



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

MONOGRAPHIE

Manifeste pour une social-démocratie concurrentielle

Marcel Boyer (CIRANO et Université de Montréal)

Le CIRANO est un centre de recherche multidisciplinaire qui a pour mission l'accélération du transfert des savoirs entre le monde de la recherche et celui de la pratique.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
DMR
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz de France
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Raymond Chabot Grant Thornton
Rio Tinto Alcan
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Associé à:

Institut de Finance mathématique de Montréal (IFM2)
Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM2]
Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies
De l'information et des systèmes complexes)

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

© 2009 Marcel Boyer. Tous droits réservés.

Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©

ISBN : 2 89609-004-5

Dépôt légal - Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2009

Dépôt légal - Bibliothèque et archives du Canada, 2009

Partenaire financier





Marcel
Boyer

Manifeste pour une social-démocratie concurrentielle



Manifeste pour une social-démocratie concurrentielle

Marcel Boyer

Professeur émérite de sciences économiques, Université de Montréal
Vice-président et économiste en chef, Institut économique de Montréal
Fellow du CIRANO, du CIREQ et de l'Institut C.D. Howe

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	5
Remerciements	6
À propos de l’auteur	6
Chapitre 1 : Le défi social-démocrate	9
Remarques	21
Chapitre 2 : Le modèle social-démocrate concurrentiel	23
2.1 L’objectif ultime de la SDC : l’optimisation du bien-être de tous les citoyens.....	24
L’objectif de cohésion sociale	25
L’objectif de croissance maximale	30
L’objectif de liberté économique : le droit à la contestation économique.....	31
La corrélation entre les objectifs.....	33
La mesurabilité des objectifs.....	36
2.2 Les grands principes à la base du modèle SDC	36
La rationalité des individus.....	37
Le pouvoir des incitations explicites	38
L’efficacité des processus concurrentiels.....	40
Les «péchés» présumés de la concurrence.....	42
La valeur de la modularité et de l’expérimentation.....	55
2.3 SDC : Définition	57
Chapitre 3 : Les racines et fondements de la social-démocratie.....	59
3.1 Une brève histoire de la social-démocratie	61
3.2 Les principes et les politiques de la social-démocratie	64
Chapitre 4 : Les facteurs-clés de croissance (« <i>Fab Four</i> »).....	68
4.1 Le premier facteur : le capital humain	69
4.2 Le second facteur : les inventions et les innovations.....	71
4.3 Le troisième facteur : les incitations (information, congruence, compatibilité).....	73
4.4 Le quatrième facteur : les mécanismes efficaces d’allocation et de coordination.....	75
Chapitre 5 : Les dix politiques et programmes génériques	78

5.1 Promouvoir le développement et le maintien de compétences clés bien définies dans le secteur gouvernemental et le secteur concurrentiel	79
5.2 Promouvoir des processus concurrentiels ouverts et transparents pour l'attribution des contrats de production, de distribution et de fourniture des biens et des services publics et sociaux.....	81
5.3 Favoriser la création et le développement d'organisations du secteur concurrentiel efficaces, capables de participer aux appels d'offres pour les contrats liés aux biens et aux services publics et sociaux	85
5.4 Promouvoir l'émergence de prix et de marchés concurrentiels (création de marchés) dans tous les secteurs de l'économie, y compris les secteurs des biens et des services publics et sociaux	87
5.5 Favoriser la modularité, la flexibilité, l'expérimentation et le changement à l'aide de l'approvisionnement multisource	89
5.6 Développer des mécanismes efficaces pour une meilleure adaptation au changement	91
5.7 Promouvoir des politiques directes, transparentes et incitatives de soutien au revenu et à la richesse pour contrer le développement de la dépendance des entreprises et des individus.....	93
5.8 Évaluer les politiques et les programmes publics sur une base régulière à l'aide d'une méthodologie rigoureuse, crédible, transparente et indépendante.....	95
5.9 Promouvoir le développement du gouvernement en ligne dans toutes ses formes et de toutes les manières pour assurer un processus démocratique sain et efficace, à la fois en politique et en économie	96
5.10 Promouvoir des alliances stratégiques avec les pays en développement pour être compétitif en matière de concurrence créatrice de valeur avec les pays développés.....	99
Chapitre 6 : Illustrations	101
6.1 L'éducation.....	103
Une première étape	114
6.2 L'employabilité.....	117
Création et redistribution du revenu et de la richesse.....	121
6.3 Impartition et délocalisation.....	123
6.4 L'innovation	128
6.5 Le système de santé.....	135
6.6 Les infrastructures.....	145
6.7 Utilisation et protection de l'environnement	149
Le cas particulier du syndrome NIMBY	159
6.8 Fusions municipales, transports publics et autres services municipaux.....	165
Le cas particulier du transport public.....	167
Conclusion	170

AVANT-PROPOS

L'idée d'écrire ce *Manifeste* prend sa source dans une profonde croyance personnelle que les débats sociaux, économiques et politiques ayant cours actuellement dans nos sociétés, développées ou en voie de développement, sont enracinés non dans un conflit entre gauche et droite, entre socialistes et néolibéraux, mais plutôt entre fins et objectifs d'une part et moyens et modalités d'autre part...

Les individus peuvent s'opposer entre eux au sujet des fins et des objectifs qu'une société ou leur société devraient poursuivre. Ils peuvent avoir des idées différentes quant aux efforts relatifs qui devraient être exercés en matière de création et de redistribution des richesses. Ils peuvent même débattre de l'efficacité différenciée des divers moyens et modalités qui peuvent être mis en place pour atteindre les fins et les objectifs communs. Mais lorsqu'il y a confusion entre fins et objectifs, d'un côté, et moyens et modalités, de l'autre, le débat devient fallacieux. Les débats sur les fins et les objectifs sont sociétaux par nature, tandis que les débats sur les moyens et les modalités sont techniques ou du moins devraient l'être.

Dans des cas extrêmes, il n'y a pas de confusion. Dans une certaine mesure, un objectif doit être socialement partagé; nous devons tous être d'accord pour le poursuivre ou nous devons au moins avoir un moyen de construire un consensus à son sujet, par exemple au moyen d'un processus électoral ouvert et transparent. Une fois l'objectif fixé et un consensus à son sujet obtenus, il doit être poursuivi. Comment? C'est le moment et l'endroit où la discussion sur les moyens et les modalités survient. La discussion devient alors plus technique : quelles sont les ressources et les technologies disponibles, comment peuvent-elles nous conduire à atteindre efficacement l'objectif, et combien coûtent-elles? La discussion sur les moyens et les modalités traite essentiellement d'efficacité relative et de coûts relatifs. Atteindre un consensus sur les fins et les objectifs requiert un processus politique concurrentiel efficace avec des candidats rivalisant pour obtenir le soutien électoral (essentiellement, des règles électorales et des institutions démocratiques), tandis qu'atteindre un consensus sur les moyens et les modalités requiert un processus économique concurrentiel efficace (en particulier, des marchés concurrentiels, des processus concurrentiels et des prix concurrentiels).

Le modèle social-démocrate concurrentiel démêle les nombreux conflits entre fins et objectifs, d'un côté, et moyens et modalités, de l'autre. Le modèle social-démocrate

concurrentiel établit une distinction radicale entre les processus qui peuvent conduire à l'identification des fins et des objectifs caractérisant une société donnée, une société sociale-démocrate donnée, et les processus qui peuvent conduire à l'identification des moyens et des modalités par lesquels ces fins et ces objectifs seront recherchés ou atteints.

REMERCIEMENTS

La réalisation de cet ouvrage sur le modèle social-démocrate concurrentiel n'aurait pu être possible sans la collaboration de mes étudiants et assistants de recherche de l'Université de Montréal : Mélanie Arcand, Dahlia Attia, Andrea Montreuil, Paloma Guiliana Raggo, Jasmin Valade, David Jarry, Peuo Tuon et Michael Benitah. Je suis tout spécialement redevable à Nicolas Marchetti qui réalisa un stage postdoctoral de deux années au CIRANO. Je suis également fortement redevable à mes collègues de l'Université de Montréal, du CIRANO, comme de l'Institut C.D. Howe pour les nombreuses discussions qui m'ont aidé à forger les idées développées dans ce manifeste. Bien entendu, je dois être tenu comme seul et unique responsable du contenu de cet ouvrage et en particulier des erreurs.

L'Institut C.D. Howe, le CIRANO et la Chaire Bell Canada en économie industrielle de l'Université de Montréal m'ont fourni un soutien administratif et financier important dans ce projet.

À PROPOS DE L'AUTEUR

www.cirano.qc.ca/~boyerm

Marcel Boyer (M.Sc. et Ph.D. en économie, Carnegie-Mellon University; M.A. en économie, Université de Montréal) a été professeur d'économie à l'Université York (1971-73), à l'UQAM (1973-74) et à l'Université de Montréal (1974-2008). Il a été titulaire de la Chaire Bell Canada en économie industrielle au Département de sciences économiques de l'Université de Montréal (2000-2008) et titulaire de la Chaire Jarislowsky-CRSH-CRSNG au Département de mathématique et génie industriel de l'École Polytechnique de Montréal (1993-2000).

Il est présentement professeur émérite de sciences économiques à l'Université de Montréal, vice-président et économiste en chef de l'Institut économique de Montréal, Fellow du C.D. Howe Institute, du CIRANO, du CIREQ et de la World Academy of Productivity Science, affilié universitaire du Groupe d'analyse, membre du Comité exécutif de l'Association canadienne droit-économie (CLEA), membre du Conseil

d'administration de l'Agence des partenariats public-privé du Québec, membre du Comité aviseur sur les stratégies d'affaires et l'innovation d'Industrie Canada et membre du Comité d'orientation des Chaires en « Développement durable et investissement socialement responsable » (École polytechnique de Paris et Université de Toulouse).

Il a été président de l'Association canadienne d'économie (Canadian Economic Association), président de la Société canadienne de science économique, président-directeur général du CIRANO, membre du Board of Directors du National Bureau of Economic Research (NBER), membre du Conseil National de la Statistique du Canada, du Comité de gestion des Laboratoires universitaires Bell, du CA du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), du CA de l'Institut de finance mathématique de Montréal (IFM₂), président du Conseil du Réseau de Calcul et de Modélisation Mathématique (RCM₂), conseiller principal en matière de recherche du directeur général pour l'économie industrielle d'Industrie Canada, membre du comité éditorial de la *Revue canadienne de d'économie* et du *Journal of Economic Behavior and Organization*, et président du Conseil de la Caisse Populaire de St-Jérôme.

