être un instrument approprié à un monde imparfait (théorie du *second best*). Par exemple, si les provinces conservent un rôle autonome dans la redistribution des revenus et qu'il existe une variation importante entre leurs bases fiscales respectives, le solde ou résidu fiscal sur l'ensemble du territoire pour un niveau de revenu donné ne sera pas égal, ce qui est de nature à engendrer un déplacement inefficace des ressources sur le territoire.²⁰ Les paiements de péréquation apparaissent donc comme un instrument qui peut permettre d'empêcher ce type de mobilité, qui est source d'inefficacité ou de gaspillage, parce que les ressources ne vont pas où elles sont les plus productives.²¹ L'enchâssement du principe de la péréquation dans la *Loi constitutionnelle de 1982* n'était-il pas demandé par la recherche de l'efficacité économique?

Le problème des disparités des bases fiscales provinciales est d'ailleurs apparu plus aigu au Canada avec la hausse des prix de l'énergie, le pétrole en particulier. Par exemple, le gouvernement albertain obtenait d'importantes recettes qui lui permettaient d'offrir des services publics très étendus avec un effort fiscal minime de la part de ses contribuables. Le solde fiscal très positif pour les résidents de cette province favorisait une migration inefficace, c'est-à-dire non entièrement reliée à une productivité des facteurs plus élevée dans cette province. La migration devenait donc un mode de dissipation de la rente ou une mauvaise façon de la répartir. Les paiements de péréquation peuvent jouer, d'une façon détournée, un rôle dans la réduction de cette inefficacité.

Les paiements de péréquation soulèvent cependant au moins trois types d'objection ou de considération. Premièrement, ils rendent possible une plus grande harmonisation fiscale sur le territoire, sans l'assurer pour autant. Cette réalisation dépend en effet des politiques des gouvernements provinciaux subventionnés. Deuxièmement, de tels paiements, même s'ils constituent des subventions inconditionnelles, peuvent entraîner une surexpansion du secteur public en faussant la perception des coûts marginaux réels des services publics provinciaux chez les électeurs si ces derniers utilisent leur effort fiscal moyen comme indicateur de ces coûts marginaux. Enfin, le gouvernement central ne devrait-il pas laisser les provinces complètement responsables de leurs choix quant au degré de redistribution des revenus et ainsi tolérer un résidu fiscal inégal sur le territoire pour un revenu donné?

13.1.6 LES EFFETS DE DÉBORDEMENT

L'analyse précédente de l'approche conventionnelle de la division des pouvoirs dans un système fédéral se résume à la proposition suivante: les autorités décentralisées s'occupent des biens et services qui concernent simplement ou presque exclusivement leurs citoyens, tandis que l'autorité fédérale doit intervenir d'une façon ou d'une autre dans tout ce qui déborde. Les effets de débordement ou les externalités rendent inefficaces les processus décentralisés d'affectation des ressources et justifieraient une intervention quelconque d'une autorité centrale.

Malheureusement, toute personne qui a un minimum d'imagination peut trouver un effet de débordement pour tout bien local ou régional. Ainsi, la construction d'une marina devient un objet de préoccupation et de financement pour l'autorité centrale parce qu'elle se situe sur un cours d'eau international ou interprovincial, ou parce que le projet peut être inclus dans un programme national de lutte au chômage, de développement régional équilibré ou d'aide à l'infrastructure pour améliorer la qualité de vie des canadiens. L'imagination n'a pas de limites quand il s'agit de justifier une subvention. Les modèles formalisés de prise de décision mis au point par les économistes peuvent aider à activer l'imagination.²²

Dans sa prescription, que nous croyons très généralisée, en faveur de la centralisation, l'approche conventionnelle sur le fédéralisme suit l'exemple du légendaire empereur romain qui, juge dans un concours entre deux chanteurs, écoute seulement le premier et décerne le prix au second, en formant l'hypothèse que le second ne pouvait être pire que le premier. Cela découle du fait que l'approche conventionnelle fait implicitement l'hypothèse que l'autorité centrale agit comme un despote bienveillant qui maximise l'intérêt national. Seul un manque d'information sur l'intensité des préférences de biens strictement locaux empêche la centralisation des pouvoirs dans un seul niveau de gouvernement. Cette approche n'étudie nullement les mécanismes ou processus qui donnent naissance à cette autorité si bienveillante.²³

Ainsi l'approche conventionnelle insiste sur le gaspillage et l'inefficacité qu'entraînent les effets de débordement des décisions décentralisées, sans mentionner la contrepartie d'inefficacité des décisions centralisées: exportation d'une très grande partie des coûts des services régionaux, standardisation des services, cartellisation

plus grande du gouvernement, absence d'expérimentation et de flexibilité, pour ne nommer que certains coûts de la centralisation.

Il existe néanmoins des possibilités d'une exportation partielle du fardeau des politiques des gouvernements inférieurs par les politiques du gouvernement central. Bien que la proposition de l'incapacité presque complète de transférer par les mécanismes de marché les coûts d'inefficacité des politiques provinciales et locales apparait suffisamment robuste dans une économie ouverte comme celle d'une province, ce transfert peut toutefois se réaliser en partie par l'action des politiques fédérales de transferts et de développement régional. T.J. Courchene a déjà noté la situation en ces mots:

«Les incitations que comporte le système de transferts ne sont pas susceptibles de réduire les disparités régionales. Au contraire, elles encouragent les provinces à adopter des lois qui ne sont dans l'intérêt économique à long terme ni des provinces elles-mêmes ni de leurs citoyens. De telles décisions peuvent en retour forcer Ottawa à adopter certains types de lois.»²⁴

Il est utile de donner quelques exemples de transfert possible du fardeau de politiques provinciales en prenant comme exemple la taxation. Premièrement, comme la taxation fédérale exempte les sociétés de la Couronne des trois ordres de gouvernement, les provinces sont donc artificiellement incitées à multiplier ce type d'organisation. C'est ainsi que, parmi les principales raisons avancées par le gouvernement du Québec pour nationaliser les compagnies privées d'électricité au début des années 1960, figurait le rapatriement des impôts payés au gouvernement fédéral.

Parallèlement, le gouvernement fédéral a subi le coût de la réforme de la fiscalité des entreprises mise en application par le gouvernement du Québec: il y a eu diminution importante de l'impôt provincial sur le revenu des sociétés, non déductible du revenu imposable au niveau fédéral, mais, simultanément, hausses de taxes sur la feuille de paye et sur le capital des entreprises — taxes qui, de leur côté, sont déductibles dans l'établissement de l'assiette de l'impôt fédéral sur les sociétés. Ce problème est encore plus important aux États-Unis, où des taxes payées aux États et aux gouvernements locaux sont déduites du revenu pour déterminer l'assiette des impôts fédéraux. C'est un encouragement à l'expansion de ces niveaux de

gouvernement. Plus généralement, comme toute politique provinciale inefficace diminue l'assiette des taxes fédérales, le gouvernement central assume donc une part du fardeau de cette inefficacité.

En somme, par ses politiques protectionnistes et par les stimulants que comportent différentes politiques, le gouvernement fédéral peut accroître le pouvoir d'exportation du fardeau des politiques des gouvernements inférieurs. Il doit par conséquent tenir compte de cet effet dans la détermination des caractéristiques de ses politiques.

Si l'approche conventionnelle du fédéralisme favorise la centralisation, est-ce l'inverse dans le cas de l'autre approche, c'est-à-dire l'analyse du fédéralisme dans l'optique du choix public? Pour pouvoir répondre à cette question, il est nécessaire de résumer les principales contributions de cette approche. Ceci fait l'objet de la prochaine section du texte.

13.2 L'APPROCHE DU CHOIX PUBLIC

Si l'approche traditionnelle du fédéralisme est basée sur une autorité gouvernementale exogène qu'il est permis de qualifier de despote bienveillant, l'analyse du choix public inclut ici toutes les études qui essaient d'endogéniser les décisions gouvernementales. Les auteurs de ces écrits utilisent la méthodologie économique traditionnelle, c'est-à-dire des agents économiques à la poursuite de leurs propres intérêts, pour expliquer les actions gouvernementales. Les points de vue sont variés mais peuvent être regroupés grâce à leur approche économique à la politique.

Cette section contient deux parties. La première est un résumé très succinct de la contribution d'Albert Breton et d'Anthony Scott à l'étude de la division des pouvoirs dans un système fédéral; la seconde examine la dynamique de la concurrence entre deux ordres de gouvernement.

13.2.1 LA PERSPECTIVE D'ALBERT BRETON ET D'ANTHONY SCOTT

Albert Breton et Anthony Scott ont directement abordé la question du partage des pouvoirs dans une constitution en s'inspirant de la théorie de la firme.²⁵ Afin d'obtenir les différents produits dont elle a besoin pour la vente, la firme doit choisir entre produire elle-même en achetant les services des facteurs de production, avec recours à une organisation interne de commande, ou acheter directement le produit sur le marché. Ce choix dépend des coûts d'organisation et n'est pas inflexible.

Les deux auteurs postulent au départ une assemblée constituante où des intérêts fort diversifiés sont représentés et donc transigent. Cette assemblée doit déterminer la structure du système fédéral ou le niveau optimal de décentralisation, en cherchant à minimiser les dépenses d'organisation et les coûts d'inefficacité qui sont de pures pertes. Ces dépenses d'organisation incluent quatre types de coûts. Les deux premiers sont directement assumés par les électeurs: ce sont les coûts de révélation des préférences par différents moyens, tels le vote et la pression politique, et les coûts de la mobilité interrégionale ou du *vote par migration*. Les deux autres dépenses d'organisation s'appliquent aux gouvernements: ce sont les coûts de coordination intergouvernementale des politiques et les coûts internes d'administration.

Cette approche est intéressante parce qu'elle a le mérite d'élargir le cadre trop simpliste de l'analyse conventionnelle, et qu'elle nous ramène à la souveraineté du consommateur par la présence d'une assemblée constituante. Malheureusement, l'analyse demeure fort abstraite, en partie à cause de l'absence de connaissances empiriques des différentes facettes des coûts d'organisation.²⁶ De plus, les révisions constitutionnelles ne sont pas toujours le fait d'assemblée constituante, comme la récente expérience canadienne en témoigne. Pourquoi le seraient-elles si cet instrument donne plus de pouvoirs aux citoyens? Dans les faits, les constitutions évoluent d'une façon détournée, par exemple, par le jeu des subventions conditionnelles où le gouvernement central échange de l'argent contre du pouvoir.²⁷

13.2.2 LA CONCURRENCE DANS LE FÉDÉRALISME

Dans les marchés privés, la concurrence est un puissant aiguillon de l'efficacité. Parallèlement, la multiplicité des autorités est beaucoup moins perçue comme source de balkanisation ou de désordre qu'elle ne l'est comme source de choix pour le citoyen et de meilleure adéquation des services publics aux préférences variées de la population. Plus l'autorité est décentralisée, moins important est son pouvoir discrétionnaire sur le citoyen. Ainsi, un fédéralisme décentralisé se donne comme moyen d'exercer une emprise sur le gouvernement, dont l'image dans les esprits est celle d'un exploiteur ou d'un nouveau Léviathan.²⁸

Si la concurrence horizontale, c'est-à-dire entre plusieurs gouvernements d'un même niveau, apparaît comme une source de choix et de protection pour le citoyen, peut-il en être autrement de la concurrence verticale, entre différents ordres de gouvernement? Pour certains cette concurrence verticale conserve les mêmes propriétés que la concurrence en général, et permet donc un meilleur agrégat de politiques touchant le citoyen, lequel tient compte des différents aspects à la fois nationaux et régionaux. Comme l'affirme Riker pour les États-Unis: «Pour chaque fonction considérée, il n'existe vraiment pas de division de pouvoir entre les gouvernements constitutifs et le centre, mais plutôt un mélange de pouvoirs.»²⁹ Ainsi, au lieu de dénoncer le double emploi dans les programmes, E.G. West et S.L. Winer peuvent écrire: «Nous sommes d'avis que les partisans des libertés civiles auraient lieu de s'inquiéter d'un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces relatif au partage des pouvoirs.»³⁰

Toutefois, les processus politiques ne pourraient-ils pas favoriser l'autorité centrale qui conserverait davantage certains pouvoirs monopolistiques ou discrétionnaires? Au XIX^e siècle, deux analystes avaient perçu cette tendance vers l'hégémonie du pouvoir central: Alexis de Tocqueville, dans *De la démocratie en Amérique*, affirmait que, «dans les siècles démocratiques qui vont s'ouvrir, l'indépendance individuelle et les libertés locales seront toujours un produit de l'art. La centralisation sera le gouvernement naturel». Lord Bryce, dans *The American Commonwealth*, prétendait que «le fédéralisme n'est tout simplement qu'une transition vers un gouvernement unitaire». L'histoire de la création des fédérations tend à confirmer ces jugements: les fédérations ne doivent pas leur origine à la décentralisation d'un

gouvernement unitaire mais plutôt à la fusion incomplète d'unités auparavant séparées.

L'explication de la centralisation croissante du fédéralisme et de la standardisation accrue des services sur le territoire peut résider dans le fait que l'autorité centrale prélève plus facilement des impôts, parce qu'elle est moins soumise à la concurrence et qu'elle peut échanger avec les autres paliers de gouvernement de l'argent pour des pouvoirs, si elle n'a pas le pouvoir d'intervenir unilatéralement.³¹ Les mêmes raisons expliquent la perte d'autonomie du gouvernement local.