Les réalisations scientifiques de Marcel Boyer ont été reconnues par plusieurs organisations et associations. Il a reçu les prix suivants: l'*Alexander-Henderson Award* (Université Carnegie-Mellon 1971), le *Prix Marcel-Dagenais* (Société canadienne de science économique 1985), le *Endowment-for-the-Future Distinguished Scholar Award* (Université d'Alberta 1988), le *Distinguished Guest Professor Award* (Wuhan University of Technology 1995), *Fellow* de l'*International Journal of Industrial Organization* 1997, *Fellow of the World Academy of Productivity Science* 2001, le *Prix Marcel-Vincent* (Association francophone pour le savoir ACFAS 2002), la *Médaille Guillaume-Budé* (Collège de France 2005). Il est un membre élu (1992) de la Société Royale du Canada (SRC - Les Académies des arts, des lettres et des sciences du Canada). Selon le prestigieux classement RePEc (*Research Papers in Economics*, University of Connecticut, avril 2009) des économistes à travers le monde en termes de production et de rayonnement scientifiques, Marcel Boyer fait partie des premiers 5% (plus de 19 700 économistes inscrits et répertoriés, dont tous les grands noms de la profession).

Auteur ou coauteur de plus de 250 articles et cahiers scientifiques et rapports publics et privés, ses recherches portent sur l'évaluation des investissements (risque, flexibilité et options réelles); les organisations efficaces, l'innovation et la concurrence; les incitations, l'information incomplète et l'incertitude; l'économie du droit (environnement, droits de propriété intellectuelle). Il a agi comme économiste expert

auprès de nombreuses grandes entreprises et plusieurs organismes gouvernementaux, tant au Canada qu'à l'étranger, sur des sujets tels que les droits d'auteur, la politique de la concurrence, les négociations salariales, l'évaluation et le choix des investissements stratégiques, les litiges contractuels, les politiques de développement, la réforme des institutions municipales, le partage des coûts et la tarification des infrastructures communes, les partenariats public-privé, la gestion des risques, la réglementation et la déréglementation, etc., ce qui l'a amené à témoigner à plusieurs reprises comme témoin expert devant divers comités et tribunaux.

Montréal, le 15 avril 2009

CHAPITRE 1 : LE DÉFI SOCIAL-DÉMOCRATE

Les idées nouvelles sont toujours suspectes et rencontrent généralement de l'opposition sans autre raison que le fait qu'elles ne sont pas déjà familières.

(John Locke, *Essay Concerning Human Understanding*, 1690)

Dans la vie, ce serait ennuyeux s'il n'y avait pas de risque. D'autre part, s'il y a trop de risque, trop d'incertitude, trop de chaos, nous ne pouvons le supporter non plus. Nous voulons simultanément l'ordre et le désordre, simultanément le risque et la quiétude.

(Myron Scholes, lauréat canadien du prix Nobel de science économique en 1997, *The Wall Street Journal*, 5 mars 2007)

La capacité et la volonté d'identifier, de sélectionner, d'adopter, d'adapter, d'implanter et de commercialiser les inventions et les innovations, qu'elles soient technologiques, sociales ou organisationnelles, sont les moteurs principaux des gains de productivité, de la croissance économique et de l'amélioration du bien-être collectif. Cette capacité et cette volonté trouvent leurs racines dans les attitudes des individus à l'égard du changement, mais également dans les caractéristiques des institutions sociales, organisationnelles et politiques eu égard à la flexibilité, à la crédibilité et à la fiabilité.

Des pressions importantes sont présentement exercées sur les sociétés sociales-démocrates et leurs institutions. Elles doivent s'adapter à un environnement plus compétitif sur les plans politique, économique, social et culturel. En même temps, ces mêmes sociétés doivent préserver les fondements de leurs programmes de sécurité sociale qui ont conditionné leur réussite économique et ont permis d'atteindre des niveaux de vie élevés. Ces résultats ont été, d'un point de vue historique, impressionnants depuis plus d'un demi-siècle. Au centre de la problématique actuelle se trouvent les interactions, qu'elles soient juridiques, politiques ou sociales, entre le secteur public considéré dans son ensemble et les autres parties prenantes. Ces interactions doivent rendre les sociétés sociales-démocrates plus fortes et plus innovantes et doivent conduire à des sociétés dans lesquelles la justice, l'équité et l'esprit d'entreprise sont des principes fondamentaux. Le modèle « social-démocrate concurrentiel » (SDC) développé dans cet ouvrage a pour objectif de contribuer de

manière originale à ces réflexions et, à ce titre, il représente une première approche tangible et globale, mais certainement pas la dernière. Le modèle SDC est construit sur cinq principales observations et idées et sur dix politiques et programmes génériques principaux.

1. Il existe une *inefficacité rampante* dans la production, la distribution et la fourniture des biens et des services publics et sociaux. Cette inefficacité possède de nombreuses racines, mais les plus importantes trouvent leur source dans deux sous-ensembles de facteurs. Le premier sous-ensemble procède de la confusion omniprésente entre fins/ objectifs et moyens/modalités dans de nombreux aspects, secteurs et programmes des sociétés sociales-démocrates. Cette confusion est la source de nombreux débats infructueux. Il est temps de clarifier les fins et les objectifs et de s'assurer que les moyens et les modalités les plus efficaces, les moins coûteux et les moins risqués sont mis en œuvre et exploités afin d'atteindre les fins et les objectifs qui devraient être poursuivis.

Le second sous-ensemble de facteurs responsables de cette inefficacité rampante provient de la capture de larges segments et portions de la production, de la distribution et du processus de fourniture des biens et des services publics et sociaux par des groupes d'intérêts et de pression bien organisés, bien établis et hautement protégés. Ces groupes d'intérêts et de pression sont parvenus au cours des ans à élever des obstacles de différents types qui ont affaibli de façon durable les gains de productivité.

Il est temps de réaffirmer la prépondérance des fins et des objectifs et de donner à tous les citoyens le droit de remplacer les fournisseurs de biens et de services publics et sociaux inefficients, en termes absolus comme relatifs. Dans une certaine mesure, le modèle SDC vise à résoudre le paradoxe suivant : de nombreux spécialistes des problèmes sociaux, politiques et économiques prétendent que nos systèmes de santé, nos systèmes éducatifs, nos infrastructures et notre environnement ne parviennent pas à fournir à nos citoyens le niveau de service qu'ils seraient à même d'attendre en dépit des ressources humaines, matérielles et financières investies dans ces systèmes. Comment nous sommes-nous retrouvés avec tant de problèmes en matière de production et de distribution de biens et services publics et sociaux, malgré le fait que nous sommes devenus de plus en plus riches presque chaque année depuis plus de 50 ans?

2. Si les sociétés sociales-démocrates visent réellement à améliorer ou simplement à maintenir les grandes lignes de leurs programmes de protection et de sécurité sociale

développés dans la dernière moitié du siècle dernier et faisant partie de leur paysage social (y compris un accès universel à des systèmes de qualité dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la santé, de la protection contre le chômage, de la protection et de la préservation de l'environnement, de la fourniture d'eau ou de l'hygiène publique, des loisirs, etc.), elles devront exécuter ces programmes et fournir les biens et les services publics et sociaux qu'elles sont supposées fournir *d'une manière plus efficiente et plus efficace*. Si tel n'est pas le cas, les pressions économiques croissantes, émanant d'une mondialisation des marchés et d'une internationalisation des cultures, conduiront à une réduction, à une contraction, voire à un abandon de ces programmes d'une manière ou d'une autre – peut-être de façon non officielle, mais de manière certaine en pratique à travers la baisse de qualité des biens et des services et/ou une augmentation de l'incertitude et à une baisse de la fiabilité. Cette qualité réduite des biens et des services publics et sociaux surviendra, non du fait que nous ne pouvons pas nous les payer (nous n'avons jamais été aussi riches, puissants et, par conséquent, capables de nous offrir des biens et des services publics et sociaux de qualité et en quantité élevées !), mais parce que ces biens et ces services sont devenus *relativement* plus chers.

Le débat politique actuel sur les difficultés des systèmes de santé, d'éducation et d'infrastructures en matière de fourniture des biens et des services qu'ils sont censés produire et distribuer est centré sur la problématique des affectations budgétaires. Différents groupes exigent plus de moyens, parfois sous couvert du plus acceptable terme de « réinvestissement », pour la santé, l'éducation, les infrastructures, l'environnement, etc. Dans le modèle SDC, le problème fondamental n'est pas celui des moyens ou du budget en soi, mais plutôt un problème d'efficacité et d'efficience organisationnelle, efficacité dans l'atteinte des fins et des objectifs fixés et efficience dans le sens où l'atteinte de ces objectifs doit être réalisée à moindre coût en termes de ressources sociales.

3. Les sociétés sociales-démocrates ont été capables d'atteindre de hauts niveaux de développement humain et social en tout premier lieu grâce à leur aptitude à générer des taux de croissance élevés sur de longues périodes, condition *sine qua non* d'une amélioration généralisée du niveau de vie des citoyens. Le principal facteur sous-jacent à la croissance économique est la qualité des institutions et des organisations, leur capacité à parvenir à une affectation efficace des ressources et à coordonner et motiver les individus afin qu'ils contribuent de façon maximale au bien-être de tous. La qualité des institutions et des organisations, y compris les mécanismes d'allocation des

ressources et d'incitation, transcende l'importance des autres facteurs de croissance que sont le capital humain et les innovations technologiques. Il en est ainsi, car la qualité des institutions et des organisations détermine de manière fondamentale le développement de ces autres facteurs de croissance. Un grand nombre des problèmes auxquels sont confrontées aujourd'hui les sociétés sociales-démocrates sont dus au fait que ces institutions et organisations, qui ont caractérisé le cœur social-démocrate, ont vieilli et ont perdu leur efficacité et leur efficience originelles.

4. Les sociétés sociales-démocrates sont devenues des sociétés instruites et hautement qualifiées possédant un fort esprit d'entreprise. Elles ont également atteint un haut niveau de tolérance pour la diversité, pas en ce qui concerne les principes et les objectifs fondamentaux (justice, équité, inclusion, efficacité et efficience), mais en ce qui concerne les différents moyens et les modalités par lesquels ces principes et objectifs peuvent être satisfaits ou atteints en pratique dans différents contextes. Par conséquent, la concurrence et la modularité dans la production, la distribution et la fourniture des biens et des services publics et sociaux deviennent possibles et désirables. Les moyens et les modalités efficaces et efficients par lesquels les biens et les services publics et sociaux doivent ou devront être fournis à l'avenir, seront différents des moyens et des modalités par lesquels ils étaient produits dans le passé. Des processus de production, de distribution et de fourniture efficients sont désormais disponibles ou possibles grâce à des changements importants de culture, mais également grâce à des changements profonds dans les technologies de production, d'information et de communication. Le modèle SDC rend certains de ces processus explicites.

5. Le comportement humain peut être expliqué et compris principalement par deux craintes majeures : la peur de la concurrence et la peur de l'incertitude, de l'insécurité et du risque. Le modèle SDC vise à confronter ces craintes à leurs racines. Ces deux craintes peuvent être de puissants facteurs d'immobilisme et de décroissance, mais elles peuvent également être de puissants moteurs de croissance et d'occasions d'accroissement de bien-être pour tous, tel que suggéré par la citation de Myron Scholes placée au début de ce chapitre. Se méprendre sur le rôle de la concurrence et de la réalité de l'incertitude et des risques peut mener à des années de sous-optimalité et même de gaspillage en matière de développement et d'allocation des ressources, humaines, naturelles et technologiques. Un objectif important du modèle SDC est de harnacher les peurs naturelles de la concurrence, de l'incertitude et du risque pour favoriser une efficacité et une efficience accrues, une croissance durable et une

amélioration du bien-être. Dans la même veine, nier ou se méprendre sur le rôle de la concurrence et mal évaluer l'importance de l'incertitude, de l'insécurité et du risque sont les deux plus importantes barrières sur la voie d'une société sociale-démocrate renouvelée.

Les réformes et les programmes SDC proposés dans la suite de cet ouvrage sont ambitieux et représentent autant de défis importants. Ils vont générer de nombreux débats et de nouveaux développements, en ce qui concerne, en particulier, leur mise en œuvre et la transition entre les politiques et les mécanismes actuels sous-performants et destructeurs de richesse et les nouveaux mécanismes tournés vers l'efficacité, la création de richesse et l'augmentation du bien-être. Bien que le modèle SDC soit totalement en accord avec les valeurs sociales qui se sont attachées, avec le temps, à la vision sociale-démocrate de la vie, de la société et du bien-être, les réformes d'envergure qu'il exige dans la façon dont ces valeurs sont concrétisées en matière de processus de production, de distribution et de fourniture des biens et des services publics et sociaux seront agressivement combattues par de nombreux individus, groupes et organisations déclarant, en même temps, leur attachement et leur adhésion à l'idéal social-démocrate, mais bénéficiant de droits acquis dans le système actuel. Réaliser les réformes nécessitera, par conséquent, une volonté politique forte, dévouée et bien informée.

La société sociale-démocrate *traditionnelle*, celle qui domine le paysage social-démocrate actuel, est devenue un modèle socio-économique du passé qui entrave les opportunités de croissance. Elle y arrive en s'appuyant sur des moyens et des modalités de production et de fourniture de biens et de services publics et sociaux non concurrentiels et en accentuant la préservation (anti social-démocrate) des intérêts et des privilèges acquis, la protection des rentes et des intérêts corporatistes, comme la sauvegarde des vaches sacrées et des symboles institutionnels. Le tandem que constituent la planification centrale technocratique et la gestion bureaucratique est devenu une charge sur les épaules des citoyens. Dans ce soi-disant monde social-démocrate, les différentes réformes, implantées au cours des quinze dernières années dans certains pays ou régions, ont principalement visé à réduire ou simplement à enrober les plus importantes formes d'inefficacité engendrée par ce système dégénéré. Ces réformes ont, en grande partie, permis d'éviter de se confronter et de s'attaquer aux véritables causes profondes des échecs du système. Dans d'autres régions ou d'autres pays, des ressources importantes ont été utilisées pour contester ou nier

l'existence des échecs du système et pour affirmer que des réformes ne généreraient que de mauvais résultats et une situation pire encore.

Le modèle SDC envisagé ici insiste sur les fins et les objectifs d'une part et sur les moyens et les modalités d'autre part. Il souligne le besoin de flexibilité et de modularité et insiste sur les compétences comme source de pouvoir et d'autorité. Ce faisant, il favorise de manière proactive l'efficacité, l'efficience et la responsabilité dans la production, la distribution et la fourniture de biens et de services publics et sociaux. Le modèle SDC se veut être un puissant moteur de croissance, alimenté par des processus ouverts, concurrentiels et empreints de liberté favorisant l'implication des citoyens. Il est fondé sur des frontières redessinées entre les responsabilités et les activités des différents secteurs. En effet, dans le modèle SDC, la dichotomie « privé versus public » est supplantée par une dichotomie « gouvernemental versus concurrentiel ».

Le secteur gouvernemental et le secteur concurrentiel doivent être compris comme suit. Le **SECTEUR GOUVERNEMENTAL** comprend les représentants choisis par le truchement de processus démocratiques ainsi que leurs proches collaborateurs tandis que le **SECTEUR CONCURRENTIEL** comprend les différentes coalitions de citoyens intégrés dans différentes formes d'organisations telles que les organisations non gouvernementales (ONG), les coopératives, les organisations de la société civile, les organisations de l'économie sociale, les sociétés commerciales et d'autres types de regroupements sociaux. La distinction n'est pas seulement sémantique puisqu'elle vise à modifier et à clarifier les frontières d'intervention et les responsabilités des secteurs et à favoriser des interactions plus transparentes et plus efficaces.

Dans l'environnement SDC, la distinction entre le secteur public et le secteur privé est considérée comme obsolète et non pertinente. Elle est remplacée par la distinction entre le secteur gouvernemental et le secteur concurrentiel. La vieille distinction secteur public versus secteur privé conduit à une distinction associée entre biens et services produits par le secteur public et biens et services produits par le secteur privé. Dans le contexte de la SDC, les biens et services produits actuellement par le secteur privé seront naturellement produits et fournis par le secteur concurrentiel. Mais qu'en est-il des biens et des services précédemment dominés par le secteur public? Ces biens et ces services peuvent rester « publics » dans le sens où leur production et leur fourniture peuvent continuer parfois à être financé par l'État. Cependant, ils seront maintenant produits et fournis par le secteur concurrentiel dans le cadre d'un partenariat ou d'un contrat avec le secteur gouvernemental, comme nous le verrons dans les paragraphes

qui suivent. Je maintiens la terminologie « biens et services publics et sociaux », mais il doit être entendu que cette terminologie ne se réfère en aucun cas aux biens et aux services produits par le secteur public.

Le modèle SDC s'articule autour de dix principaux programmes et politiques qui seront discutés d'une manière plus détaillée dans le chapitre 5.

I. Définir clairement les compétences clés des secteurs gouvernemental et concurrentiel.

Les compétences clés du **SECTEUR GOUVERNEMENTAL** sont premièrement d'identifier les besoins des citoyens sur le plan des biens et de services publics et sociaux, en quantité comme en qualité; deuxièmement, de concevoir des mécanismes adéquats permettant d'arbitrer les conflits pouvant survenir entre les différents paniers de biens et de services, mais également entre les différentes coalitions de citoyens; et troisièmement, de gérer les contrats et les partenariats conclus avec le secteur concurrentiel pour la production, la distribution et la fourniture des paniers de biens et de services publics et sociaux retenus. Les compétences clés du **SECTEUR CONCURRENTIEL** sont de produire, de distribuer et de fournir les biens et les services tant publics et sociaux que privés, en utilisant la meilleure forme d'organisation et la combinaison la plus efficace des facteurs humains, matériels et technologiques.

II. Promouvoir des mécanismes concurrentiels ouverts et transparents dans l'attribution des contrats de production, de distribution et de fourniture des biens et des services publics et sociaux.

Afin que les mécanismes concurrentiels soient totalement acceptés, un effort important doit être fait afin de promouvoir, de disséminer et de favoriser une meilleure compréhension des lois et des règles économiques. L'émergence et l'omniprésence de prix et de mécanismes concurrentiels partout dans l'économie, et dans le secteur des biens et des services publics et sociaux en particulier, constituent des facteurs clés pour éviter le gaspillage et pour concevoir et implanter des solutions innovantes aux problèmes et défis. À ce titre, elles doivent être considérées comme centrales dans le modèle SDC. Pour atteindre ces résultats, il est important que l'attribution des contrats soit réalisée par le recours à des processus ouverts et transparents, exempts de favoritisme ou de comportement de prédation. Les organisations du secteur concurrentiel doivent être confrontées à des environnements comparables sans favoritisme; si certains avantages devaient être consentis à certaines organisations, cela devrait être annoncé et quantifié de façon claire au début de la procédure.

III. Favoriser la création et le développement d'organisations efficaces dans le secteur concurrentiel, capables de soumettre des offres crédibles lors de l'adjudication des contrats touchant les biens et aux services publics et sociaux.

L'émergence de marchés concurrentiels pour les contrats gouvernementaux-concurrentiels et pour les partenariats de production, de distribution et de fourniture des biens et des services publics et sociaux requiert un nombre suffisant d'organisations lors du processus d'appel d'offres. S'assurer que le processus d'attribution des contrats empêche le développement de pouvoirs de marché est une responsabilité fondamentale du secteur gouvernemental. Les organisations du secteur concurrentiel doivent être capables de soumettre des offres crédibles pour les contrats gouvernementaux dans un cadre où tout favoritisme est exclu. L'efficacité du processus requiert que toutes les organisations du secteur concurrentiel soient confrontées aux mêmes exigences (à l'exception d'avantages fournis de manière intentionnelle, à certains participants, avantages annoncés et quantifiés au début de la procédure). Dans le but d'atteindre le plus haut niveau d'efficacité, il est préférable, sinon nécessaire, pour le gouvernement de favoriser explicitement, par un programme adéquat de formation et d'assistance, l'acquisition des compétences et la création et le développement d'organisations efficaces dans le secteur concurrentiel sans interférer directement dans le processus d'allocation des contrats. Une telle politique s'avérera, à long terme, bien plus efficace que d'essayer de faire pencher la balance vers des organisations préférées ou favorisées.