Dans un monde imparfait qui favorise la centralisation, il y a place pour une division des pouvoirs dans la constitution. Parallèlement à son rôle de gardienne possible des libertés du citoyen contre les pouvoirs gouvernementaux, la constitution peut jouer un rôle protecteur contre les forces de la centralisation.³² Il s'agit de contraindre le pouvoir central, au lieu de faire l'inverse, comme ce fut le cas récemment aux États-Unis. En effet, les mesures récentes au sujet des limites fiscales imposées aux municipalités, dont la plus connue est la proposition 13 de la Californie, ont atteint le niveau de gouvernement qui a le moins de pouvoir discrétionnaire vu la très grande ouverture de l'économie locale.

Il est néanmoins permis de se demander si les contraintes constitutionnelles peuvent remplir complètement ce rôle. Avec la croissance rapide des interventions gouvernementales dans l'après-guerre, en présence d'importantes zones grises dans la constitution et des pouvoirs généraux très vastes accordés à l'État central, on a assisté au Canada, selon les propres termes employés par le Bureau des relations fédérales-provinciales du gouvernement fédéral, «à l'écroulement général pour ne pas dire complet des barrières constitutionnelles traditionnelles». ³³ De même, contrairement à la situation canadienne, la constitution américaine laisse les pouvoirs résiduels aux gouvernements des États. Cette disposition n'a toutefois pas empêché la grande centralisation du fédéralisme américain.³⁴

La présence, comme en Suisse, d'une deuxième chambre fédérale dont les membres représentent les régions (les cantons) semble un mécanisme utile, mais certes non infaillible, pour restreindre les forces centralisatrices. Une autre façon de le faire est d'interdire l'intervention du gouvernement central par le moyen de subventions conditionnelles

200

si un nombre restreint de provinces s'y oppose.

Un fait demeure: la répartition des dépenses entre ordres de gouvernement est un mauvais indicateur de l'évolution de la centralisation dans une fédération. Contrairement à une opinion répandue, la baisse appréciable de la part des dépenses fédérales après transferts dans le total des dépenses publiques (de 60% entre 1947 et 1952 à approximativement 40% depuis 1967), n'indique nullement un grand mouvement vers la décentralisation au Canada dans l'après-guerre. On a surtout assisté à différentes transactions entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces: le gouvernement fédéral établissait les grands paramètres de nouveaux programmes dans des domaines de compétence constitutionnelle prioritairement provinciale, contre des subventions aux provinces. Ces subventions qui pouvaient être conditionnelles ou non, et pouvaient même aller jusqu'au transfert de points d'impôt. Les pouvoirs généraux laissés par la constitution au gouvernement central lui facilitaient la finalisation de ces échanges ou ententes. C'était de plus une période où le gouvernement central avait la très grande part des taxes alors non indexées (dont le rendement croît plus rapidement que l'activité économique) et où les politiques qui apparaissaient les plus populaires ressortissaient pour la plus large part aux autres niveaux d'administration. Ces échanges permettaient à chaque ordre de gouvernement d'améliorer sa cote électorale.

Pour une province donnée, ces échanges étaient fort contraignants dans l'établissement de ses priorités. Elle devait en effet s'ajuster à leur contenu, ce qui ne pouvait être pour elle un pas vers une plus grande décentralisation. Toutefois, tel apparaissait le cas pour le gouvernement fédéral puisqu'il avait dû négocier des interventions.

Cette contradiction de deux perceptions — l'une au niveau du gouvernement central et l'autre au niveau du gouvernement provincial — fait bien ressortir la difficulté d'obtenir un indicateur valable du degré de décentralisation du secteur public et le peu d'utilité de calculer à cette fin la part relative de chaque ordre de gouvernement. La récente évolution du financement des programmes établis le reconferme très bien.

Enfin, pour ne rien oublier, il faut mentionner le point de vue présumément différent de quelques économistes. Ces derniers demandent à leurs collègues de moins analyser les aspects normatifs des résultats

des politiques dans un système fédéral, et de concentrer plutôt leur attention sur des améliorations aux règles d'organisation qui permettraient d'obtenir de meilleurs résultats.³⁵

Ainsi recommandent-ils des mécanismes comme des rencontres officielles où tous les points de vue puissent se faire valoir, de sorte que tous les aspects d'une question puissent être considérés pour une meilleure coordination des politiques. Malheureusement, cette manière de voir n'avance guère l'étude de la marche à suivre et, surtout oublie que ce sujet est précisément le point central des préoccupations du choix public. Cette approche étudie en effet l'impact des différentes règles de décision dans le secteur public.

13.3 CONCLUSION

De ce résumé des deux grandes approches de la division des pouvoirs dans un système fédéral, il est permis de conclure par quatre propositions générales:

- la division des pouvoirs est une grande question;
- les deux approches sont fort différentes, voire contraires;
- l'approche conventionnelle a des conclusions précises sur des fondements faibles;
- l'approche du choix public définit mieux les questions, mais ses conclusions demeurent imprécises.

La question des pouvoirs est une grande question. L'affirmation que la division des pouvoirs dans le fédéralisme est une grande question (a big question) n'entraîne pas qu'il soit stérile de consacrer des efforts à son étude. Cette expression signifie tout simplement, outre le fait que la question soit vaste, qu'il y a nécessité de recourir à des conceptions pré-établies sur l'action des différents mécanismes sociaux. Ainsi, il n'est pas surprenant que des conceptions différentes au départ entraînent des conclusions différentes: les conclusions découlent des prémisses.

Il ne faut donc pas s'attendre à un véritable consensus des membres d'une discipline sur une grande question. S'il y avait consensus, on serait sage de s'en méfier puisqu'il ne saurait être que le reflet des intérêts de ses membres. De plus, il se peut qu'un économiste modifie considérablement ses conclusions parce que maintenant il apprécie différemment le jeu de certains mécanismes sociaux.¹⁶

Les deux approches sont fort différentes, voire contraires. Les travaux des économistes sur la division des pouvoirs dans un système fédéral ont été regroupés selon deux approches nettement différentes. Selon l'optique conventionnelle, les interventions publiques sont exogènes aux processus politiques; elles proviendraient des décisions d'une sorte de despote bienveillant qui n'aurait d'autre préoccupation que la recherche de l'efficacité. Pour sa part, l'analyse du choix public inclut les études qui endogénéisent les décisions gouvernementales, considérées ici comme le produit d'agents économiques à la poursuite de leurs propres intérêts.

Ces points de départ très différents entraînent des conclusions divergentes sur la division des pouvoirs. La première approche montre un net biais centralisateur puisque seul le despote central peut maximiser l'intérêt national, à l'opposé de l'esprit de clocher des autorités régionales. Les conclusions découlent en effet du point de départ.

En partant de particuliers à la recherche de leurs propres intérêts, l'approche du choix public a le mérite de faire passer le fédéralisme d'une abstraction à la réalité vivante d'une institution où les décisions des agents dépendent des règles du jeu. Cette approche conserve en général un biais favorable à la décentralisation pour faciliter l'expression des préférences variées de la population et aussi pour empêcher une forme de cartellisation du secteur public.

L'approche conventionnelle a des conclusions précises sur des fondements faibles. Comme en témoigne la citation-synthèse d'Oates (1972) au début de ce texte, l'approche conventionnelle offre des conclusions précises très favorables à la centralisation. Malheureusement si cette centralisation est exigée par l'efficacité économique, pourquoi y a-t-il peu de politiques du gouvernement central qui répondent aux conditions d'efficacité? Cette approche n'a-t-elle pas développé une morale qui tourne à vide, comme si on appliquait les

règles du bridge à une partie de poker? Aux imperfections possibles de la décentralisation, cette approche oppose le recours à la centralisation, mais sans étudier les imperfections que comporte la centralisation.

Pour avoir quelque intérêt, l'approche conventionnelle devra étudier les mécanismes ou processus qui donnent naissance à l'autorité centrale si bienveillante qu'elle crée implicitement.

L'approche du choix public définit mieux les questions, mais ses conclusions demeurent imprécises. L'approche du choix public regroupe les travaux qui utilisent la méthodologie économique traditionnelle, c'est-à-dire celle d'agents économiques à la poursuite de leurs propres intérêts, pour expliquer les actions gouvernementales. Les décisions gouvernementales ne sont pas exogènes, mais elles doivent faire l'objet d'une explication. Le rôle de l'économiste ne consiste plus à conseiller le despote bienveillant (ou le prince), mais à expliciter l'impact de différentes règles de décision. Les questions pertinentes deviennent alors les suivantes: Quel est l'impact d'un système fédéral de gouvernement par rapport à un système unitaire et à un système d'unités non fédérées? Les dispositions constitutionnelles ont-elles un effet important sur les politiques? Quels mécanismes peuvent améliorer l'adéquation des politiques et des préférences réelles des citoyens hétérogènes?

Ces questions très générales illustrent la direction des préoccupations de l'approche du choix public. Malheureusement, les réponses sont imprécises et le demeureront encore longtemps.¹⁷ Les connaissances sur des points saillants comme l'importance des imperfections du marché politique ou de la concurrence bureaucratique, demeurent assez peu développées.

Toutefois, malgré des trous énormes dans les connaissances, l'approche du choix public conserve un préjugé favorable à l'aiguillon de la concurrence et donc à la décentralisation. En cela, ne suit-elle pas l'enseignement principal de la science économique depuis plus de deux cents ans?

RÉFÉRENCES

- 1 Pour partiellement se disculper, l'auteur renvoie à ses textes: G. Bélanger, *Le financement municipal au Québec*, Québec: Éditeur officiel du Québec, 1976 et «Federalism and Local Government», *European Journal of Political Economy*, vol. 3, numéros 1 et 2, 1987, p. 131-149.
- 2 W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 14-15. (traduction libre)
- 3 Breton a exprimé la même idée: «[...] the general view among economists about intergovernmental competition is that is not optimal. For that reason economists either favour a centralized form of government or, when they are forced by political necessity to accept the existence of federalism, they favour the maximum degree of policy harmonization». A. Breton, «Federalism versus Centralism in Regional Growth dans D. Biehl et al., *Public Finance and Economic Growth*, Détroit: Wayne State University Press, 1983, p. 251-263.
- 4 Voir en particulier les textes de A.E. Safarian, *Canadian Federalism and Economic Integration*, Ottawa, Information Canada, 1974 et «La crise constitutionnelle canadienne: un point de vue non conventionnel», dans L.N. Tellier et al., *Le Québec et ses partenaires économiques canadiens*, Montréal: Éditions Quinze, 1979, p. 27-41.
- 5 Les deux derniers paragraphes empruntent à J.-L. Migué, «La centralisation, instrument de balkanisation du Canada», *L'Analyse*, n° 2, été 1983, p. 19-24.
- 6 Les directeurs d'une récente publication l'affirment: «In fact, it is difficult to predict that central or unitary governments will be less prone to distort internal trade flows than lower levels of government. The evidence presented in this book suggests the opposite». M.J. Trebilcock et al., *Federalism and the Canadian Economic Union*. Toronto: University of Toronto Press, 1983, p. 558.
- 7 J. Chrétien, *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1980.
- 8 T.J. Courchene, «The Political Economy of Canadian Constitution Making: The Canadian Economic Union Issue», *Public Choice*, vol. 44, n° 1, 1984, p. 214.
- 9 L'information de ce paragraphe est principalement tirée d'une publication de F. Flatters et R.G. Lipsey, *Common Ground for the Canadian Common Market*, Montréal: Institut de recherches politiques, 1983. Ces deux économistes privilégient les dispositions constitutionnelles australiennes pour protéger le marché commun canadien.
- 10 C'est à la même conclusion qu'aboutit l'étude de Craig et Sailors au sujet des barrières entre les états aux États-Unis: «There are a large number and variety of interstate trade barriers. Two motivations for the observed barriers are theoretically examined. One reason state governments have for erecting trade barriers is there may be an opportunity to deflect costs to other states, or it may be possible to import certain benefits again at the expense of surrounding states. The alternative motivation examined is the potential for redistribution of income to one favored segment of the home state's population. The observed trade barriers are found to more closely correspond to the within-state redistribution motive. Thus, barriers to interstate trade are not found to be a product of the Federalist governmental structure, but are a result of the political economy of the individual state level government.» S.G. Craig et J.W. Sailors, *Interstate Trade Barriers: Income Redistribution Among the States - Or Within the State?*, document n° 83-5, Houston: Center for Public Policy, University of Houston, 1983. La citation est tirée du résumé de l'étude.
- 11 Voir G. Tullock, *Economics of Income Redistribution*, Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.
- 12 Ceci est bien expliqué dans A. Breton et A. Scott, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto: University of Toronto Press, 1978, particulièrement aux pages 125-128.
- 13 Consulter M.V. Pauly, «Income Redistribution as a Local Public Good», *Journal of Public Economics*, vol. 2, n° 1, 1973, p. 35-58.
- 14 Buchanan a bien résumé cela: «There is more range of variation in the distribution of the gross gains-from-trade in the central government's provision of public goods and services than there is in the distribution of such gains from the provision of goods either through the market or through local governments.» J.M. Buchanan, «Who Should Distribute What in a Federal State?», dans H.M. Hachman et G.E. Peterson (sous la direction de), *Redistribution through Public Choice*, New York: Columbia University Press, 1974, p. 38.
- 15 Il ajoutait: «The most charitable assessments found fiscal policy to be adequate no more than two-fifths of the time. The least favourable assessment (Gordon) found fiscal policy to be perverse (destabilizing) two-fifths of the time. Achieved budgetary policy did not even match the stated intentions and plans for budgetary policy.» W.I. Gillespie, «Postwar Canadian Fiscal Policy Revisited, 1945-1975», *Canadian Tax Journal*, vol. 27, n° 3, 1979, p. 276.
- 16 Une excellente référence à ce sujet est A. Lindbeck, «Stabilization Policy in Open Economy with Endogenous Politicians», *American Economic Review*, vol. 66, n° 2, 1976, p. 1-19. Il affirme: «Thus, an 'improper' real wage rate, with a concurrent low profitability level, can be expected to be more frequent reason for unemployment, low investment incentives, and a current account deficit in economies where the commodity market is open relative to the labor market than in economies where the degree of openness is about the same in both markets. This means that policies designed to influence the real wage rate will be more important for investment, employment, and the current account, the more open the commodity market is relative to the labor market. As an empirical

generalization, I think it is safe to say that stabilization policy has suffered considerably in many countries from a neglect of relative prices — such as the real wage rate, the relative price between tradables and nontradables and in particular profitability — as compared to aggregate demand.» (p. 5). Cette approche à la stabilisation économique dans un petit pays rend moins utile la distinction si populaire entre le chômage cyclique et le chômage structurel.

- 17 Voir à ce sujet W.R. Thirsk, «Tax Harmonization and its Importance in the Canadian Federation», dans R. Bird (sous la direction de), *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Toronto: Association canadienne d'études fiscales, 1980, p. 118-142 et C. Forget, «Québec's Experience with the Personal Income Tax», dans D. Hartle et al., *A Separate Personal Income Tax for Ontario: An Economic Analysis*, Toronto: Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 157-158.
- 18 G. Tullock, «Federalism, Problems of Scale», *Public Choice*, vol. 6, 1969, p. 29.
- 19 «... le fédéral finançait en 1979 plus de 65 % des dépenses du régime [de la sécurité de revenu au Canada], si l'on tient compte des programmes à frais partagés, alors que la part des gouvernements provinciaux et municipaux ne s'élevait respectivement qu'à 33 % et 2 % du total.» B. Fortin, «La sécurité du revenu au Canada: un bilan», dans F. Vaillancourt (sous la direction de), *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, Ottawa: Approvisionnement et Services, 1985, p. 177.
- 20 Cette justification a été initialement formulée par J.M. Buchanan, «Federation and Fiscal Equity», *American Economic Review*, vol. 40, n° 4, 1950, p. 583-599. Elle fut reprise par R. Boadway et F. Flatters, *Une analyse économique de la prééquation*, Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1982.
- 21 Un raisonnement analogue justifie le recours au zonage par les municipalités. «If revenues are to be raised by a real-estate tax levied at the same rate on the market value of each dwelling, then land-use controls are required to ensure that each dwelling's market value is adequate to yield the appropriate tax payment», E.S. Mills, «Economic Analysis of Urban Land-Use Controls», dans P. Mieszkowski et M. Straszheim (sous la direction de), *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1979, p. 533.
- 22 Par exemple, Gordon, dans une formalisation de la taxation dans un système fédéral, identifie sept externalités à la taxation sous une responsabilité décentralisée:
- «The types of externalities that appeared in the equations resulting from a given community's decisions were:
- (1) Nonresidents may pay some of the taxes.
 - (2) Nonresidents may receive some of the benefits from public services.
 - (3) Congestion costs faced by nonresidents may change.
 - (4) Tax revenues received in other communities may change due to the spillover of economic activity.
 - (5) Resource costs for public services in other communities may change.
 - (6) Output and factor price changes may favor residents over nonresidents.
 - (7) Distributional effects among nonresidents would be ignored.»

R.H. Gordon, «An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, n° 4, 1983, p. 580.

- 23 Brennan et Buchanan expriment leur critique envers l'approche traditionnelle d'une façon similaire:
- «There would seem to be no reason why strictly localized public goods should not be provided by supralocal governmental units, which might, of course, decentralize administratively as the relevant externality limits dictate [...] There is no analysis that demonstrates the superiority of a genuinely federal political structure over a unitary structure, with the latter administratively decentralized. This result is not, in itself, surprising when we recognize that the «economic theory» of federalism is not different from standard normative economics in its implicit assumptions about politics. The normative advice proffered by the theory is presumably directed toward the benevolent despotism that will implement the efficiency criteria. No support can be generated for a politically divided governmental structure until the prospects for nonidealized despotism are acknowledge. Once government comes to be modeled either as a complex interaction process akin to that analyzed in standard public choice or, as in this book, in terms of Leviathan-like behavior, an argument for a genuinely federal structure can be developed.»
- G. Brennan et J.M. Buchanan, *The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York: Cambridge University Press, 1980, p. 174-175.
- 24 T.J. Courchene, *Regional Adjustment. The Transfer System and Canadian Federalism*, rapport de recherche n° 7903, London: Université Western Ontario, Département d'économie, 1979, p. 32. (traduction libre)
- 25 A. Breton et A. Scott, *op. cit.*, et *The Design of Federations*, Montréal: Institut de recherches politiques, 1980. Le résumé de quelques lignes que nous faisons de leurs deux livres se limite à l'idée de base de leur étude.
- 26 La situation est peut-être meilleure sur la division des pouvoirs entre villes constituantes et gouvernement métropolitain. Toutefois, l'insistance de Breton et Scott sur les coûts d'organisation n'est dans les faits qu'un retour aux préoccupations centrales de l'économie, comme l'avait d'ailleurs saisi Frank Knight: «Thus of the three main elements in economic life, wants, resources and organization, economic theory deals directly with one aspect of the organization, and only incidentally with the other elements. Wants are in the province of psychology, sociology, and ethics; resources fall in various other sciences, and the technological aspects of organization to a vast number, and the internal organization of business to a special branch of economics.»
- F.H. Knight, «The Limitations of Scientific Method in Economics», dans R.G. Jugwell (sous la direction de), *The Trend of Economics*, New York: F.S. Crofts, 1935, p. 261.
- 27 «A grant-in-aid effectively changes the division of responsibility within the federal system. Grants involve a revision of the Constitution but without formal

- amendment», R.E. Wagner, *Public Finance Revenues and Expenditures in a Democratic Society*, Boston: Little Brown, 1983, p. 466.
- 28 Le politologue Riker voit plutôt l'opposé: «States rights guarantee minority governing on national issues, if the minority differs from the majority in significant ways. That is, federalism permits minorities to impose very high external costs on the majority», R.W. Riker, «Federalism» dans F.I. Greenstein (sous la direction de), *Handbook of Political Science*, vol. 5, *Government Institutions and Processes*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, p. 158.
- 29 Riker se réfère d'ailleurs à la métaphore de Grodzin comparant le fédéralisme américain à un gâteau marbré: «The American form of government is often, but erroneously, symbolized by a three-layer cake. A far more accurate image is the rainbow or marble cake, characterized by an inseparable mingling of different colored ingredients, the colors appearing in vertical and diagonal strands and unexpected whirls. As colors are mixed in the marble cake, so functions are mixed in the federal system», R.W. Riker, *op. cit.*, p. 104.
- 30 E.G. West et S.L. Winer, «The Individual, Political Tension, and Canada's Quest for a New Constitution», *Analyse de politiques*, vol. 6, n° 3, 1980, p. 14.
- 31 Selcor Buchanan, «The power of any government to extract income and wealth coercively from a person is related inversely to the locational alternatives that are available to that person.» J.M. Buchanan, *op. cit.*, p. 22-23.
- 32 Comme le note le juriste américain Richard E. Epstein, la protection constitutionnelle des libertés n'est pas absolue:
- «No constitutional provision, however, is self-executing. Its scope and application depend heavily on general attitudes that the Supreme Court uses to interpret it [...] With economic liberties, however, the court has deployed the so-called «rational basis» test to neutralize the constitutional protection of economic liberties [...] Under present law, if any conceivable set of facts could establish a rational nexus between the means chosen and any legitimate end of government, then the rational-basis test upholds the statute. In theory, the class of legitimate ends is both capacious and undefined, while the means used need have only a remote connection to the ends chosen. In practice, every statute meets the constitutional standard, no matter how powerful the arguments arrayed against it.»
- R.E. Epstein, «Asleep at a Constitutional Switch», *The Wall Street Journal*, 9 août 1984, p. 28, (reproduit avec la permission du *Wall Street Journal*, Dow Jones Company Inc., 1984, tous droits réservés).
- 33 Ce même document ajoutait: «Bien que les méthodes et pratiques [des ministères et organismes fédéraux] que nous décrirons n'ont pas toutes été employées partout, elles étaient suffisamment répandues pour justifier les observations suivantes:
- «a) les réponses initiales des ministères à la question relative au fondement constitutionnel de l'activité étudiée révèlent que la plupart des fonctionnaires fédéraux en cause ignoraient quelle était l'autorisation pertinente;

- «b) à des réunions ultérieures, d'autres réponses laissaient entendre que dans de nombreux cas, sinon dans la majorité, la répartition des pouvoirs n'avait pas été étudiée à fond lorsque les activités avaient été entreprises;
- «c) plus souvent qu'autrement, les ministères finissaient par fonder leurs activités sur une ou plusieurs des justifications constitutionnelles suivantes: soit la clause de l'article 91 relative à la paix, l'ordre et le bon gouvernement, même si dans certains cas aucune loi habilitante ne justifiait l'invocation de cette clause; soit encore le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dérivé en partie des articles 91(1a) et 91(3); soit, moins souvent, le pouvoir du Parlement de déclarer que des travaux sont à l'avantage général du Canada, article 92(10)c).
- «d) l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en particulier les articles établissant la répartition des pouvoirs, ne semble faire partie ni de la formation officielle des fonctionnaires en cause ni, fait plus important, de leur expérience au gouvernement.»
- Canada, Bureau du Conseil privé, Bureau des relations fédérales-provinciales, *Rapport intérimaire sur les relations entre le gouvernement du Canada et la Province de Québec 1967-1977*, Ottawa, 1979, p. 10-11.
- 34 Le politologue Martin Diamond note bien le rôle de la constitution comme frein aux forces centralisatrices:
- «Perhaps it is necessary to remind ourselves why we should submit, from time to time, to the self-inflicted constraints of a constitution. With regard to the federal limitations, the following seems to me to justify the costs in constraint. We live in a centripetalizing and homogenizing age. All the social and economic forces of the age draw us in the direction of greater and greater centralization. And yet we are aware of the many advantages of preserving the strong decentralizing tendencies of our political system. Does not our saving decentralization, in all its informal varieties, depend upon the formal structural support that decentralization receives from the formal federal division of power in the Constitution? If we permit that formal federalism to be obliterated *sub silentio*... will we not thereby have destroyed our own first barrier against executive centralization? And if the habitual willingness of Americans to accept certain self-imposed constitutional limitations is weakened, in the case of the federal limitations, will we not also have weakened that readiness of Americans to moderate any given policy preferences and urgencies in deference to other and perhaps even more valuable constraining features of the Constitution?»
- M. Diamond, «The Forgotten Doctrine of Enumerated Powers», *Publius, The Journal of Federalism*, vol. 6, n° 4, 1976, p. 193.
- 35 À ce sujet, on peut mentionner, B. Dattfon, *Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland*, Bern: Verlag Paul Haupt, 1977, et J. Wiseman, *The Political Economy of Federalism a Survey and a Proposal*, mimeo, Report n° 20.6, Ottawa: The Royal Commission on Taxation, 1964.
- 36 Deux économistes, dont les travaux en économie publique sont abondamment cités, J.M. Buchanan et C. McClure, peuvent ici nous servir d'exemples. Comme nous l'avons vu, le premier a justifié en 1950 la présence de paiements de péréquation par la recherche de l'efficacité. Il y verrait probablement aujourd'hui

un instrument de cartellisation du secteur public. Le second a conclu en 1967 à une exportation considérable du fardeau des taxes locales et de celles des états; dans un texte plus récent (1981), il a proposé une conclusion inverse. C. McClure, «The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962», *National Tax Journal*, vol. 20, n° 1, 1967, p. 49-77 et «The Elusive Incidence of the Corporate Income Tax: The State Cases», *Public Finance Quarterly*, vol. 9, n° 4, 1981, p. 395-414.

37 C'est aussi la conclusion de R. Carter:

«Il semble donc qu'à priori, l'économiste ait bien peu à dire sur l'instauration d'une quelconque structure politique optimale. Il fait face à des problèmes insurmontables de mesure des coûts et des bénéfices de diverses actions politiques. Bien qu'il puisse identifier la nature de différents types de coûts et bénéfices associés à diverses structures politiques, il ne peut en mesurer l'ampleur et donc déterminer une solution optimale. Par exemple, les considérations relatives aux économies d'échelle et aux effets de débordement dans la consommation ont souvent été utilisées pour justifier une centralisation des pouvoirs à Ottawa, alors que ces mêmes considérations justifient peut-être davantage la disparition d'Ottawa et l'instauration d'une fédération nord-américaine. De la même façon, la minimisation d'une fédération nord-satisfaction des préférences semble militer en faveur d'une certaine décentralisation des pouvoirs du côté des provinces, mais rien n'assure qu'une telle décentralisation soit préférable à une décentralisation au niveau municipal. En l'absence de mesures, l'économiste ne peut que souligner les avantages et les coûts de la centralisation et de la décentralisation, sans toutefois pouvoir délimiter une quelconque solution optimale.»

R. Carter, «Séparation, annexion et fédéralisme», *L'Actualité économique*, vol. 59, n° 3, 1983, p. 604.

Cette conclusion contraste avec celle de l'étude économique majeure du fédéralisme au Québec, M. Lamontagne écrivait en effet: «En définitive, la grande loi du fédéralisme peut se résumer par une formule utilisée de plus en plus: autant de décentralisation que possible, mais autant de centralisation que nécessaire.» M. Lamontagne, *Le fédéralisme canadien*, Québec: Les Presses Universitaires Laval, 1954, p. 100.