IV. Promouvoir l'émergence de prix et de mécanismes concurrentiels (création de marchés) dans tous les secteurs de l'économie, y compris le secteur des biens et des services publics et sociaux.

Les mécanismes concurrentiels sont les mécanismes les plus efficaces permettant aux citoyens et aux organisations d'exprimer des choix fondés sur l'information appropriée. La manipulation des prix, en envoyant des signaux ou des indicateurs biaisés des coûts relatifs et de la rareté relative des biens et des services, est devenue une source majeure de gaspillage social et économique dans nos sociétés. Ces manipulations amènent les individus à prendre de mauvaises décisions en matière de consommation et d'investissement. Elles conduisent aussi les entreprises et les organisations, y compris celles des secteurs publics et sociaux tels que la santé et l'éducation par exemple, à choisir des niveaux de production, d'investissement et de R-D qui sont davantage influencés par les intérêts, les souhaits et les objectifs des autorités politiques plutôt

que par les besoins de leurs clients. Confrontés à des indicateurs adéquats (prix et mécanismes concurrentiels), les individus comme les entreprises et les organisations peuvent adapter leurs décisions de consommation et de production, y compris leurs investissements en capital humain (portefeuille de compétences), en R-D et en innovation, à la valeur sociale relative de ces activités, révélée par les prix concurrentiels. Dans certains cas, la prise de décisions efficaces et bien informées nécessitera la création et le développement de marchés concurrentiels en remplacement des traditionnelles prises de décisions technocratiques, autocratiques et centralisées, réalisées le plus souvent par des planificateurs de structures sociales peu informés et dont les intérêts personnels dominent, pratiquement tout le temps, les intérêts de la collectivité. C'est inexorablement et pernicieusement le cas même lorsque les leaders sociaux et politiques dotés de bonnes intentions désirent imposer leurs préférences tutélaires. Cela ne veut pas dire qu'il n'est jamais approprié que des leaders politiques ou sociaux tentent de convaincre les individus d'adopter un meilleur comportement, mais plutôt qu'il est toujours préférable d'utiliser des institutions et des mécanismes concurrentiels respectant l'autonomie et favorisant la responsabilité des citoyens.

V. Favoriser la modularité, la flexibilité, l'expérimentation et le changement grâce à une politique d'approvisionnement multisource ou diversifié.

L'innovation, non seulement technologique, mais aussi organisationnelle, doit être fondée sur un processus explicite dans lequel l'expérimentation et le changement deviennent des phénomènes normaux sinon fréquents ou continus. Dans le but de réduire les coûts de développement, de sélection et d'implémentation des innovations et, par conséquent, de favoriser l'émergence d'une société innovante, le secteur gouvernemental doit explicitement développer une politique d'approvisionnement multisource lors de l'attribution de ses contrats. L'approvisionnement multisource signifie qu'une organisation du secteur concurrentiel ne peut se voir attribuer un monopole ou le pouvoir de dominer significativement la production, la distribution et/ou la fourniture d'un bien ou d'un service public ou social important sur une longue période. Dans le but de favoriser la concurrence parmi les fournisseurs et d'identifier ceux capables de résultats remarquables en matière de production, de distribution et de fourniture de biens et services publics et sociaux, il est essentiel qu'un certain niveau de modularité et d'expérimentation soit continuellement présent, dans un cadre strict, permettant ainsi une évaluation des nouveaux moyens et modalités implémentés, l'objectif étant de mettre en œuvre les meilleures pratiques aussi souvent que possible.

En favorisant explicitement l’approvisionnement multisource, le secteur gouvernemental doit parvenir à encourager un niveau élevé de modularité et d’expérimentation dans la fourniture de biens et de services publics et sociaux, et ainsi favoriser la recherche et la découverte de moyens et de modalités réellement meilleurs.

VI. Développer des mécanismes et des institutions efficaces pour une meilleure adaptation des individus, des entreprises et des organisations aux changements.

Une importante source d’opposition aux changements socio-économiques, même lorsque ces changements apparaissent désirables, est l’absence de mécanismes ou d’institutions permettant aux individus et aux entreprises de réduire leurs propres coûts d’adaptation à ces changements. Les trois facteurs suivants sont tout aussi importants les uns que les autres pour assurer le bien-être collectif : d’abord la flexibilité d’adaptation aux changements et la capacité d’affronter les nouveaux défis posés par les variations exogènes et endogènes d’un environnement socio-économique volatil; ensuite, la capacité du secteur de l’éducation à répondre aux besoins sociaux et industriels en termes de compétences requises de différents types; enfin, l’importance et l’efficacité des investissements en R-D à générer de nouveaux produits, idées et services utiles. Ainsi, la flexibilité d’adaptation à un environnement volatil doit être une caractéristique de tous les secteurs produisant et distribuant les biens et les services privés comme publics et sociaux. La flexibilité s’oppose à l’inertie, l’inertie se développe à partir de la peur et la peur à partir du changement. Si les individus ne connaissent pas les raisons d’un changement ainsi que les outils pour gérer ce changement, ils vont s’opposer à ce changement dans les arènes économiques et politiques. Pour cette raison, le niveau de flexibilité sociale vis-à-vis du changement dépendra de l’existence d’institutions (outils et modalités; organisations et marchés) permettant aux individus, aux entreprises et aux différents niveaux de l’administration publique de gérer efficacement les risques et les opportunités que génère la volatilité de l’environnement socio-économique. Posséder un ensemble d’institutions capables de gérer les risques face au changement est la condition préalable pour générer une société flexible, c’est-à-dire une société où l’innovation, à la fois technologique et organisationnelle, prospère. D’où la nécessité de telles institutions dans le modèle SDC.

VII. Promouvoir des politiques de redistribution directes et transparentes des revenus et des richesses afin de combattre la dépendance tant des individus que des entreprises et des organisations.

Il est normal et prévisible que dans n'importe quelle société efficace un certain nombre d'individus prendront des décisions qui s'avèreront ex post mauvaises car conduisant à des résultats désastreux et socialement indésirables, voire même à des conséquences inacceptables. Ainsi, un programme public de soutien en matière de revenu et de richesse est non seulement nécessaire, mais également favorable à la croissance économique et à l'amélioration du bien-être de tous. Cependant, ces programmes publics doivent être conçus et implémentés de façon efficace. À la place du contrôle paternaliste et de la manipulation des prix qui ont souvent été les politiques dominantes dans le passé, le modèle SDC propose d'implanter des politiques directes et transparentes de soutien en matière de revenu et de richesse, des politiques incitatives afin d'amener les bénéficiaires à se dépasser. De plus, il est souhaitable que ces mécanismes d'assistance en matière de revenu et de richesse soient non seulement intégrés, directs, efficaces et incitatifs, mais également développés sous la responsabilité d'une autorité gouvernementale unique afin d'accroître la responsabilisation. Une politique SDC vis-à-vis des nécessiteux, des malchanceux et des pauvres doit être aussi bienveillante que possible. Elle doit s'attacher à contrer le développement de la dépendance pour le bien-être des nécessiteux eux-mêmes. S'il est bien conçu, un programme de soutien en matière de revenu et de richesse peut s'avérer à la fois bienveillant et non générateur de dépendance. Il est impératif que les bénéficiaires de programmes publics de soutien en matière de revenu et de richesse, tant les individus que les entreprises et les secteurs industriels, soient incités à quitter rapidement et avec succès le programme aussitôt que possible et aussi efficacement que possible, permettant ainsi de concevoir et d'implanter des programmes de soutien meilleurs et plus généreux.

VIII. Favoriser des évaluations régulières, systématiques, transparentes, indépendantes et crédibles des programmes et des politiques publics.

Tous les programmes gouvernementaux devraient inclure des clauses de révision afin que leur rôle et leur efficacité puissent être réévalués sur des bases régulières. Des organisations indépendantes et crédibles, utilisant des méthodologies de pointe, transparentes et ouvertes à l'examen minutieux et aux critiques du public, doivent être appelées à réaliser ces évaluations. Dans la plupart des cas, les évaluations socio-économiques actuelles des programmes gouvernementaux utilisent des méthodologies erronées, discutables et intéressées. Les programmes visant (au niveau régional) la création d'emplois, les programmes visant à encourager l'investissement dans des secteurs particuliers, les programmes visant à favoriser la réinsertion des chômeurs de

longue durée ou saisonniers sont autant d'exemples de programmes sociaux coûteux, mais ne produisant que très peu de résultats. Ce ne sont pas les fins et les objectifs de ces programmes qui posent problème, mais leur implantation. Les procédures actuelles d'évaluation de ces programmes sont non seulement discutables, mais, qui plus est, elles ne servent le plus souvent qu'à justifier ex post une décision politique mal conçue. Le modèle SDC rejette ces évaluations bidons en faveur d'évaluations systématiques, transparentes, crédibles et indépendantes. En insistant sur le besoin d'une évaluation des procédures plus rigoureuse et régulière et en requérant que les programmes soient soumis à des processus concurrentiels conduisant à la création de contrats incitatifs pour les organisations choisies dans le but de produire et/ou de distribuer les biens et les services, le modèle SDC favorisera des programmes mieux conçus et mieux réalisés.

IX. Promouvoir le développement du gouvernement en ligne dans toutes ses formes pour assurer un processus démocratique sain et efficace, dans les domaines politique et économique.

Une politique de développement du gouvernement en ligne peut favoriser l'implication de l'ensemble des citoyens dans les affaires gouvernementales. La collecte et la dissémination d'information doivent être considérées comme les premières obligations d'un gouvernement en ligne. Mais le gouvernement en ligne représente plus qu'une simple communication bidirectionnelle avec le public. Une implantation systématique du gouvernement en ligne peut rendre les appels d'offres et le processus de soumission d'offres plus efficaces et plus transparents. Un gouvernement en ligne rendra possible le recours à des mécanismes d'enchères combinatoires¹ sophistiqués, dans lesquelles des coalitions de citoyens et des organisations du secteur concurrentiel de tous types pourront émettre des offres de manière efficace et concourir pour obtenir des contrats de services publics et produire, distribuer et fournir des biens et des services publics ou sociaux.