Economic Council of Canada
Conseil économique du Canada

LA STABILISATION ÉCONOMIQUE ET LES RÉGIONS :
LE DILEMME CANADIEN

par

Robert Lacroix et Yves Rabeau

Université de Montréal

Document présenté

lors de

L'ATELIER SUR L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA CONFÉDÉRATION
Kingston, Ontario

parrainé

par le

Conseil économique du Canada
et l'Institute of Intergovernmental Relations
Queen's University

du 8 au 10 novembre 1978

TABLE DES MATIERES

	Page
PREFACE	iii
INTRODUCTION	1
1 PALIERS DE GOUVERNEMENT ET INSTRUMENT DE STABILISATION	3
1.1 Les instruments du gouvernement fédéral	3
1.2 Les instruments des gouvernements provinciaux et municipaux	5
1.3 La performance du gouvernement fédéral	7
1.4 La performance du gouvernement du Québec	9
1.5 Quelques principes à retenir	11
2 STABILISATION ECONOMIQUE ET DISPARITES REGIONALES	12
2.1 Efficacité relative de diverses mesures budgétaires	12
2.2 Les causes de disparités de chômage au Québec	15
2.3 Disparités de taux de chômage et politiques économiques	17
2.4 Le dilemme canadien	19
2.4.1 La responsabilité de la stabilisation	19
2.4.2 Le levier fiscal des provinces	20
2.4.3 La contrainte financière des provinces	21
3 UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE STABILISATION	24
3.1 Création d'un Fonds de stabilisation	24
3.2 Quelques implications de la création du Fonds de stabilisation	27
CONCLUSION	28

PREFACE

Le Canada vit actuellement une des périodes les plus mouvementées de son histoire. A la plus grave crise économique qu'il a connue depuis la grande dépression des années 30 s'ajoute la politique la plus sérieuse de son histoire. On remet en cause la confédération canadienne. Et si c'est l'Québec qui le fait de la façon la plus directe, il n'en demeure pas moins que d'autres provinces s'interrogent de plus en plus sérieusement sur le partage des pouvoirs et des responsabilités de sorte que sur l'utilisation que le gouvernement fédéral a faite par le passé des pouvoirs qu'il détenait ou qu'il s'est graduellement

Dans cette remise en question, le problème des disparités régionales a une place de choix. Les provinces les plus démunies se demandent, par exemple, pourquoi les écarts régionaux de chômage et de revenu demeurent toujours aussi importants. On pense que les politiques de redistribution des revenus des régions et entre les individus par diverses formes de transferts ont tout simplement redistribué la demande régionalement sans toutefois redistribuer l'activité économique. C'est ce qui expliquerait que certaines provinces continuent de plus en plus de transferts fédéraux et que cette situation est acceptée par les provinces les plus riches puisque partiellement à l'aide de ces transferts qu'on importe les produits qu'elles fabriquent. Les politiques économiques passées n'ont pas conduit les provinces pauvres à une situation d'autosuffisance. Elles doivent, pour survivre, compter sur un flux continu de transferts venant de l'extérieur. Il faut donc remettre en cause les politiques uniquement basées sur une redistribution de la demande comme moyen d'atténuer et d'éventuellement éliminer les disparités régionales.

C'est dans cette perspective que se situe la présente étude sur l'activation économique et les régions.

INTRODUCTION

Sans vouloir relancer le débat entre Keynésiens et Monétaristes nous suggérons, à l'instar des néo-keynésiens, que la stabilisation de l'économie est une opération difficile et délicate certes, mais pas impossible. Bien sûr, tous les économistes admettent maintenant que le "fine tuning" n'est pas possible. Mais de là à conclure que l'atténuation des effets des cycles économiques par des politiques budgétaires appropriées est impossible, il y a une marge.

Dans cette introduction, nous examinerons les deux volets de cette politique budgétaire -- les dépenses et les revenus -- pour tenter de préciser les caractéristiques que devrait avoir une dépense ou un impôt pour être le plus efficace possible comme instrument de stabilisation dans un contexte économique homogène et dans le contexte géo-politique particulier qui est celui du Canada.

1 La dépense publique

Une variation de la dépense publique, en affectant directement la demande agrégée, est la forme d'intervention qui a l'impact le plus grand et le plus rapide sur le niveau d'activité économique et de l'emploi. Toutefois, pour demeurer un véritable instrument de stabilisation, ce type de dépense doit d'abord et avant tout être flexible, c'est-à-dire qu'il doit pouvoir connaître des variations substantielles, autant à la baisse qu'à la hausse, et sur des périodes de temps relativement courtes. Hélas, une large proportion des dépenses publiques sont flexibles à la hausse, mais relativement inflexibles à la baisse.

On peut même aller jusqu'à prétendre que certaines dépenses, qu'on a longtemps considérées comme non récurrentes, ont créé des attentes telles que leur diminution est devenue pratiquement impossible, à moins d'accepter des tensions sociales majeures. Si l'on veut donc éviter que des programmes spéciaux de dépenses publiques, à fins contracycliques, ne viennent contribuer à accroître la taille relative des gouvernements, il faut d'abord s'assurer de leur non-réurrence.

De plus, si l'on veut concentrer l'impact de ces dépenses sur une courte période, il faut que leurs délais de mise en oeuvre soient très courts. Enfin, et pour paradoxal que cela puisse paraître à première vue, il faut que ces dépenses ne soient pas inflationnistes. La récession ne se fait pas sentir au même degré dans tous les secteurs de l'économie et il faut éviter que la politique de relance ne vienne créer des pressions inflationnistes dans certains secteurs.

La fiscalité

Trois grandes catégories d'impôts, constituant d'ailleurs la majeure partie des sources de revenu des gouvernements, sont généralement considérées comme des instruments potentiels de stabilisation.

L'impôt sur le revenu

Diverses études indiquent que la propension marginale à consommer sur les revenus transitoires provenant de variations temporaires des impôts personnels est plus faible que la propension marginale à consommer sur les revenus permanents. De plus, on doit craindre qu'au creux d'une récession sérieuse les consommateurs, craignant l'illiquidité temporaire qu'une mise à l'échec leur occasionnerait, ne soient portés à épargner tout revenu transitoire. En somme, compte tenu de l'incertitude considérable tant quant à l'impact sur la consommation d'une variation de l'impôt personnel, son utilisation comme instrument de stabilisation semble bien imprudente, tout au moins en période de récession.

L'impôt corporatif

L'effet, sur l'activité économique, d'une modification de la fiscalité corporative -- modification des taxes sur les profits, réduction des crédits à l'investissement, changement des diverses règles de dépréciation -- apparaît encore plus incertain que celui d'une variation de l'impôt personnel. La meilleure synthèse des diverses opinions émises sur la question a été faite par Daniel K. Evans : "it would ... seem that the corporate income tax rate should be decided more on equity grounds or as a means of financing the budget than as a method of regulating GNP" (1969).

Les taxes indirectes

Abstraction faite des problèmes de juridiction qu'elles peuvent poser au Canada, leur utilisation comme instrument de stabilisation peut avoir un certain intérêt dans des situations particulières. L'impact d'une variation temporaire de la taxe de vente par exemple est double : il entraîne d'abord une variation du revenu réel des individus et déplace, dans le temps, leur consommation. Cette mesure peut, de plus, être sélective et ne s'appliquer qu'à une catégorie de biens dont le contenu national de production est plus élevé. Recommandable en période de récession et surtout de stagflation (puisque tout en stimulant la production elle réussit temporairement la pression inflationniste), l'usage de la taxe de vente en période d'inflation est à recommander puisqu'elle affecte les prix à la hausse.

3 Le cas particulier du Canada

On vient de discuter de l'efficacité des instruments de stabilisation comme si ces instruments étaient appliqués à des économies homogènes et surtout ponctiformes. Or, la réalité géopolitique canadienne s'éloigne considérablement de ce monde idéal. Chaque grande région a un climat, une dotation en ressources et en facteurs, des relations commerciales, qui la font réagir de manière particulière aux cycles économiques.

Une récente étude du Conseil économique du Canada démontra ainsi que "lorsque le chômage augmente de deux points de pourcentage au Canada, cela se traduit habituellement par un accroissement de 3.7 points dans la région de l'Atlantique, 2.6 points au Québec, 1.3 point en Ontario, 1.7 point dans la région des Prairies et 1.9 point en Colombie-Britannique".

On peut donc questionner l'efficacité de politiques de stabilisation qui seraient appliquées au même moment et avec la même vigueur dans toutes les régions du pays. Or, on a longtemps prétendu au Canada qu'on ne peut pas régionaliser les politiques conjoncturelles mais seulement les politiques structurelles. Autrement dit, la stabilisation se fait au niveau national alors que le développement peut s'entreprendre au niveau régional.

Mais la différenciation dans l'utilisation des instruments de stabilisation selon les régions ne cause pourtant pas de problème si l'on utilise les dépenses publiques. Toutefois, dans le cas du Canada, il faut tenir compte du partage des juridictions : on verra plus loin que les dépenses les plus susceptibles d'être utilisées à des fins de stabilisation sont en grande partie de juridiction provinciale ou municipale alors que la responsabilité de la stabilisation, et les moyens de son financement, sont de juridiction fédérale.

1 PALIERS DE GOUVERNEMENT ET INSTRUMENTS DE STABILISATION

En analysant l'évolution historique des revenus et des dépenses des divers paliers de gouvernement au Canada, de 1950 à aujourd'hui, il est possible de voir quel niveau de gouvernement possède les instruments de stabilisation les plus efficaces.

A l'occasion de ce survol historique, il sera également possible d'évaluer la performance fiscale de ces gouvernements en indiquant notamment s'ils ont effectivement utilisé les divers instruments de stabilisation qui étaient à leur disposition.

1.1 Les instruments du gouvernement fédéral

Notre analyse révèle qu'environ 96 % de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral ne peuvent servir à des fins de stabilisation.

es tests que nous avons effectués indiquent que les dépenses en biens et services du gouvernement fédéral (23.1 % de l'ensemble des dépenses en 1975) ont un caractère important de stabilité. Les paiements de transfert aux personnes (30.9 % des dépenses) et les paiements d'intérêt sur la dette publique (10.3 %) sont aussi récurrents. Enfin on peut considérer que les transferts effectués par l'administration centrale aux autres niveaux de l'administration publique (21.3 %) servent surtout à financer des dépenses courantes et ne peuvent donc pas non plus être utilisés comme instruments de stabilisation. Ainsi la marge de manoeuvre de l'administration fédérale, pour intervenir au niveau de la stabilisation par le biais de ses dépenses, apparaît donc très

faible. Seules les dépenses à caractère non récurrent, seules les dépenses en formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) pourraient être utilisées à des fins de stabilisation par le gouvernement fédéral. Or, ces dépenses représentent une part très faible du budget du gouvernement fédéral et une proportion bien faible (un peu plus de 15 %) du total de la F.B.C.F. publique au Canada. La F.B.C.F. du gouvernement fédéral représente en fait une proportion négligeable du PNB et son utilisation comme instrument de stabilisation aurait des effets très limités.

Il ressort donc que la capacité d'intervention du gouvernement fédéral se situe plutôt du côté des revenus que des dépenses. On a vu que l'utilisation de la taxation comme moyen de stabilisation n'est pas nécessairement très efficace. Les ménages et les entrepreneurs ne dépensent pas forcément une augmentation de leurs revenus et, si ces agents économiques le font, c'est souvent avec des délais trop considérables par rapport aux besoins de stabilisation. Ainsi, le gouvernement fédéral se trouve dans une forme d'impasse en ce qui a trait à la gestion des dépenses de stabilisation au Canada. Il dispose de ressources financières importantes mais, en revanche, ses moyens d'intervention sont parmi les moins efficaces au plan de la stabilisation.

En bref résumé des difficultés qu'a éprouvées le gouvernement depuis 1950 dans l'utilisation des dépenses publiques à des fins de stabilisation nous permettra de préciser davantage ce que le gouvernement central :

- Pour ce qui est des dépenses de formation de capital fixe, le partage des juridictions au Canada ne favorise pas tellement la multiplication des interventions de ce niveau fédéral. Même lorsqu'il a réussi à s'introduire dans ce secteur de dépenses, le gouvernement central a injecté des montants dont l'importance, sur une base annuelle, était peu significative.
- De toute manière, le contrôle de la croissance des dépenses fédérales est apparu difficile à cause de leur nature fortement récurrente. Ainsi en 1968, malgré un

objectif déclaré de contrôle serré des dépenses, pour tenter de faire échec à l'inflation, leur croissance demeure à 11 % alors que la croissance du PNB ne dépasse pas 9 %.

- Pour des fins de stabilisation, l'administration centrale en est réduite à utiliser des dépenses qui, de par leur nature, ne sont pas propices à cette fin. Notamment, elle utilise à quelques reprises les paiements de transfert aux personnes et aux provinces.
- A l'occasion, l'administration fédérale a eu recours au pouvoir de dépenser des paliers inférieurs de gouvernement pour stimuler l'économie par la dépense. Ainsi, a-t-elle financé des dépenses d'infrastructure des provinces ou des municipalités -- comme en 1970 -- dont on sait que l'effet multiplicateur est important.
- Le gouvernement fédéral a tenté de contourner le dilemme fiscal dans lequel il se trouve en lançant au début de l'expansion de 1971 des programmes spéciaux de création d'emplois -- Perspectives Jeunesse, Initiatives Locales -- programmes qui sont vite devenus récurrents. Ainsi, en mai 1972, Perspectives Jeunesse est reconduit alors que la demande nationale brute progresse à un rythme de 11 % sur une base annuelle. De même, l'année suivante, alors que l'économie canadienne est au sommet de l'expansion, les programmes de Perspectives Jeunesse et Initiatives Locales sont reconduits. Ces dépenses contribuent donc finalement à accroître la taille du gouvernement par rapport au PNB et ne répondent plus aux critères fondamentaux que devraient satisfaire des dépenses qu'on veut utiliser à des fins de stabilisation.