X. Promouvoir des alliances stratégiques avec les pays en développement pour prendre un avantage dès le départ ou se remettre au niveau en matière de concurrence créatrice de valeur avec les pays développés.

Le modèle SDC insiste sur la recherche de l'efficacité économique et sociale dans un pays ou une région afin de fournir les meilleures possibilités au plan des gains de productivité, de croissance et d'accroissement du bien-être général. Parmi ces opportunités, les politiques de libre-échange entre les différents secteurs et niveaux du

¹ Nous présenterons et discuterons la façon dont fonctionnent ces enchères au chapitre 6, section 6.8.

paysage commercial et industriel occupent une place toute spéciale. Le modèle SDC insiste sur l'importance d'identifier, de sonder et d'implanter différents moyens pour construire des alliances avec les producteurs et les fournisseurs des pays du Sud afin de gagner, maintenir et consolider les avantages compétitifs des pays du Nord et, ce faisant, favoriser le développement des pays du Sud. Avec une telle stratégie, les pays du Sud deviendront nos principaux alliés comme fournisseurs d'entrants clés (non seulement en produits intermédiaires, mais également, en temps voulu, en nouvelles technologies, nouveaux produits et services) dans les défis que les pays du Nord se posent entre eux.

REMARQUES

Ces dix politiques et programmes génériques majeurs et ambitieux du modèle SDC généreront des oppositions et des critiques; ils seront combattus par de nombreux groupes d'intérêts égocentriques. D'où l'importance, pour les institutions sociales-démocrates, comme pour les citoyens et leurs dirigeants, de démontrer clairement et de façon crédible l'intelligence et le courage de nos ambitions, **L'INTELLIGENCE** de concevoir les moyens et les modalités d'implémentation des réformes nécessaires pour atteindre systématiquement des valeurs et objectifs sociaux-démocrates et le **COURAGE** d'implanter et de poursuivre ces réformes dans le domaine de la production, de la distribution et de la fourniture des biens et des services publics et sociaux.

Il est probable qu'il n'existe pas une seule et unique meilleure voie pour atteindre les fins et les objectifs d'une société SDC moderne. Ce qui suit est probablement la seule chose certaine : si les fournisseurs actuels de biens et de services sociaux ne peuvent être contestés de manière raisonnable et répétée, si ainsi la production, la distribution et la fourniture de biens et de services publics et sociaux peuvent être capturées et monopolisées d'une façon ou d'une autre par des groupes, des individus ou des organisations particulières, alors la qualité, la sûreté, la fiabilité et le « juste à temps » des biens et des services publics et sociaux vont finalement et inexorablement décroître jusqu'à un niveau inacceptable de gaspillage des ressources sociales. Ce mouvement est malheureusement déjà enclenché dans de nombreuses, si ce n'est toutes, sociétés sociales-démocrates qui, faisant face à une forte résistance au changement, sont assises sur une bombe à retardement sociale et économique et s'exposent ainsi, lentement mais sûrement, à une perte relative importante de bien-être potentiel.

Le modèle SDC est, d'abord et avant tout, une vision de l'homme comme être social, vision selon laquelle la poursuite de l'amélioration du bien-être des individus, l'objectif

premier et central, passe par la reconnaissance explicite de trois principes fondamentaux : **i)** la capacité des individus de faire des choix rationnels; **ii)** le partenariat social qui définit et façonne l'individu; **iii)** le besoin crucial de mécanismes explicites et efficaces de coordination et d'incitation permettant un usage optimal des ressources disponibles. Cette définition permet une comparaison immédiate entre la social-démocratie dite traditionnelle et le modèle social-démocrate concurrentiel. Les deux procèdent d'un même point de départ, mais la première a non seulement perdu en cours de route sa véritable finalité, mais elle a de plus en plus sombré dans la pensée magique selon laquelle la simple affirmation d'un objectif est vue comme suffisante pour atteindre l'objectif sans que l'on doive se soucier de mettre en place des mécanismes appropriés et réalistes d'évaluation, de coordination et de motivation.

CHAPITRE 2 : LE MODÈLE SOCIAL-DÉMOCRATE CONCURRENTIEL

*« You fritter and waste the hours in an offhand way [...].
Waiting for someone or something to show you the way.
One day closer to death. »*

(Pink Floyd, *Time*)

« Les planificateurs possèdent l'avantage rhétorique de promettre de grandes choses: la fin de la pauvreté. La seule chose que les planificateurs ont contre eux c'est que les pauvres meurent à cause des efforts inefficaces de ceux qui se soucient d'eux. »

(William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, Penguin Press, 2006)

Débutée dans les années soixante début soixante-dix, la création de l'État providence et ses nombreuses réformes ont déterminé toutes les autres politiques. Ces politiques sont aujourd'hui menacées, car les programmes publics inhérents à ce modèle (d'éducation, de santé, de retraite ou de protection sociale en général) imposent de lourdes pressions sur le budget des gouvernements dans un monde de concurrence fiscale. D'où un dilemme fondamental : tandis que la société est devenue plus riche et plus productive, les biens et les services publics et sociaux sont devenus plus coûteux (coût d'opportunité), engendrant d'importantes pressions visant à réduire leurs niveaux et leurs degrés de couverture. Pourquoi ne pas réduire leur coût en améliorant la productivité et en favorisant l'innovation?

Les programmes « sociaux-démocrates traditionnels » et « néolibéraux traditionnels » sont tous deux contestés. La critique est ancrée dans la perception largement répandue que les marchés ne peuvent résoudre tous les problèmes et que des administrations efficaces sont aussi nécessaires que des marchés efficaces pour assurer une croissance maximale et un niveau optimal de bien-être pour tous. Il convient de trouver autre chose, à savoir une nouvelle philosophie sociale, économique et politique, couplée à un ensemble efficace de politiques visant à produire, à distribuer et à fournir un ensemble approprié de biens et de services publics et sociaux. Un modèle dans lequel les fins et les objectifs supplantent les moyens et les modalités, dans lequel les droits et les

libertés politiques et économiques, y compris le droit de contester et de remplacer les fournisseurs actuels de biens et de services publics et sociaux, sont réaffirmés, enfin, un modèle dans lequel les processus concurrentiels transparents, ultime incarnation de l'égalité des chances et de l'efficacité, sont encouragés. Ce nouveau programme est la « SDC ».

L'objectif est ambitieux et peut paraître utopique. Il n'en est rien. Le modèle SDC découle d'un modèle intellectuellement cohérent aux implications et aux applications politiques concrètes. Les fondements, les outils et les instruments pour le mettre en œuvre existent déjà. Cependant, une réorganisation profonde des activités et des priorités de l'État est nécessaire. Un changement de paradigme tarde à être réalisé. Le modèle SDC ouvre la voie à ce changement.

Je présenterai dans ce chapitre les bases du modèle SDC, à savoir l'objectif ultime (l'optimisation du bien-être de tous les citoyens grâce à la cohésion sociale, la croissance maximale et la liberté économique, y compris le droit à la contestation économique) et les principaux principes ou postulats (la rationalité des individus, l'efficacité des mécanismes incitatifs, l'efficacité des mécanismes concurrentiels, l'efficacité de la modularité et de l'expérimentation).

2.1 L'OBJECTIF ULTIME DE LA SDC : L'OPTIMISATION DU BIEN-ÊTRE DE TOUS LES CITOYENS

L'objectif ultime du programme SDC est l'amélioration optimisée du bien-être collectif. Mais qu'entend-on exactement par le bien-être collectif? L'idée de bien-être humain embrasse les libertés civiles, la qualité de l'environnement et le bien-être subjectif. Mais le bien-être humain représente plus que la somme du bien-être de chaque individu. Il traduit aussi les préférences et les valeurs de la société à l'égard de l'égalité des chances, des libertés civiles, de la répartition des ressources et des opportunités d'accumulation du savoir.

Ce dernier paragraphe donne un aperçu de la complexité qui entoure le concept de bien-être. Plutôt que d'entrer dans un débat quasi philosophique sur la notion de bien-être, je restreins cette notion à une série, relativement courte, de concepts clairement définissables et mesurables par les citoyens. Je définis le **BIEN-ÊTRE** comme un ensemble incluant les trois concepts suivants: la *cohésion sociale*, la *croissance maximale* et enfin la *liberté*, y compris un nouveau droit, le **DROIT À LA CONTESTATION ÉCONOMIQUE**, à savoir le droit de contester et de remplacer les fournisseurs, les producteurs et les distributeurs actuels de biens et de services publics et sociaux.

La cohésion sociale, la croissance économique et la contestation économique seront considérées comme des objectifs particuliers, tandis que les libertés civiles et politiques seront analysées en termes d'objectif principal ou de contrainte qu'il conviendra de satisfaire en priorité. Cette dernière affirmation pose le problème de la corrélation entre les objectifs particuliers et l'objectif (ou contrainte) principal, mais également entre les objectifs particuliers eux-mêmes. Enfin, en vertu du grand principe de gestion qui affirme qu'« *on ne peut améliorer que ce que l'on peut mesurer* », il est important que les objectifs particuliers soient mesurables et mesurés, au moins à un niveau important. Avant de s'intéresser aux problèmes de la corrélation et de la mesurabilité, considérons plus en détail les trois objectifs particuliers du modèle SDC.

L'OBJECTIF DE COHÉSION SOCIALE

Des études récentes tendent à confirmer, d'une part, l'existence d'une corrélation positive entre les mesures du bien-être économique et social et une répartition « équitable » du revenu et, d'autre part, les répercussions économiques négatives des inégalités sociales et économiques. Le concept de cohésion, concept clé en sociologie et en science politique, se trouve par conséquent aujourd'hui au centre des débats sur les politiques sociales et économiques; il est considéré comme une composante essentielle de la notion de *bien-être*. Concept récent, la cohésion sociale est donc un objectif à atteindre. Le Conseil de l'Europe caractérisait en 1997 la cohésion sociale comme « *l'une des exigences primordiales de l'Europe élargie et un complément indispensable de la promotion des droits de l'homme et de la dignité humaine.* »

Les définitions proposées de ce concept sont cependant nombreuses. L'OCDE propose une définition plus étroite, mettant presque exclusivement l'accent sur les facteurs économiques et matériels. Le Conseil de l'Europe propose une définition plus large et plus généreuse. Il affirme que la cohésion sociale est une condition essentielle de la sécurité démocratique, les sociétés divisées et inégales étant non seulement injustes, mais aussi incapables de garantir la stabilité à long terme. La définition retenue par l'Union européenne se situe au centre de ces deux définitions, concevant globalement la cohésion sociale comme un élément central du modèle social européen, et elle est fondée sur des notions historiques de solidarité et soutenue par des systèmes universels de protection sociale.

Les définitions sont nombreuses et je n'en citerai ici que deux parce qu'elles font écho à la SDC. Selon la présidente des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques,

Judith Maxwell (1996) :² « *La cohésion sociale se construit sur les valeurs partagées et un discours commun, la réduction des écarts de richesse et de revenu. De façon générale, les gens doivent avoir l'impression qu'ils participent à une entreprise commune, qu'ils ont les mêmes défis à relever et qu'ils font partie de la même collectivité.* »

Cette définition mérite cependant d'être affinée et précisée, afin de pouvoir définir des objectifs clairs. À ce sujet, Jane Jenson (1998)³ propose de circonscrire la cohésion sociale à partir de cinq dimensions : appartenance vs isolement, insertion vs exclusion, participation vs passivité, reconnaissance vs rejet et légitimité vs illégitimité.

J'accepte l'idée que les politiques visant l'objectif de cohésion sociale doivent s'attacher à favoriser l'appartenance, l'insertion, la participation, la reconnaissance et la légitimité. Le dernier point fera l'objet de plus amples développements, la légitimité de certaines institutions publiques m'apparaissant comme plus que douteuse. Afin d'optimiser les politiques mises en œuvre afin de favoriser ces cinq dimensions, il convient de s'attarder quelques instants sur trois notions étroitement liées au concept de cohésion sociale : I) la société civile qui constitue sa condition; II) le capital social qui la perpétue; III) l'exclusion et la défection qui la menacent.

LA SOCIÉTÉ CIVILE

Dans tous les pays industrialisés, la société civile, base de la cohésion sociale, commence à se dégrader et à se désagréger. La définition communément admise de la société civile est : l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles et religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État. Jean Bethke Elshtain (1999),⁴ pour sa part, définit la société civile comme : « *L'ensemble des relations et des institutions que l'État ne crée, ni ne contrôle. La société civile, qui comprend la famille, le voisinage et le réseau des associations économiques, éducatives, religieuses et civiques, a pour tâche essentielle d'aider les individus à se prendre en main et à se forger une personnalité, de promouvoir la confiance dans les relations sociales et d'inculquer aux enfants le sens du savoir-vivre et de la citoyenneté.* »

En résumé, la société civile est ce qui subsiste lorsque l'on retire l'État. Il ne faut cependant pas assimiler pouvoir de la société civile et anarchie : un monde de pure

² J. Maxwell (1996), "Social Dimensions of Economic Growth", *Eric John Memorial Lecture Series*, vol. 8, University of Alberta.

³ J. Jenson (1998), "Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research", *Canadian Policy Research Networks Study*, Ottawa.

⁴ J.B. Elshtain (1999), "A Call to Civil Society", *Society*, July, vol. 36, no. 5, pp. 11-19.

liberté sans contrainte ni État. Pour citer Benjamin Franklin (1783) :⁵ « *Que celui qui n'apprécie pas la société civile se retire et aille vivre parmi les sauvages.* » S'interroger sur la notion de société civile conduit inévitablement à s'interroger sur le rôle, la place et l'ampleur de l'État.

Notre position dans ce débat se situe globalement dans ce qu'il est convenu d'appeler la conception subsidiaire de l'État. Le rôle de ce dernier est alors de pallier les incapacités et les limites des acteurs de la société civile. Si l'État les déloge ou les réduit à être des automates soumis à sa volonté, il brise l'ordre social et remplace la poursuite du bien-être par la « **RAISON D'ÉTAT** ». La notion de subsidiarité ne présuppose ni que l'État est toujours nécessaire, ni qu'il l'est le moins possible. Elle requiert de reconsidérer son rôle de façon pragmatique.

LE CAPITAL SOCIAL

Depuis une vingtaine d'années, une nouvelle forme de capital est venue s'ajouter aux notions de capital financier, de capital physique et de capital humain. Ce concept, bien que contesté, semble primordial si l'on envisage de mener une politique visant l'objectif de cohésion sociale. Le concept de capital social est relativement récent et les définitions divergent. Il est cependant possible de distinguer trois définitions fondamentales. Elles ont été proposées chronologiquement par Pierre Bourdieu (1986)⁶, James Coleman (1988, 1990)⁷ et, enfin, Robert Putnam (2001).⁸ Bourdieu analyse le capital social en tant que réseau, tandis que Coleman et Putnam le perçoivent plutôt en tant que fonction.

Bourdieu propose de définir le capital social comme : « *l'ensemble des ressources réelles et potentielles liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissance et de reconnaissance mutuelles – soit, en d'autres termes, l'appartenance à un groupe.* » Cette première définition insiste sur le concept des relations sociales comme ressource.

Selon Coleman, le capital social se compose des aspects d'une structure sociale qui facilitent les interventions des acteurs au sein de cette structure. Coleman a identifié les formes de capital social suivantes : les obligations et les attentes, la confiance, le

⁵ B. Franklin (1783), "A Century of Lawmaking for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates, 1774 – 1875", *The Revolutionary Diplomatic Correspondence*, vol. 6.

⁶ P. Bourdieu (1986), "Forms of Capital", in J. G. Richardson (dir.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press.

⁷ J. Coleman (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, no. 94, pp. 95-120 et J. Coleman (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

⁸ R. Putnam (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, 6:1, pp. 65-78.

potentiel de l'information, les normes et les sanctions efficaces, les rapports d'autorité, les organisations sociales qu'il est possible de s'approprier et les réseaux sociaux.

Bien que Coleman ait explicitement conceptualisé le capital social comme un actif pour les personnes, Putnam s'est davantage intéressé à l'étude des moyens par lesquels le capital social représente un actif collectif. Ainsi pour Putnam, « *La notion de capital social réfère aux caractéristiques de l'organisation sociale tels les réseaux, les normes et la confiance sociale qui favorisent la coordination et la collaboration pour créer un avantage mutuel.* »

Que l'on penche en direction de l'approche fonctionnaliste ou, à l'inverse, en direction de l'approche fondée sur les réseaux, il est globalement accepté que le capital social permet de développer la cohésion sociale. Mais le capital social peut également être à l'origine d'effets pervers : le lien unissant le capital social à la cohésion peut être brisé. À titre d'exemples d'effets négatifs liés à l'existence d'un capital social, on peut citer : l'exclusion des « étrangers » des ressources contrôlées par les membres du réseau, les demandes excessives faites aux membres qui ont réussi par des confrères moins assidus qui cherchent à profiter du niveau élevé de solidarité ou, enfin, la restriction des libertés individuelles dans les réseaux très unis.

Les effets positifs sur la prospérité, la santé et le bonheur, tel que les individus les perçoivent, gagnent en importance. On observe que les personnes qui établissent des réseaux solides de relations réussissent mieux dans leur carrière et vivent plus longtemps que les autres. On peut dire la même chose, semble-t-il, des communautés et des sociétés où se forment des réseaux étroitement tissés et chevauchants de rapports formels ou non; les individus vivant dans des communautés et des sociétés caractérisées par un capital social très développé jouissent souvent d'une plus grande prospérité, d'une meilleure santé et d'une exposition moindre à la criminalité.

Putnam a réalisé une étude statistique exploratoire sur la notion de capital social. Son analyse d'une base de données américaine considérable a permis de dégager les conclusions suivantes. Il est à noter que la recherche dans le domaine n'en est qu'à ses balbutiements et il convient donc d'interpréter ces conclusions avec prudence : I) dans les États possédant un haut niveau de capital social, les résultats scolaires sont meilleurs, le bien-être des enfants est meilleur, le taux de crimes violents est plus bas, les individus sont d'humeur moins belliqueuse, les individus sont en meilleure santé, les fraudes fiscales sont plus rares; II) capital social et tolérance vont de pair; III) capital

social et égalité civique vont de pair; IV) capital social et égalité économique vont de pair.

Cependant, il convient de prendre ces résultats avec précaution, car, comme le souligne Putnam lui-même, « *Dans nombre de mes exemples, on pourrait inverser la flèche des effets du capital social et prétendre qu'elle va dans sa direction et non dans le sens inverse. (...) Ce n'est que par une recherche empirique approfondie que l'on réussira à démontrer l'importance relative des deux sens possibles de la causalité.* » Cela doit sans doute être l'une des raisons expliquant que nombre d'économistes hésitent à utiliser ce concept difficilement définissable et, par conséquent, quantifiable.

D'un point de vue politique, il n'est pas aisé de travailler sur le capital social. Un interventionnisme trop puissant de l'État peut affaiblir le capital humain. Ce phénomène peut se produire si l'État réduit par inadvertance les obligations et les liens inhérents à l'initiative privée ou au bénévolat ou, encore, en générant un recul de la confiance ou de l'engagement.

EXCLUSION ET DÉFECTION

Deux menaces peuvent affecter négativement la cohésion sociale : l'exclusion qui est considérée comme un phénomène involontaire et la défection qui, à l'inverse, peut être interprétée comme une exclusion volontaire. Compte tenu de l'objectif de cohésion sociale, ces deux phénomènes doivent être combattus simultanément afin de favoriser ce qu'il est convenu d'appeler **L'INCLUSION SOCIALE** définie par l'économiste indien Amartya Sen (1999),⁹ lauréat du prix Nobel de science économique en 1988, comme suit : « *L'inclusion est caractérisée par l'expérience sociale largement partagée et la participation active d'une société, par l'égalité généralisée des possibilités et des chances de vie qui s'offrent aux gens sur le plan individuel et par l'atteinte d'un niveau de bien-être élémentaire pour tous les citoyens.* »

La notion d'exclusion sociale est relativement récente. Elle est apparue dans les années soixante-dix avec la montée de nouvelles formes de marginalisation. L'exclusion sociale est un phénomène d'aliénation et de distance par rapport au reste de la société. L'exclusion sociale est le fait d'empêcher, même temporairement, une personne de participer aux relations sociales et à la construction de la société. Il ne faut pas confondre exclusion et pauvreté : les sociétés pauvres ne sont pas forcément des sociétés qui excluent; le plus souvent, elles maintiennent des liens étroits entre les

⁹ A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford, 1999.

individus. Un faible revenu n'est qu'une des facettes de l'exclusion. Albert Hirschman (1970)¹⁰ analyse le concept de DÉFECTION, qu'il définit comme un comportement qui consiste à se déprendre des règles du jeu social, à s'affranchir de l'organisation sociale, à s'abstenir de participer. Il s'agit d'une perte manifeste de capital social.