1.2 Les instruments des gouvernements provinciaux et municipaux

Dans le cas des provinces, si, conformément aux résultats de nos recherches sur la récurrence des dépenses, on considère qu'une partie des dépenses de biens et services autres que les salaires possède une flexibilité suffisante pour être utilisée à des fins de stabilisation, cette proportion des dépenses viendrait s'ajouter à une partie de la formation brute de capital fixe qui pourrait ainsi être utilisée de façon contracyclique.

La F.B.C.F. comptant déjà pour un peu plus de 7 % des budgets provinciaux, on peut estimer à plus de 10 % des dépenses des administrations provinciales la part qui pourrait être affectée à la stabilisation. Il apparaît donc que les provinces disposent d'une marge de manoeuvre -- du côté des dépenses -- nettement plus élevée que celle du gouvernement fédéral (environ 4 %). Ainsi, si les provinces augmentaient par exemple de 25 %

eurs dépenses que l'on peut estimer comme non récurrentes, nous obtiendrons une injection approximative d'un milliard de dollars dans l'économie canadienne, selon les données de 1977. Une augmentation similaire dans le cas du gouvernement fédéral aurait procuré, la même année, qu'une injection d'environ \$400 millions. De plus, comme le montre une étude particulière que nous avons faite pour le Québec, le contenu en main-d'oeuvre des dépenses des provinces est susceptible d'être plus élevé que dans le cas du gouvernement fédéral.

Les administrations municipales, de par leur rôle de pourvoyeurs immédiats de services, consacraient, en 1975, 74 % de leur budget à l'achat de biens et services. De cette fraction, 10 % comptent pour l'achat de biens et services autres que les salaires des fonctionnaires. Leurs dépenses en F.B.C.F. représentent 17.2 % de leurs dépenses globales et près de 40 % de l'ensemble de la F.B.C.F. publique au Canada. Il nous apparaît que le profil temporel des dépenses en F.B.C.F. de ces gouvernements locaux pourrait être modifié si les provinces décidaient deordonner ces dépenses et d'en utiliser une partie à des fins de stabilisation. Par exemple, si l'on suppose que 30 % des dépenses municipales pouvaient être accélérées ou retardées en fonction du cycle économique, c'est une somme approximative de \$825 millions qui, selon les données de 1977, serait ainsi utilisée à des fins de stabilisation.

Ce sont ainsi des sommes de l'ordre de \$2 milliards qui pourraient être utilisées à des fins de stabilisation au niveau des paliers inférieurs de gouvernement alors que le pouvoir d'intervention du gouvernement central serait de l'ordre de 400 millions. Il faut en outre préciser que ces dépenses en capital excluent les investissements faits par les sociétés parapubliques, par une partie du secteur de l'éducation et par le secteur hospitalier.

Enfin, un relevé des dépenses du gouvernement fédéral au Québec indique que la part de ses dépenses susceptibles d'être utilisées à des fins de stabilisation est relativement moins importante que dans les autres provinces. La part des dépenses en biens et services du gouvernement fédéral dans le total des dépenses publiques faites au Québec s'établit en moyenne à 15 %, comparativement à 27 % au niveau national. Une fois les salaires élevés, cette part du gouvernement central s'accroît au-dessus de 30 % mais demeure encore nettement inférieure à la moyenne nationale de 35 % environ. La part des dépenses en F.B.C.F. du gouvernement fédéral, même après une nette tendance à la hausse à la fin des années 60, demeure en moyenne sensiblement inférieure à la part de 15 % observée au niveau canadien. Ainsi la marge de manoeuvre du gouvernement central, déjà très réduite dans l'ensemble des provinces canadiennes, l'est encore plus dans le cas particulier du Québec.

1.3 La performance du gouvernement fédéral

Après avoir établi le type de dépenses ou de revenus qui pouvaient efficacement servir à la stabilisation de l'économie aux trois paliers de gouvernement, il importe de voir s'ils ont effectivement été utilisés, et à bon escient, au cours de la période analysée (1950 à 1975). Le tableau 1.1 résume nos conclusions.

Il ressort clairement de notre analyse que l'orientation de la politique fiscale du gouvernement fédéral n'a pas toujours répondu aux besoins de l'économie canadienne. Les luttes à l'inflation de 1960 et 1969 apparaissent notamment comme des erreurs importantes.

La période 1959-1961 est dominée par la crainte de l'apparition de tensions inflationnistes au Canada. Cette croisade contre l'inflation aura des effets pervers pour l'ensemble de l'économie canadienne alors que l'activité avait déjà commencé à fléchir en 1960 et que le taux d'inflation était tombé de 2.6 % en 1958 à 1.2 % en 1959. Cette politique déjà perverse au niveau national a eu des conséquences encore plus sérieuses au Québec. Le taux de chômage excède 9 % en 1960 et 1961 et le taux d'inflation n'excède pas 1 % pour cette période. Ceci illustre clairement qu'une politique nationale perverse au Canada a des conséquences encore plus graves dans une région où le taux d'activité est inférieur à la moyenne nationale et où les effets de la récession (en termes d'amplitude et de longueur) sont généralement plus importants qu'au niveau canadien.

La même erreur se reproduit en 1969 alors que le gouvernement fédéral veut entreprendre une nouvelle croisade contre l'inflation et procède à trois hausses successives d'impôts. Au Québec, on assistait à un ralentissement important des investissements et les politiques fédérales sont venues exacerber les problèmes propres à l'économie québécoise.

Ainsi, le manque d'adéquation entre la politique fiscale du gouvernement central et les besoins de stabilisation de l'économie du Québec ne viennent pas seulement de l'absence d'une régionalisation de la politique de stabilisation mais aussi, et peut-être même surtout, de sa mauvaise orientation au niveau macro-économique. En fait, les périodes où l'action du gouvernement fédéral a été particulièrement perverse pour le Québec correspondent à celles où l'orientation de la politique de stabilisation allait nettement dans la mauvaise direction pour l'ensemble du Canada.

L'existence d'un mécanisme de stabilisation régionale aurait permis d'une part, au cours de la période analysée, de rendre la politique du gouvernement fédéral plus conforme aux besoins du Québec. Dans le cas où la politique n'était pas suffisamment

Tableau 1.1

Efficacité des diverses politiques fiscales au plan de la stabilisation¹

	Fédéral					Provincial				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
A. Dépenses										
Salaires	TA	NON	PARFOIS (EG: 1969)	NE	D	TM	NON	NON	NE	D
Autres biens et services	AM	PEU	NON	PE	D(1952-65) N(1966-71) D(1972-76)	AM	PEU	NON	PE	D(1952-65) S(1966-71) N(1972-76)
Transferts aux particuliers	AM	NON	OUI	PE ²	S	AM	NON	OUI	PE	S
Subvention d'équipement	TM	NON	NON	NE	N	TM	NON	NON	NE	N
F.O.C.F. ³	PR	OUI	PEU	PE	S(1952-65) D(1966-71) N(1972-76)	PR	OUI	PEU	TE	D(1952-71) N(1972-76)
B. Revenus⁴										
1. Antérieurs										
Impôts directs sur les personnes	--	OUI	OUI	PE	S	--	OUI	OUI	PE	S
sur les profits	--	OUI	OUI	NE	S	--	OUI	OUI	NE	S
Impôts indirects	--	OUI	OUI	AE	S	--	OUI	OUI	E	S
2. Transferts venant de sources provinciales d'administration publique	--	--	--	--	--	PR	OUI	NON	NE	N

1 La colonne 1 indique si la catégorie de dépenses considérée est : très récurrente (TB), assez récurrente (AM), peu récurrente (PE) ou très peu récurrente (TP). Cette classification est basée sur les résultats des tests de récurrence. Les autres colonnes indiquent si l'instrument de dépenses ou revenus peut être utilisé à des fins de stabilisation. En colonne 3, la question est "cet instrument a-t-il été utilisé régulièrement à des fins de stabilisation?". Dans la colonne 4, on indique si l'instrument peut être utilisé à des fins de stabilisation de façon efficace (E), assez efficace (AE), peu efficace (PE) ou non efficace (NE). Enfin, la dernière colonne résume l'effet de l'utilisation de l'instrument par le pays ou l'ensemble, à ce titre il y a trois possibilités : l'instrument peut avoir eu un effet stabilisateur ou contra-cyclique (S), destabilisateur ou pro-cyclique (D) ou neutre ou indéterminé (N).

2 Dans le cas des transferts aux particuliers, leur manipulation de façon discrétionnaire ne peut être efficace à des fins de stabilisation à cause de la tendance de ces modifications à devenir permanentes. Par contre nous ne nous pas que comme stabilisateur même que ces dépenses jouent un rôle très efficace au niveau fédéral.

3 Le seul cas où le secteur municipal en coordination avec le secteur provincial pourrait utiliser ses dépenses à des fins de stabilisation est celui de la F.O.C.F. Comme nous l'indiquons dans le texte ci-dessus, ce type de dépenses a un comportement indéterminé dans l'ensemble du niveau national.

4 En ce qui concerne les revenus et dans l'optique de notre analyse, le test de récurrence est inutile dans le cas des transferts reçus par les provinces et provenant du gouvernement fédéral le test avait été calculé puisqu'il s'agit là d'une dépense fédérale.

expansionniste, un mécanisme de régionalisation aurait pu assurer une injection de stimulants fiscaux suffisants pour permettre au Québec d'opérer plus près de son potentiel ou, encore, de bénéficier plus rapidement des effets d'une reprise.

D'autre part, un organisme chargé de la régionalisation de la politique fiscale aurait pu informer et attirer l'attention des autorités fédérales sur la situation économique du Québec -- et celle d'autres provinces -- au moment où celles-ci avaient l'intention d'introduire des mesures restrictives. Un tel organisme aurait pu également indiquer les conséquences désastreuses des politiques anti-inflationnistes sur une économie régionale où il n'existait pas de tensions inflationnistes véritables et où le taux d'activité était déjà bien inférieur à la moyenne nationale.

Une telle intervention aurait pu modifier l'orientation de la politique canadienne ou, à tout le moins, atténuer les effets pervers d'une politique contre l'inflation si elle avait été malgré tout appliquée par les autorités centrales.

Notre analyse montre également que, si le gouvernement fédéral n'a pas techniquement régionalisé sa politique fiscale, il a néanmoins manifesté une préoccupation réelle pour les questions de disparité régionale dans la gestion de sa politique fiscale. Mais les moyens d'intervention qui ont été suggérés pour tenir compte de ces disparités -- par exemple l'intention avouée d'utiliser les programmes du MEER pour atténuer les effets pervers au niveau régional de la politique nationale -- ne permettaient pas de régionaliser les effets de la politique de stabilisation.

1.4 La performance du gouvernement du Québec

Notre analyse révèle également que le gouvernement du Québec n'a jamais utilisé l'important levier fiscal dont il disposait pour appuyer les politiques de stabilisation fédérales ou pour atténuer, dans certains cas, les effets pervers de ces politiques fédérales. Les autorités provinciales ont à l'occasion invoqué la possibilité d'utiliser leur pouvoir fiscal pour stabiliser l'économie régionale mais ne sont jamais effectivement intervenues dans ce sens. L'orientation de la politique fiscale du Québec depuis le début des années 50 a en fait souvent été pro-cyclique et a même renforcé à l'occasion les effets pervers de la politique fédérale. Ainsi en 1969, alors que la province est au creux d'une récession et que le gouvernement central entreprend sa croisade contre l'inflation, le gouvernement du Québec ne prend aucune mesure pour stimuler son économie et exerce même une action plutôt légèrement déflationniste avec une baisse de son déficit budgétaire..

La récession de 1975 constitue cependant, dans le cas du Québec, une expérience intéressante car elle nous permet de compléter nos conclusions sur les politiques fiscales de l'après-guerre. Cette expérience indique en effet que, d'une part, une politique fiscale régionalisée pourrait effectivement contribuer à stabiliser l'économie d'une province comme le Québec et que, d'autre part, l'utilisation des dépenses en infrastructures publiques, tout en étant efficace pour stabiliser l'activité, soulève le problème des goulots d'étranglement dont les effets inflationnistes peuvent être exacerbés par des législations provinciales concernant le marché du travail.

En effet, au moment où le Canada subit une des plus sévères récessions de l'après-guerre, la politique fiscale modérément expansionniste du gouvernement central se conjugue, en 1975 au Québec, à une forte croissance des dépenses en infrastructures publiques. Alors que l'écart entre le taux de chômage du Québec et celui du Canada croît en période de récession -- et d'un montant d'autant plus élevé que la récession est plus profonde -- cette forte augmentation des dépenses publiques a permis de maintenir constant en 1975 l'écart des taux d'activité enregistrés en 1974. Le taux de progression de l'emploi au Québec en 1975 a été sensiblement le même que celui observé au Canada. Ce comportement assez exceptionnel de la conjoncture au Québec tend à montrer l'efficacité que pourrait avoir une politique régionale de stabilisation.

Il faut toutefois rappeler que ce résultat provient non pas d'une coordination des politiques entre les trois niveaux de gouvernement, mais d'un effet du hasard. Les trois paliers de gouvernement avaient entrepris, dans les années précédentes, divers projets d'infrastructures publiques qui, en 1975, ont fortement stimulé l'activité du secteur de la construction et, indirectement, l'ensemble de l'économie du Québec.

Cependant, les dépenses en infrastructures pour les Jeux olympiques ont créé des pressions inflationnistes considérables. La nature du projet, où une infrastructure doit être livrée à une date précise, conjuguée à la législation du Québec concernant le secteur de la construction (le mécanisme du Décret), a créé une situation de monopole bilatéral dans ce secteur. Un demandeur -- le OJO et donc, indirectement le gouvernement de la province -- et un offreur -- les syndicats de la construction -- se sont affrontés pour le renouvellement d'une convention collective qui, par le jeu du Décret, allait s'appliquer à tous les travailleurs du secteur et pour une période de trois ans, c'est-à-dire bien après la fermeture du chantier olympique.