Quel rôle l'État doit-il assumer dans la lutte contre l'exclusion et la pauvreté? Vaut-il mieux donner un poisson à celui qui a faim ou lui apprendre à pêcher ou encore lui donner la possibilité d'apprendre à pêcher? La défection de nature volontaire doit-elle être combattue?

L'OBJECTIF DE CROISSANCE MAXIMALE

Ce second objectif est plus facile à exposer. La définition est claire et le concept est relativement mesurable, non sans problème tout de même. Simon Kuznets, lauréat du prix Nobel de science économique en 1971, écrit : « *Il ne faut pas perdre de vue les distinctions entre le volume et la qualité de la croissance, entre ses coûts et son rendement et entre le court terme et le long terme [...]. Lorsqu'on vise plus de croissance, il faudrait préciser plus de croissance de quoi et pour quoi.* »¹¹

La réponse fournie par la SDC à cette première question (*plus de croissance de quoi*) est relativement simple : la CROISSANCE est définie comme l'augmentation soutenue pendant une longue période d'un indicateur de production en volume, comme le Produit intérieur brut (PIB) réel ou le PIB réel par habitant.¹² Indépendamment de l'indicateur de volume retenu, l'objectif sera de maximiser cet indicateur en prenant garde de ne pas menacer l'atteinte des autres objectifs que sont la cohésion et la liberté. L'analyse des liens qui unissent croissance, cohésion sociale et liberté est par conséquent de première importance.

¹⁰ A.O. Hirschman (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press.

¹¹ *The New Republic*, 20 octobre 1962.

¹² Le PIB réel est une mesure agrégée communément acceptée de l'activité économique d'un pays ou d'une région. Il mesure la valeur de l'ensemble des biens et services produits par le pays ou la région. Il y a deux façons de mesurer le PIB : en termes de revenus ou en termes de dépenses. Les estimations en termes de revenus montrent les revenus des facteurs afférents au travail et au capital qui sont générés dans le cadre du processus de production. Les salaires, traitements et revenus supplémentaires du travail, qui représentent plus de la moitié du PIB, constituent la source la plus importante de revenus des facteurs. Les autres composantes des revenus sont les bénéfices des sociétés avant impôts, les intérêts et revenus divers de placements, les revenus nets des exploitants agricoles, les revenus nets des entreprises non agricoles non constituées en société (y compris les loyers) et l'ajustement de la valeur des stocks. En ajoutant à ces six agrégats les provisions pour consommation de capital, les impôts indirects (comme les taxes de vente et d'accises) moins les subventions (comme les versements aux agriculteurs), et la moitié de la divergence statistique, on obtient le PIB aux prix du marché. Dans le cas de l'estimation en termes de dépenses, le PIB est ventilé selon les catégories d'achats finals de biens et de services. Les dépenses personnelles en biens et services de consommation, qui représentent près de 60 % du PIB, forment la première composante et constituent l'agrégat le plus important. La deuxième composante est constituée des dépenses courantes des administrations publiques en biens et services. Les dépenses d'investissement des entreprises et des administrations publiques forment la troisième composante. La somme de ces trois composantes constitue ce qu'on appelle la demande intérieure finale. Pour passer de cette dernière au PIB, il faut ajouter la valeur de la variation matérielle des stocks et les exportations de biens et de services et soustraire les importations de biens et de services et la moitié de la divergence statistique. Pour que les biens et les services ne soient pas comptés en double, le PIB n'englobe que les biens et services finaux – et n'englobe donc pas ceux qui servent à fabriquer un autre produit.

En ce qui concerne la seconde interrogation (*plus de croissance pour quoi*), le modèle SDC accepte la relation causale entre **CROISSANCE** et **BIEN-ÊTRE**. Le modèle SDC se place en droite ligne avec la définition élargie, proposée par Sen, d'un bien-être dépendant autant du faire que de l'avoir. L'objectif de croissance n'est donc pas pour moi une fin en soi, mais une réalité permettant d'élargir l'éventail des choix.

L'OBJECTIF DE LIBERTÉ ÉCONOMIQUE : LE DROIT À LA CONTESTATION ÉCONOMIQUE

Qu'est-ce que la liberté? Voilà une question à laquelle il me sera difficile de répondre en quelques mots. Comme je l'ai signalé en introduction de ce chapitre, le projet politique développé dans cet ouvrage se veut concret et applicable. Dans ces conditions, je dois adopter un point de vue réaliste pour intégrer le concept de « **DROIT À LA CONTESTATION ÉCONOMIQUE** » qui représente un élément important et singulier du modèle SDC.

Je me référerai au concept de liberté proposé par Constant (1819).¹³ L'aspect plus positif de la notion de liberté sera abordé ensuite lorsque j'examinerai la définition proposée en 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le concept de « droit à la contestation économique » viendra s'ajouter à la fin de cette section. Constant suggère que l'acception du mot liberté a fortement évolué depuis les temps anciens; elle est passée de ce que l'on définit comme la liberté des anciens à la liberté de modernes.

La liberté des anciens est définie de la manière suivante :

« CELLE-CI CONSISTE À EXERCER COLLECTIVEMENT, MAIS DIRECTEMENT, PLUSIEURS PARTIES DE LA SOUVERAINETÉ TOUT ENTIÈRE, À DÉLIBÉRER, SUR LA PLACE PUBLIQUE, DE LA GUERRE ET DE LA PAIX, À CONCLURE AVEC LES ÉTRANGERS DES TRAITÉS D'ALLIANCES, À VOTER LES LOIS, À PRONONCER LES JUGEMENTS, À EXAMINER LES COMPTES, LES ACTES, LA GESTION DES MAGISTRATS, À LES FAIRE COMPARAÎTRE DEVANT TOUT LE PEUPLE, À LES METTRE EN ACCUSATION, À LES CONDAMNER OU À LES ABSOUDRE ; MAIS EN MÊME TEMPS QUE C'ÉTAIT LÀ CE QUE LES ANCIENS NOMMAIENT LIBERTÉ, ILS ADMETTAIENT, COMME COMPATIBLE AVEC CETTE LIBERTÉ COLLECTIVE, L'ASSUJETTISSEMENT COMPLET DE L'INDIVIDU À L'AUTORITÉ DE L'ENSEMBLE. »

¹³ B. Constant (1819), *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Athénée royal de Paris.

Cette liberté des anciens est donc principalement une liberté collective « *immense mais castratrice qui nie la particularité de l'individu et le conçoit seulement comme un citoyen* ». Selon Constant, cette liberté des anciens a laissé la place à une liberté des modernes décrite sur le plan des droits individuels :

« C'EST POUR CHACUN LE DROIT DE N'ÊTRE SOUMIS QU'AUX LOIS, DE NE POUVOIR ÊTRE NI ARRÊTÉ, NI DÉTENU, NI MIS À MORT, NI MALTRAITÉ D'AUCUNE MANIÈRE, PAR L'EFFET DE LA VOLONTÉ ARBITRAIRE D'UN OU DE PLUSIEURS INDIVIDUS. C'EST POUR CHACUN LE DROIT DE DIRE SON OPINION, DE CHOISIR SON INDUSTRIE ET L'EXERCER ; DE DISPOSER DE SA PROPRIÉTÉ, D'EN ABUSER MÊME ; D'ALLER, DE VENIR, SANS EN OBTENIR LA PERMISSION, ET SANS RENDRE COMPTE DE SES MOTIFS OU DE SES DÉMARCHES. C'EST, POUR CHACUN, LE DROIT DE SE RÉUNIR AVEC D'AUTRES INDIVIDUS, SOIT POUR CONFÉRER SUR SES INTÉRÊTS, SOIT PROFESSER LE CULTE QUE LUI ET SES ASSOCIÉS PRÉFÈRENT, SOIT SIMPLEMENT POUR REMPLIR SES JOURS ET SES HEURES D'UNE MANIÈRE PLUS CONFORME À SES INCLINATIONS, À SES FANTAISIES. ENFIN, C'EST LE DROIT, POUR CHACUN D'INFLUER SUR L'ADMINISTRATION DU GOUVERNEMENT, SOIT PAR LA NOMINATION DE TOUS OU DE CERTAINS FONCTIONNAIRES, SOIT PAR DES REPRÉSENTATIONS, DES PÉTITIONS, DES DEMANDES, QUE L'AUTORITÉ EST PLUS OU MOINS OBLIGÉE DE PRENDRE EN CONSIDÉRATION. »

Chacune des deux visions de la liberté possède ses dangers comme le pressent Constant. D'un côté, le danger de la liberté antique était qu'attentifs uniquement à s'assurer le partage du pouvoir, les hommes ne fissent trop bon marché des droits et des bonheurs individuels. D'un autre côté, le danger de la liberté moderne est qu'absorbés dans la jouissance de notre indépendance privée et dans la poursuite de nos intérêts particuliers, nous ne renoncions à notre droit de partage dans le pouvoir politique.

Une meilleure définition se situerait entre la conception de la liberté des anciens entendue comme la liberté politique ou liberté collective et la conception des modernes pouvant être comprise comme la liberté civile. Par conséquent, les deux conceptions devraient être combinées. Cette combinaison a été réalisée avec succès dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Les droits économiques seront ainsi obtenus grâce à la **LIBERTÉ ÉCONOMIQUE** : la liberté d'entreprendre, la liberté d'embaucher ou encore la flexibilité assureront la réalisation des droits économiques.