C'est en 1976-1977 que cette surchauffe des coûts de la construction fera sentir ses effets au Québec : la hausse de ces coûts a été pour une part responsable du ralentissement des investissements au Québec après 1975. De plus, les emprunts

considérables que le gouvernement du Québec a dû faire en 1975-1976 pour financer les Jeux Olympiques ont amené une réduction du recours au marché financier de la province à un moment où l'économie québécoise avait encore besoin d'un stimulant fiscal.

1.5 Quelques principes à retenir

Cette expérience de 1975 au Québec nous permet de dégager quelques principes à suivre dans la gestion d'une politique fiscale régionalisée :

- Une coordination étroite entre les trois paliers de gouvernement est essentielle dans l'utilisation des dépenses en F.B.C.F. de façon à éviter des goulots d'étranglement dans des sous-secteurs précis de l'activité de la construction.
- L'utilisation d'une politique de dépenses en infrastructure comme moyen de stabilisation nécessiterait, le cas échéant, des modifications aux lois provinciales régissant le marché du travail; une modification à un mécanisme comme le décret de la construction apparaît essentielle pour pouvoir appliquer une politique de stabilisation par le truchement de la F.B.C.F. Par exemple, l'utilisation de contrats ad hoc pour un projet précis avec les travailleurs de la construction affectés à ce projet pourrait être, au moment d'une récession, une façon d'éviter qu'il y ait des pressions trop considérables sur les salaires de ce secteur.
- Le gouvernement provincial devrait avoir accès, au moment où il y a augmentation de ses dépenses en capital et de celles des municipalités, à une source privilégiée de financement de façon à ne pas affecter sa marge normale de manœuvre sur les marchés financiers après cet effort de stabilisation.
- Enfin, une augmentation importante des dépenses d'infrastructure publique pour des fins de stabilisation économique régionale soulève le problème du rendement social des projets d'investissements publics. On ne saurait stabiliser l'économie avec des projets qui ne contribuent en rien au développement de la capacité productive de l'économie. On ne peut stabiliser l'économie régionale à n'importe quel prix en creusant des trous à la Keynes. C'est une question d'analyse coûts/bénéfices qui devrait se faire de façon continue par les trois paliers de gouvernement de façon à développer une tablette de projets susceptibles d'être entrepris en période de ralentissement économique.

2 STABILISATION ECONOMIQUE ET DISPARITES REGIONALES

On a longtemps mis en doute l'efficacité d'une intervention stabilisatrice au niveau régional, même si l'on recourait aux instruments qui apparaissent les plus efficaces, les dépenses publiques. En particulier, on croyait que les fuites étaient trop considérables pour qu'une augmentation des dépenses publiques en période de récession puisse avoir un effet significatif sur l'emploi régional.

Les études sur les flux interrégionaux au Canada, au cours des dernières années, tendent plutôt à démontrer que ces réserves que l'on avait sur l'efficacité des politiques de stabilisation régionale ne sont généralement pas fondées. On a notamment démontré que les résultats d'une politique de stabilisation régionale sont sensibles à la nature de la dépense qui est injectée dans le circuit économique régional. Ainsi, si l'on accroît les paiements de transfert aux ménages plutôt que la F.B.C.F. des administrations publiques, les multiplicateurs régionaux baissent de façon significative.

Par ailleurs, et de façon générale, les dépenses faites par un gouvernement dans une région donnée auront un effet multiplicateur d'autant plus élevé qu'il s'agit de dépenses où le contenu en main-d'œuvre est élevé et où les fournitures, les équipements, les matériaux, etc., commandés à l'occasion de ces dépenses, sont, pour une part assez importante, fabriqués dans la région. Nous avons tenté, dans un chapitre spécial, d'évaluer l'efficacité relative des niveaux de gouvernement au plan de la stabilisation et de voir également quel type d'intervention pour un gouvernement apparaît plus efficace.

2.1 Efficacité relative de diverses mesures budgétaires

Nous avons calculé à l'aide du tableau d'input-output du Québec, le montant de dépenses (ou de la coupure d'impôt), qu'un gouvernement devrait injecter dans l'économie pour réduire -- au terme des données sur le marché du travail de 1977 -- le taux de chômage du Québec d'un point de pourcentage au moment de la première période de l'impact économique engendré par le stimulus fiscal.

L'efficacité d'une mesure fiscale a été évaluée par les sommes-années créées par les dépenses encourues par le Trésor, compte tenu des recettes fiscales générées par les achats directs et indirects de biens et services dans l'économie.

La réduction d'un point de pourcentage du taux de chômage au Québec, selon les données de 1977, aurait nécessité la création de 7,000 emplois. Par conséquent, nous évaluons combien de dépenses gouvernementales il faudrait injecter dans l'économie pour créer ce nombre d'emplois lors de la première période d'impact. Les résultats sont regroupés au tableau 2.1.

Tableau 2.1

Mesures fiscales nécessaires pour créer 37,000 emplois (hommes-années) au Québec
(selon les données de 1977)

Niveau de la mesure	Montant à injecter (\$ millions)	Revenus créés par l'injection (\$ millions)			Interprétation en % de l'injection initiale	Recettes fiscales (\$ millions)		Coût net pour le Québec (\$ millions)	
		Salaires	Autres	Total		Féd.	Prov.	Féd.	Prov.
1. Injection Régionale									
A. Injection à court terme									
Administration fédérale	1,170	507	122	1,129	15	192		970 (116)	
Administration québécoise	703.2	411	114.9	747.9	5.9		87	700 (88)	
Administration municipale	1,008	511.3	446	957.1	9.1		121		
B. Injection à long terme de capital									
Administration fédérale	1,170	501.7	418	999.1	21.7	278		891 (650)	
Administration québécoise	1,156	501.4	358.1	924.7	17.2		110	1,026 (888)	
Administration municipale	1,193	504.6	301.8	966.4	15.6				
2. Impact d'impôt (sur transfert à la province)									
Scénario A : Impact adverse lié des ménages sur le revenu transféré : 10%	1,572							1,110 (740) 1,451 (870)	
Scénario B : Impact adverse lié des ménages sur le revenu transféré : 50%	2,740	162.5	457.1	794.6	27.2	188	171	2,152 (1856) 2,549 (1910)	

1 Tient compte de la réduction des paiements d'assurance-chômage et de péréquation.

Selon les résultats qui apparaissent à ce tableau, les dépenses en biens et services sont plus efficaces que les dépenses en F.S.C.F. pour créer des emplois en première période. Sauf pour l'administration fédérale, les dépenses en biens et services nécessaires pour réduire le taux de chômage d'un point de pourcentage sont inférieures à la formation brute de capital fixe requise. C'est le très faible contenu en importations des dépenses en biens et services et l'importance des salaires dans ces dépenses qui les rend plus efficaces pour stimuler l'économie. Signalons toutefois que ce type de dépenses, à fort contenu en salaires, ne correspond pas à notre critère de non-récurrence et contribuerait, à la longue, à accroître la taille des gouvernements dans l'activité économique.

Le classement par palier de gouvernement quant à l'efficacité des dépenses en biens et services pour stimuler l'emploi s'établit ainsi, par ordre d'efficacité décroissant : le gouvernement provincial, les municipalités, le gouvernement fédéral. Le coût net et pour le Trésor provincial équivaut, pour la première période, à 88 % du coût initial, ce qui veut dire que les 37,000 emplois auraient coûté \$700 millions au Trésor provincial. Pour obtenir le même impact sur l'emploi, l'ensemble des municipalités devrait dépenser quelque \$300 millions de plus. Quant au gouvernement fédéral, il devrait dépenser presque le double des dépenses encourues par l'administration provinciale pour obtenir le même impact sur l'emploi.

Le classement que nous obtenons quant à l'efficacité des dépenses en formation de capital fixe par palier de gouvernement demeure inchangé. Cependant, les écarts entre les montants qui doivent être dépensés par les divers paliers d'administration sont substantiellement réduits. Pour créer le même nombre d'emplois, les administrations fédérale et municipales ont besoin respectivement de dépenser \$214 millions et \$37 millions de plus que l'administration provinciale. On peut donc dire que les municipalités sont, à toutes fins utiles, aussi efficaces pour stimuler l'économie par leurs dépenses en infrastructures. La nature technique des immobilisations faites par l'administration centrale nécessite des importations de l'ordre de 22 % du montant injecté, alors que le coefficient d'importation se situe autour de 16 % pour les administrations provinciales et municipales. C'est essentiellement ce qui explique pourquoi le gouvernement fédéral doit dépenser plus pour obtenir le même résultat.

Signalons enfin que le coût net de la dépense du gouvernement fédéral, en tenant compte des recettes générées au Québec et dans les autres provinces et de la baisse des paiements de transfert, est inférieur au coût net assumé par le gouvernement provincial en dépit du fait que les dépenses fédérales soient moins efficaces, au sens keynésien, à créer des emplois. Ce phénomène pourrait pousser certains à suggérer une combinaison des dépenses des trois paliers de gouvernement, de façon à minimiser le coût net combiné.

pour les Trésors concernés. Par exemple, si on suppose que les dépenses en capital sont effectuées à 100 % par le gouvernement provincial (ou même en partie par les municipalités), et que le gouvernement central assume 50 % du financement de ces projets, le coût net de la mesure fiscale pour la première période serait, pour les Trésors fédéral et provincial concernés, d'environ \$890 millions ce qui, comparé au cas où le gouvernement provincial intervient seul, représente une économie de \$135 millions.

Les résultats de notre analyse indiquent qu'une baisse d'impôt est nettement moins efficace qu'une augmentation des dépenses publiques. Sous les hypothèses les plus favorables où une baisse d'impôt serait dépensée de la même manière que les ménages dépensent en moyenne les paiements de transfert, la baisse requise d'impôt est aussi élevée que l'injection de dépenses publiques que le gouvernement fédéral doit consentir pour contribuer à la création de 37,000 emplois. Ce résultat s'explique par le contenu élevé en importations des dépenses des ménages : plus de 27 % de leurs dépenses fuient vers les autres provinces ou vers l'étranger. Si l'on suppose que, toute chose étant égale par ailleurs, les consommateurs épargnent un 10 % supplémentaire de leur revenu transitoire, la baisse d'impôt nécessaire pour obtenir le même résultat passe de \$1.37 à \$1.52 milliard. Enfin, si on suppose que les consommateurs épargnent 50 % de leur revenu transitoire provenant de la baisse d'impôt -- hypothèse qui n'est pas du tout irréaliste -- l'injection nécessaire serait alors de \$2.75 milliards, soit plus que le double des dépenses encourues par le gouvernement fédéral pour obtenir le même résultat.

Enfin, les problèmes posés par le comportement des consommateurs face à une baisse temporaire de leurs impôts nous amènent à rappeler qu'une gestion de la politique régionale de stabilisation devrait idéalement tenir compte des effets interrégionaux ou, si l'on veut, se faire dans une optique d'équilibre général à l'échelon du pays. Si on désire par exemple stimuler l'économie du Québec sans exercer, pour un certain temps, des pressions additionnelles sur celle de l'Ontario, on voit alors qu'une baisse d'impôt n'est pas un instrument approprié pour y arriver. Les fuites vers l'Ontario qui pourraient atteindre, dès la première période, plus du tiers du stimulus fiscal, seraient susceptibles de créer des tensions inflationnistes dans cette province. En revanche, une injection de dépenses publiques permet de garder une part plus importante des effets dans la province visée et les fuites ne se font que dans des secteurs précis et, généralement, en dehors du Canada.

2.2 Les causes de disparités de chômage au Québec

De toutes les disparités régionales, nous avons retenu la disparité de taux de chômage, et ceci pour deux raisons. D'abord, au niveau de la stabilisation économique, c'est la dimension la plus importante du problème et la plus péniblement ressentie par

la population des régions défavorisées. Ensuite, la disparité de taux de chômage est l'une des causes d'une autre disparité importante, celle des revenus, elle-même déterminante d'un grand nombre d'autres disparités.

Deux traits caractérisent le chômage québécois par rapport au chômage ontarien ou du Canada. D'abord on constate que le taux de chômage est toujours plus élevé au Québec qu'en Ontario. Ensuite on trouve que l'écart entre les taux de chômage québécois et ontarien varie au cours du cycle économique.

L'écart persistant des taux de chômage entre les deux provinces voisines provient de deux facteurs :

- une différence dans les taux de chômage saisonnier,
- et un écart qu'on pourrait qualifier de "structurel", lui-même dû en partie à des rigidités dans la détermination des salaires (rigidités souvent propres au Québec), et à un manque évident de mobilité de la main-d'oeuvre québécoise.

Pour ce qui est de la différence dans le taux de chômage saisonnier, les auteurs s'entendent généralement pour conclure qu'elle explique 0.5 point de pourcentage de l'ensemble de 3 points d'écart dans le chômage global du Québec et de l'Ontario.

Par ailleurs, la flexibilité des salaires est très largement faussée par des conditions du marché du travail souvent propres au Québec.

En effet, diverses réglementations sont particulières au Québec. Citons notamment le régime des Décrets de convention collective qui touche en moyenne au-delà de 200,000 salariés, les relations de travail dans l'industrie de la construction, les modalités d'application de la loi du salaire minimum, un système de négociation collective tout à fait particulier des secteurs public et parapublic. Toutes ces réglementations, particulières au Québec, ont pu jouer simultanément ou à des moments différents pour réduire l'efficacité du marché du travail et empêcher les salaires de refléter les conditions réelles du marché du travail dans cette province.

Rappelons également que le Québec, comme d'autres régions du Canada, évolue dans un pays et même sur un continent où certains facteurs empêchent les salaires de vraiment refléter les conditions régionales du marché du travail et de la productivité. Parmi ceux-ci, citons la politique salariale du gouvernement fédéral, des compagnies de la Couronne et des grandes entreprises nationales et américaines qui accordent souvent des conditions de travail pratiquement identiques à tous leurs employés, indépendamment de la région d'emploi. Citons également à ce sujet

l'exigence syndicale de la parité salariale entre les diverses régions du pays et, dans certains cas, entre le Canada et les États-Unis.

Face à cette rigidité des salaires relatifs d'une région à l'autre, on ne doit donc plus compter pratiquement que sur la mobilité des travailleurs pour atténuer les disparités régionales de chômage. Mais c'est ici qu'intervient une seconde particularité du Québec, à savoir que sa population est encore à 61 % francophone unilingue, qu'elle a une culture, une religion et même une histoire différentes de celles de la majorité des habitants du reste du Canada. Il s'ensuit que le coût privé de la mobilité à l'intérieur du Canada, pour la majorité des Québécois, est considérablement plus élevé que celui de tous les autres Canadiens. Il faut de plus ajouter à cela que les bénéficiaires de la mobilité sont passablement réduits par une politique fédérale d'assurance-chômage particulièrement généreuse, et d'autant plus généreuse que le chômeur vit dans une région à taux de chômage élevé.

On voit donc que deux ensembles de phénomènes se conjuguent pour expliquer la persistance d'un taux de chômage plus élevé au Québec qu'en Ontario.

Outre cet écart, qu'on peut considérer comme constant, entre le taux de chômage du Québec et celui de l'Ontario, on constate que la sensibilité de ce taux de chômage, aux variations de la demande globale, est plus considérable au Québec qu'en Ontario. Pour une région comme le Québec, dont le taux d'activité est traditionnellement inférieur à celui du Canada, une politique expansionniste basée sur une moyenne nationale des indicateurs de conjoncture ne sera donc généralement pas suffisamment stimulante en période de ralentissement. En période de tensions inflationnistes, une politique fédérale restrictive risque par contre d'arriver trop tôt pour le Québec, ou d'exercer un effet de freinage trop considérable.

2.3 Disparités de taux de chômage et politiques économiques

Pour remédier aux écarts de taux de chômage entre le Québec et l'Ontario, une première solution serait d'accroître l'efficacité du marché du travail en éliminant les obstacles aux ajustements des salaires relatifs et en augmentant l'incitation à la mobilité. Cette solution impliquerait d'abord que les gouvernements fédéral et provinciaux tiennent compte des conditions régionales dans l'établissement de leurs politiques salariales.

Il faudrait aussi convaincre les syndicats d'abandonner leurs exigences de parité salariale. En facilitant l'ajustement des salaires relatifs, ces mesures atténueraient le problème des disparités régionales de chômage. De plus, le gouvernement fédéral devrait voir à augmenter les bénéfices de la mobilité.

Pour ce faire, les allocations de chômage devraient être réduites et les primes à la mobilité fortement augmentées.

Même si les différents niveaux de gouvernement devaient graduellement ajuster leurs politiques salariales pour tenir compte davantage des conditions régionales, l'application stricte de la politique précitée est, pour des raisons politiques, peu probable.

Mais, ce qui est encore plus important, c'est que toute solution misant sur la mobilité de la main-d'oeuvre pour solutionner le problème des disparités de taux de chômage entre le Québec, l'Ontario et le reste du Canada a toujours été et demeure inacceptable à l'élite québécoise et peut-être à la collectivité québécoise. En effet, toute sortie significative de québécois francophones du Québec réduit non seulement le poids politique de cette province dans la Fédération canadienne, mais est aussi une menace à la survie de la culture québécoise.

Les autres solutions théoriquement possibles reposent sur une approche différente. Il s'agit d'imaginer des politiques économiques aptes à susciter des emplois principalement là où les chômeurs ne concentrent.

Un ensemble de politiques de restructuration et de développement de l'économie québécoise, de même que des politiques visant à accroître la qualité de la main-d'oeuvre au Québec en favorisant la croissance plus rapide de la productivité, permettraient sûrement l'augmentation du niveau d'emploi d'équilibre dans cette province, compte tenu des conditions salariales qui y prévalent. Ces politiques, que l'on considère généralement comme des politiques de moyen et de long terme, pourraient fort bien, dans un contexte différent, être en partie reliées aux politiques de stabilisation.

Par ailleurs, des politiques de stabilisation qui seraient telles que la demande globale serait différemment stimulée selon les régions pourraient, entre autres choses, concourir à réduire les disparités de taux de chômage naturel. Ces politiques auraient deux effets bénéfiques. L'un à court terme, résultant d'une meilleure adéquation entre la conjoncture économique particulière au Québec et la politique de stabilisation cherchant à maintenir l'activité économique le plus près possible du plein emploi. L'autre, à plus long terme, serait une réduction des disparités de taux de chômage par la réduction graduelle des différences interrégionales de productivité.

Ces différences de productivité, comme nous l'avons signalé antérieurement, sont source de disparité de taux de chômage du fait d'une forte tendance à la parité des salaires. Comment une stimulation régionalement différenciée de la demande pourra-t-elle affecter les écarts de productivité ? L'assimilation du progrès

technique par l'activité de production et la croissance de la qualité de la main-d'oeuvre seraient deux facteurs importants de croissance de la productivité. Le rythme d'assimilation du progrès technique dépend largement du rythme de renouvellement et de croissance du stock de capital, qui est en fonction des conditions de la demande globale. Dès lors, une stimulation particulièrement forte et persistante de la demande dans les régions à taux de chômage élevé devrait conduire à terme, à une amélioration considérable de la productivité et éventuellement de l'emploi d'équilibre dans ces régions. Toutefois, de telles politiques n'auront d'effet vraiment durable sur l'emploi par l'entremise de la productivité que si les salaires dans les régions défavorisées ne se mettent pas à s'accroître plus rapidement qu'ailleurs aussitôt que le taux de chômage sort de sa tendance historique. C'est un danger d'autant plus réel que les travailleurs et les syndicats se seraient habitués à des taux de chômage élevés et qu'ils considèrent alors comme très favorables à une poussée salariale des taux soudain inférieurs à ceux du passé. Une action concertée des grands partenaires sociaux est donc essentielle à la réussite d'une telle politique.

2.4 Le dilemme canadien

Dans l'après-guerre le gouvernement fédéral a traditionnellement assumé la responsabilité de la stabilisation au Canada. Aussi les provinces ont en général refusé d'intervenir dans ce domaine en invoquant le fait qu'elles n'avaient pas accès à la Banque Centrale et que, par conséquent, elles n'avaient pas les moyens ni l'instrument financier pour stabiliser leur économie. Un autre argument invoqué a aussi été celui des fuites entre les régions.

Aussi les interventions dans le domaine de la stabilisation par les provinces ont-elles été limitées et se ramènent à quelques cas précis.

2.4.1 La responsabilité de la stabilisation

Un ensemble d'arguments peuvent être avancés pour montrer que, dans un régime fédéral, la responsabilité première de la stabilisation doit relever du gouvernement central.

- Même en stimulant les segments de la demande régionale de façon à minimiser les fuites interrégionales, il demeure que les effets de débordement de toute politique de stabilisation appliquée dans une province ne sont pas négligeables. Mais il faut aussi admettre que le gouvernement fédéral est le seul palier de gouvernement qui, par le truchement de sa fiscalité, puisse récupérer une partie de ces effets de fuite.

- L'un des grands problèmes au Canada est celui des disparités de taux de chômage. Alors que certaines régions sont à toutes fins pratiques dans une situation de plein emploi, d'autres (toutes celles à l'est de l'Ontario) connaissent des taux de chômage encore très élevés. Il faut donc maintenir le rythme de production et peut-être même le diminuer dans les régions à chômage faible tout en l'accéléralant dans celles à chômage élevé. Toutefois, comme il y a interrelation entre les régions, la stimulation de la demande dans les régions à chômage élevé devrait s'accompagner d'une politique fiscale plus restrictive dans les régions à chômage faible pour y éviter la surchauffe et l'inflation. Il nous semble que seul un gouvernement central responsable peut, en allégeant l'objectif national de son intervention, mettre en application une telle politique.
- Une politique de stabilisation implique enfin que le gouvernement qui en est responsable puisse, souvent pendant une longue période, supporter un déficit budgétaire considérable. Or, dans le contexte actuel, cette obligation poserait des problèmes majeurs si les provinces avaient la responsabilité principale de la stabilisation, dû principalement au fait qu'elles n'ont pas à leur disposition l'instrument monétaire.

Ce serait donc s'illusionner que de penser que, dans un gime fédéral, une ou des régions pourraient avoir la responsabilité première et principale de la stabilisation sur leur rritoire.

Ceci dit, si on veut imaginer les modalités d'une nouvelle ganisation de la politique de stabilisation au Canada, il faut solument distinguer entre la capacité technique d'intervention abilisatrice des gouvernements provinciaux et leur capacité financer ces interventions et les conséquences d'un tel ancement sur les provinces.

Se qu'il faut donc arriver à concevoir, c'est une ranisation de la politique de stabilisation qui utilise au énum l'existante capacité technique d'intervention des rovinces, qui conserve au gouvernement fédéral son rôle de ordination et qui évite que les interventions provinciales asonnent indirectement des effets négatifs sur l'économie des res provinces.

2.2 Le levier fiscal des provinces

L'examen détaillé que nous avons fait des dépenses publiques Canada (voir tableau 1.1) et au Québec a nettement indiqué que dépenses non récurrentes en F.B.C.F. sont principalement faites les administrations provinciales et municipales. La classifi-ion utilisée dans cette première section était celle des comptes ionaux.

Pour obtenir une image encore plus exacte de l'influence des administrations provinciales, il faut aller au-delà des comptes nationaux et tenter de retracer les divers investissements qui dépendent, d'une façon ou d'une autre, de l'administration provinciale. Nous avons fait cet exercice pour le cas du Québec et les résultats apparaissent au *tableau 2.2*.

La part des investissements réalisés, autorisés ou encore subventionnés par le gouvernement du Québec dans le total des investissements excluant l'habitation s'établit à plus de 40 % pour les huit dernières années. Si on ajoute à ces investissements ceux des municipalités, la part des administrations publiques excède 45 % du total des investissements au Québec. Le gouvernement du Québec peut donc, de par ses responsabilités constitutionnelles présentes, avoir une influence très importante sur le comportement cyclique de l'économie régionale puisqu'il peut exercer un certain contrôle sur au moins 45 % des investissements faits sur son territoire. Ainsi, par une planification appropriée des investissements qui relèvent directement ou indirectement du gouvernement du Québec, ce dernier pourrait exercer une action contracyclique au Québec. Si on suppose par exemple qu'approximativement 10 % du total des investissements peuvent être déplacés dans le temps à des fins contracycliques, ceci signifie, sur la base des données de 1978-1979, qu'environ un demi-milliard de dollars en investissements pourraient être utilisés à des fins de stabilisation. Ce montant, sur une base annuelle, pourrait, selon les calculs déjà effectués (section 2.1) amener une réduction du taux de chômage de 0.5 à 1 %, si l'on tient compte des effets de recépenses au cours de l'année où les fonds sont dépensés.

Il s'agit donc là d'un impact appréciable et il serait par conséquent incorrect de prétendre que le gouvernement du Québec (et probablement celui des autres provinces) ne peut pas, dans le cours de ses opérations budgétaires normales, influencer de façon contracyclique sa propre économie.

Rappelons cependant que l'analyse de l'expérience des quinze dernières années laisse penser que ce levier n'a généralement pas été utilisé. Au contraire, nous avons démontré que le gouvernement du Québec a, en général, accentué l'effet pervers des politiques fiscales du gouvernement fédéral au Québec (particulièrement au moment des récessions de 1960 et 1970). Il serait donc inexact de prétendre que les fluctuations économiques au Québec ont été amplifiées par la seule politique de stabilisation du gouvernement fédéral.

2.4.3 La contrainte financière des provinces

L'année 1975 constitue, comme on l'a déjà souligné, une expérience intéressante et qui peut avoir valeur d'exemple. L'augmentation de près de 40 % des investissements réalisés, subventionnés ou autorisés par le gouvernement provincial,

Tableau 2.2

Les investissements relevant directement ou indirectement du gouvernement du Québec.

	1971	1972	1973	1974	1975
	(en millions)				
I a) Investissements du gouvernement ¹	466.3	491.4	527.4	629.0	752.5
b) Subvention pour investissements ²	205.7	212.8	208.6	255.0	229.7
c) Investissements autorisés ³	329.2	446.1	617.9	651.2	823.0
d) Hydro-Québec et Société d'Énergie de la Baie James	388.0	450.0	550.7	615.0	1,142.0
e) Installations olympiques					910.
	<u>1,388.2</u>	<u>1,600.3</u>	<u>1,902.6</u>	<u>2,179.2</u>	<u>3,321.5</u>
II F.B.C.F. des administrations locales	461	448	522	598	603
III Construction résidentielle privée	892.	1,006.	1,223.	1,555.	1,495.
IV F.B.C.F. totale	4,145.	4,823.	5,846.	7,424.	8,313.
F.B.C.F. du gouvernement/ F.B.C.F. totale	33.5 %	33.2	32.5	29.2	43.5
F.B.C.F. du gouvernement/ (F.B.C.F. totale-construction résident)	42.7 %	41.9	41.1	37.0	53.6
F.B.C.F. du gouvernement/ (F.B.C.F. totale -- F.B.C.F. municipal)	37.7 %	30.0	35.7	31.8	46.6

- 1 Comprend certains achats d'actifs existants; le montant est, en général, très faible.
- 2 Le montant investi pourra excéder celui de la subvention et une partie de cette différence apparaît au poste c). La synchronisation entre l'investissement et l'année de la subvention pourra aussi varier légèrement d'une année à l'autre.
- 3 Même remarque que celle apparaissant en 2) et touchant la synchronisation des investissements.

Source: Budgets du Québec; Comptes et dépenses du Québec, M.I.C.

conjugués aux investissements reliés aux Jeux Olympiques, a permis d'amortir au Québec, comme on l'a déjà montré, les effets de la récession nord-américaine : l'écart entre les taux de chômage au Québec et au Canada, enregistré en 1973 et 1974, est demeuré constant en 1975 malgré que l'économie canadienne enregistrât alors un ralentissement sévère de son activité économique.

La situation de 1975, même si elle est le fruit d'un pur hasard, permet en outre d'illustrer le problème de financement que soulève toute lutte anticyclique que poursuivrait seul un gouvernement provincial. D'une part les années 1975-1976 montrent que le concept de marge de manoeuvre financière du gouvernement provincial n'est pas aussi étroit qu'on le prétend puisque le gouvernement du Québec a pu aller chercher assez facilement, sur les marchés financiers extérieurs, près de \$1 milliard en surplus de ses besoins normaux de financement. Ceci illustre que, de façon ponctuelle, au creux d'une récession par exemple, un gouvernement provincial peut accroître de façon marquée ses emprunts sur les marchés financiers.

D'autre part, cette même expérience de 1975 indique que, compte tenu de la nature particulière des cycles de l'économie canadienne et de l'économie du Québec en particulier, un gouvernement provincial ne peut pas, par ses seuls moyens financiers, soutenir de façon prolongée l'activité économique sur toute la période que dure en général une récession. L'expérience des deux dernières décades semble en effet indiquer que les périodes de récession au Canada durent au moins trois ans. On peut même penser que les périodes de récession au Québec sont un peu plus longues que pour l'ensemble du pays. Il faudrait donc qu'une politique de stabilisation, particulièrement au Québec, compte sur une stimulation de la demande portant sur quelques années.

Or, on a constaté qu'après l'effort financier exceptionnel qu'a demandé la préparation des Jeux Olympiques, le gouvernement du Québec a dû s'imposer des restrictions assez sévères afin de respecter les règles du jeu imposées par les bailleurs de fonds. Ces restrictions se sont traduites par un fléchissement marqué de la croissance des investissements réalisés, subventionnés ou autorisés par le gouvernement du Québec, alors que se poursuivait la période de contraction dans le secteur privé.

Ainsi, on s'aperçoit que les provinces doivent avoir accès à une source de financement autre que les marchés financiers traditionnels, si on veut qu'elles soient en mesure d'exercer sur leur propre économie une action stabilisatrice significative. Or, on l'a déjà vu, c'est le gouvernement fédéral qui a, seul, les instruments financiers et monétaires suffisants pour soutenir de telles politiques.

3 UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE STABILISATION

Notre analyse du problème de la stabilisation au Canada et des disparités entre les régions nous amène à proposer une nouvelle organisation de la politique économique dans laquelle la politique de stabilisation deviendrait un moyen important de redistribuer la richesse au pays et aussi un moyen de modifier à moyen et à long terme la structure économique de certaines provinces.

Nous recommandons donc une régionalisation de la politique de stabilisation au Canada. Avant de discuter des modalités techniques de la régionalisation de cette politique, il apparaît utile de traiter de la question des transferts interrégionaux que suppose une telle régionalisation de la politique de stabilisation financée par le gouvernement fédéral.

Le transfert de la richesse effectué par le gouvernement fédéral entre les régions est déjà important. De plus, les paiements de transfert entre les régions, dans le présent régime, ne se font pas de façon transparente en ce sens qu'ils empruntent de très nombreux canaux : péréquation, allocations familiales ou de vieillesse, assurance-chômage, subventions du MEER ou d'autres ministères, etc. Notre proposition ne vise pas en soi à augmenter les transferts d'une région à l'autre, mais plutôt à en accroître la rentabilité économique.

Nous proposons en effet de donner aux paiements de transfert, effectués au titre de la stabilisation, un rôle à la fois stabilisateur et restructurant pour les économies régionales. A moyen terme donc, les politiques de stabilisation entraîneront une réduction ou même une disparition complète de certains autres transferts.

La modification importante de la politique économique du Canada que nous proposons pourrait finalement accroître, de façon significative, la rentabilité du système national de redistribution de la richesse. Les paiements de transfert vers les régions à plus basse productivité ne devraient donc pas augmenter de façon importante par rapport à la situation actuelle mais, en empruntant de nouveaux canaux, devraient accroître leur rentabilité économique.

3.1 Création d'un Fonds de stabilisation

Notre étude de la politique canadienne de stabilisation a démontré les deux points suivants :

- Le gouvernement fédéral contrôle l'offre de monnaie et dispose de ressources financières autonomes qui lui permettent d'entreprendre des politiques de stabilisation,
- Les gouvernements provinciaux n'ont pas accès à la Banque Centrale et la partie autonome de leurs revenus est bien inférieure à celle du gouvernement central, surtout

lorsque l'on tient compte des transferts conditionnels de points d'impôt dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Il nous apparaît possible de prendre avantage de cette situation au plan de la stabilisation. Ainsi, l'utilisation du levier fiscal dont disposent les provinces pour les fins de stabilisation par le biais d'un financement fédéral, permettrait à la fois de contourner les difficultés dans lesquelles se trouvent les autorités centrales en matière d'instrument de stabilisation et de répondre en même temps aux besoins de régionaliser la politique de stabilisation au Canada.

Le *Fonds de stabilisation* auquel pourraient recourir les administrations provinciales pour financer leurs dépenses en formation de capital à des fins de stabilisation serait entièrement financé par le gouvernement fédéral.

Le recours au Fonds se ferait par les provinces selon certaines formules. Les provinces décideraient de la nature des dépenses en formation de capital selon certaines règles qu'imposeraient notamment les flux interrégionaux. Les dépenses en capital seraient faites par les provinces et par toute société, agence ou autre palier d'administration relevant des provinces. Les montants distribués aux provinces par l'intermédiaire du Fonds constitueraient un paiement de transfert et ne comporteraient donc aucun remboursement.

L'accès au Fonds par les provinces se ferait selon une formule reliée à des indicateurs de conjoncture et à des calculs d'impact de dépenses en capital sur l'emploi et la production. Ce mécanisme suppose donc que les provinces et le gouvernement central suivent de façon continue l'évolution de la conjoncture et fassent des prévisions concernant les points tournants de l'activité économique ainsi que la durée et l'ampleur de la récession.

Ces prévisions devraient se faire par le biais d'un comité fédéral-provincial indépendant des hommes politiques. Une fois établi ce diagnostic sur la conjoncture, le gouvernement fédéral, en accord avec les provinces, fixe les objectifs de la politique de stabilisation en fonction d'indicateurs de conjoncture tels que la création d'un certain nombre d'emplois au Canada et leur distribution régionale. Une fois ces objectifs connus, il resterait à calculer les dépenses en capital nécessaires par région.

Il serait souhaitable que les formules de paiements de transfert aux provinces soient relativement simples mais on ne pourra non plus éviter un certain nombre d'ajustements dans les règles d'accessibilité à ce fonds. En effet, si une province a un fardeau fiscal plus élevé -- c'est le cas du Québec actuellement -- il faudra un montant relativement plus élevé de dépenses pour obtenir le même résultat. Dans ces conditions, le montant transféré ne permettra pas d'atteindre l'objectif fixé de création

d'emplois et il appartiendra à la province concernée de combler la différence. C'est en quelque sorte le prix qu'elle devra payer, ou alors accepter de ramener son fardeau fiscal au niveau de la moyenne nationale.

En général d'ailleurs, les provinces seraient libres de contribuer en surplus aux fonds reçus du Fonds de stabilisation et donc de rajuster à la hausse les objectifs de création d'emplois, particulièrement au creux de la récession. Elles seront donc habilitées à juger si une injection additionnelle de dépenses de capital ne créerait pas des tensions inflationnistes excessive sur leur propre économie.

Les paiements de subvention à la stabilisation aux provinces pour financer des dépenses en capital soulèvent la question du rendement social de ces investissements et de la coordination des politiques de stabilisation avec les politiques structurelles de moyenne et longue période. Il apparaît évident que le Fonds ne devra pas financer n'importe quelles dépenses en infrastructure publique. Sans se livrer à un calcul précis d'analyse coûts-bénéfices, il apparaît inévitable que les provinces et le gouvernement central s'entendent sur une liste assez exhaustive de projets "éligibles" au Fonds. Pourraient notamment être admissibles des dépenses telles que :

- la construction de moyens de transport;
- le développement d'infrastructures pour des fins industrielles;
- la partie des dépenses en capital assumée par l'Etat dans la reconversion d'un secteur industriel;
- l'équipement anti-pollution;
- la construction d'infrastructures servant à produire de l'énergie, etc.

Il sera surtout nécessaire que la priorité soit donnée à des dépenses devant favoriser le développement du potentiel productif d'une économie régionale et s'inscrivant dans une stratégie industrielle provinciale ou fédérale.

Parmi les avantages que nous voyons à la mise sur pied d'un tel Fonds, citons notamment :

- Le mécanisme proposé qui devrait minimiser les problèmes classiques de délais au niveau de la prise de conscience et du processus de décision. En effet, le Fonds posséderait son propre "pouvoir de dépenser" selon des règles établies et votées par le Parlement.

- La participation des gouvernements provinciaux à la fixation des objectifs de stabilisation, et la diffusion d'une information éclairée sur la situation conjoncturelle de chaque région, devraient considérablement atténuer le problème de la perversité des politiques fiscales aux niveaux national et régional.
- Le gouvernement fédéral pourrait de plus accroître les propriétés de stabilisation automatique de ses moyens actuels d'intervention. On peut par exemple songer à des dégrèvements d'impôts sur les profits réinvestis en période de basse conjoncture.

Le gouvernement fédéral financerait entièrement, à même ses opérations budgétaires, le fonds de stabilisation. L'administration fédérale recevrait, au moment de la préparation du Budget, un estimé des transferts pour l'année en cours. Le Fonds disposerait en outre d'une marge de crédit garanti auprès des banques à charte, ce qui lui permettrait d'effectuer, dans les plus courts délais, tous les transferts aux provinces. Tout recours à cette marge de crédit serait immédiatement remboursé par le Trésor fédéral, à l'occasion d'un Budget supplémentaire ou du Budget suivant.

On peut enfin estimer que la création de ce Fonds ne contribuera pas à accroître la taille du gouvernement central. Signalons notamment que les effets des politiques de stabilisation contribueront à réduire les autres paiements de transfert. Nous avons calculé par exemple qu'un point additionnel du taux de chômage au Québec représente pour le Trésor fédéral des déboursés additionnels de \$154 millions, sur la base des données de 1975.

3.2 Quelques implications de la création du Fonds de stabilisation

Le Fonds de stabilisation permettrait aux provinces d'avoir indirectement accès à la Banque Centrale puisque le financement du Fonds serait intégré aux opérations budgétaires du gouvernement fédéral.

La création du Fonds entraînerait une réorganisation en profondeur des principaux postes de dépenses du gouvernement fédéral. Comme le Fonds lui-même ne devrait pas se traduire par une augmentation de la taille relative de l'administration centrale, on peut penser que le gouvernement fédéral transférerait au Fonds certains postes budgétaires, tandis que d'autres à moyen ou long terme, disparaîtraient progressivement. Ce serait notamment le cas pour :

- le ministère des Affaires urbaines;
- les diverses dépenses dites de création d'emplois;

- toutes les dépenses faisant double emploi avec les budgets provinciaux, comme par exemple les programmes de formation de la main-d'oeuvre, certains programmes sociaux;
- le ministère de l'Expansion économique régionale.

Ce dernier poste budgétaire nous permet de faire la transition avec une autre implication majeure de la création de ce Fonds. Elle concerne l'absolue nécessité pour le gouvernement fédéral et les provinces de définir, ensemble, une certaine stratégie économique pour le Canada.

La création, et surtout le fonctionnement du Fonds suppose enfin que le gouvernement fédéral et les provinces, et les provinces entre elles, seront enfin capables de coordonner leurs efforts.

CONCLUSION

Une partie des transferts du gouvernement fédéral vers les provinces les plus pauvres servent actuellement à alimenter la demande des ménages ou encore à financer les dépenses courantes des gouvernements provinciaux.

Or, les transferts aux ménages ont des effets de fuite vers les autres provinces, notamment l'Ontario, et n'ont aucun effet restructurant. Ce statu quo favorise à long terme les provinces les mieux nanties et c'est sans doute pourquoi elles acceptent, sans tensions majeures, de participer à ce processus de redistribution régionale de la richesse.

Puisque le Fonds de stabilisation aurait également des effets restructurants à moyen et à long terme, il contribuerait désormais à réduire les écarts existant actuellement entre les régions. De plus, les transferts étant destinés à financer des dépenses en formation de capital, les effets de fuite vers les autres provinces seraient moins importants.

Il est prévisible qu'un consensus fédéral-provincial sur un tel système de stabilisation et de restructuration de l'économie canadienne sera plus difficile à obtenir, mais il s'agit de savoir si ce n'est pas là le prix qu'il faudrait payer pour maintenir le Canada ensemble et amener une réduction sensible des disparités régionales en moyenne ou longue période.

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20075943 2

DOCS

CA1 EA 90A52 FRE

Paquet, Gilles, 1936-

Analyse economique appliquee

43258832



60984 81800