Attention cependant, flexibilité ne rime pas avec précarité. Cette liberté économique doit donc s'accompagner de mesures permettant de maintenir et de garantir la cohésion sociale. J'insiste sur un droit qui n'est pas énoncé dans cette Déclaration : le droit à la contestation économique. Ce droit donne la possibilité aux citoyens de remettre en cause la structure et l'organisation de la production, de la distribution et de la fourniture des biens et des services publics et sociaux détenus par l'État.

En effet, la production, la distribution et la fourniture de biens et de services publics et sociaux réalisées par l'État, qui représentent une part importante du Produit intérieur brut et échappent aux marchés, et donc à la concurrence, sont devenues plus que souvent clairement inefficaces et tendent donc à limiter l'étendue de nos droits économiques. Ainsi dans de nombreux domaines relatifs à la production, à la distribution et à la fourniture de biens et de services publics et sociaux, tels la santé, la protection et la sécurité sociale, l'assurance-chômage ou encore l'éducation et les services de formation, les individus et les organisations doivent posséder un droit de contester de façon ouverte et fréquente les producteurs actuels. Comme le souligne P. Calame (2003) :¹⁴ « *Toute innovation locale qui s'avère mieux adaptée, qui accroît le capital social, qui élargit en définitive la palette des réponses tout en respectant un certain nombre de principes communs est un progrès pour tous.* »

Dans cette section, j'ai présenté et fixé les objectifs de mon modèle SDC. J'ai insisté sur le fait que le bien-être collectif est obtenu par la poursuite de trois objectifs, la cohésion sociale, la croissance économique et la liberté économique incluant le droit à la contestation économique. Dans la section suivante, je m'intéresse aux points communs et à la corrélation entre ces objectifs.

LA CORRÉLATION ENTRE LES OBJECTIFS

L'analyse de ces trois relations me permettra de répondre aux questions suivantes : la liberté est-elle une barrière à la cohésion sociale et à la croissance économique et peut-on obtenir une croissance soutenue tout en favorisant la cohésion sociale?

LIBERTÉ ET COHÉSION SOCIALE

À la lumière des définitions qui précèdent, la cohésion sociale est-elle envisageable dans une société individualiste valorisant fortement la liberté et l'autonomie des individus? Doit-on nécessairement arbitrer entre cohésion sociale et liberté individuelle?

¹⁴ P. Calame (2003), La démocratie en miettes : pour une révolution de la gouvernance, Editions Descartes.

Il n'est pas nécessaire d'effectuer un arbitrage. La cohésion sociale doit reposer sur un contrat social qui implique la garantie des libertés essentielles : la sécurité, l'égalité devant la loi, la liberté de conscience et d'expression, la liberté d'entreprendre dans toutes les sphères de l'activité humaine. Mais ce n'est pas tout, il convient également de garantir un certain nombre de droits économiques aux citoyens, y compris le droit à la contestation, c'est-à-dire, le droit de contester les organisations actuellement responsables de produire et de distribuer des biens et des services publics et sociaux.

La crise qui secoue la société civile dans la majorité des pays riches est à mon sens due, de façon paradoxale, à un manque de liberté, que ce soit dans le domaine civil, politique ou économique. Par conséquent, l'État doit mettre en place des politiques visant à faire respecter les droits et les libertés économiques. Une piste pour atteindre cet objectif est d'intégrer plus de concurrence et de mécanismes incitatifs dans la production et la distribution de biens et de services publics et sociaux. Ces innovations vont conduire à plus de cohésion sociale en limitant à la fois l'exclusion et la défection. Posséder un système de sécurité sociale ou un système d'allocation chômage n'est pas une condition suffisante pour garantir des droits sociaux! Il est impératif pour cela que ces systèmes soient régis par des mécanismes efficaces et efficients. Il est aisé de mettre en place un nouveau droit; il est plus complexe de le garantir. L'art de la gouvernance consiste à atteindre le maximum de cohésion avec la plus grande liberté d'initiative, la plus grande unité avec le maximum de diversité.

LIBERTÉ ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Débutons ici par quelques mots prononcés¹⁵ en 1962 par Mao Tsé-Toung lui-même : « *Sans démocratie, vous ne comprenez pas ce qui se passe en bas ; la situation n'est pas claire... ; vous serez incapables de réunir assez d'opinions de tous côtés ; il ne peut y avoir de communication entre la base et le sommet ; les organes de décision se fonderont sur des informations partiales et incorrectes et vous aurez du mal à éviter le subjectivisme.* » Voilà une vision très limitée des bienfaits de la démocratie. Mais, émanant du créateur d'un système totalitaire ayant entraîné la mort de plusieurs millions d'individus, elle nous incite à penser que la croissance n'est, en aucun cas, limitée par la liberté. Il n'en demeure pas moins que certains états relativement autoritaires ont connu des taux de croissance plus élevés que d'autres pays possédant des régimes moins autoritaires. La relation qui unit liberté économique et politique et croissance est infiniment plus complexe. Effectivement, de nombreuses études ont montré que les difficultés

¹⁵ Discours prononcé lors d'un congrès du Comité central du Parti communiste chinois, 30 janvier 1962.

d'évaluation rendent les tentatives de caractérisation du lien unissant liberté et croissance particulièrement risquées et statistiquement instables.

CROISSANCE ET COHÉSION SOCIALE

La cohésion sociale peut être considérée comme une fin en soi, mais c'est aussi une ressource qui peut être mobilisée pour favoriser la croissance économique. Omori (2003)¹⁶ souligne un grand nombre de facteurs inhérents au capital social, composante essentielle de la cohésion, qui influent positivement sur l'efficacité et la croissance de l'économie : **i)** la façon dont les individus coordonnent leurs actions; **ii)** le niveau de confiance entre les individus; **iii)** la façon dont les travailleurs coopèrent dans et entre les entreprises; **iv)** la loyauté des gens d'affaires; **v)** la fiabilité des infrastructures; **vi)** la confiance exprimée par la population envers le gouvernement et la coopération avec toutes les parties intéressées.

Le capital social est un facteur de croissance tout en étant un facteur direct de bien-être des individus. Omori propose une classification du capital social en trois catégories qui ont respectivement, pour les deux premières, un effet direct sur la croissance économique et, pour la troisième, un effet sur le bien-être des individus. « *Premièrement, certains aspects du capital social sont des substituts inférieurs à des marchés et des institutions.* » Particulièrement vrai dans les économies en développement, caractérisées par des mécanismes de marchés déficients et des institutions défailtantes, la confiance et les liens familiaux jouent un rôle prépondérant favorisant la croissance. Cet aspect du capital social a globalement disparu de nos sociétés développées, mais il serait sans doute intéressant de le redécouvrir. « *Deuxièmement, certains éléments du capital social sont des compléments aux marchés et aux institutions.* » Par compléments aux marchés et aux institutions, Omori entend tous les organismes à but non lucratif tels que les associations, les hôpitaux et les écoles qui apportent une contribution aux activités économiques et permettent de faire face aux inefficacités du marché. Enfin, « *troisièmement, la famille, les amis, les clubs de sports ou de loisirs, les associations d'anciens étudiants peuvent constituer une source directe prodiguant le bien-être même s'il n'en résulte aucun avantage économique.* »

¹⁶ T. Omori (2003), "Economic Effects of Social Capital", *International Forum on Economic Implication of Social Capital*, Tokyo, Japan.

Le capital social peut également exercer des effets positifs sur l'innovation (et donc sur la croissance) comme le suggèrent les travaux récents de Maskell (2001):¹⁷

« LES ENTREPRISES ÉVOLUANT DANS DES SOCIÉTÉS CARACTÉRISÉES PAR UN HAUT NIVEAU DE CAPITAL SOCIAL POSSÉDERONT (...) TOUJOURS UN AVANTAGE COMPARATIF DANS LA MESURE OÙ LE CAPITAL SOCIAL AIDE À RÉDUIRE LA MALVEILLANCE, INCITE À RÉVÉLER VOLONTAIREMENT LES INFORMATIONS FIABLES, FAVORISE LA CONCLUSION DES ARRANGEMENTS, PERMET AUX EMPLOYÉS DE PARTAGER DES INFORMATIONS TACITES, ET PLACE LES NÉGOCIATEURS SUR LA MÊME LONGUEUR D'ONDE. CET AVANTAGE S'AVÈRE ENCORE PLUS IMPORTANT LORSQUE LE PROCESSUS DE MONDIALISATION ACCROÎT LA DIVISION DU TRAVAIL ET PAR CONSÉQUENT AUGMENTE LE BESOIN DE COORDINATION ENTRE ET PARMI LES ENTREPRISES. »

LA MESURABILITÉ DES OBJECTIFS

Une des idées essentielles du modèle SDC est que la valeur des politiques, des biens et des services publics doit être régulièrement évaluée de manière rigoureuse, indépendante et crédible. À cette fin, il est primordial de définir des indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des politiques en matière de réalisation des objectifs définis. Comme je l'ai signalé plus tôt, « *on ne peut améliorer que ce que l'on peut mesurer* ». Il est donc primordial de fournir des mesures relativement précises des concepts-objectifs qui caractérisent le **BIEN-ÊTRE** des individus.

Dans le modèle social-démocrate, un bureau indépendant (organisation du secteur gouvernemental ou concurrentiel) doit être responsable de concevoir et d'estimer la valeur des indicateurs de rendement global en matière d'atteinte des objectifs fixés. La conception, l'amélioration comme l'estimation de ces indicateurs doivent être soumises à l'examen du public.

2.2 LES GRANDS PRINCIPES À LA BASE DU MODÈLE SDC

Le modèle SDC est basé sur quatre principes ou postulats qui apparaîtront légitimes et incontestables à une large majorité de citoyens: la rationalité des individus; l'efficacité des mécanismes incitatifs; l'efficacité des mécanismes concurrentiels; l'efficacité de la modularité et de l'expérimentation. Cela ne signifie pas qu'ils sont parfaits et à l'abri de

¹⁷ P. Maskell (2001), "Social Capital, Innovation and Competitiveness", in Baron S., J. Field and T. Schuller, *Social capital: critical perspectives*, Oxford, Oxford University Press.

critiques sérieuses. Je vais tenter de convaincre les sceptiques que ces principes sont valides et réalisables.

LA RATIONALITÉ DES INDIVIDUS

Que faut-il entendre par rationalité ? Les avis divergent concernant la définition et le recours à ce concept en économie. J'utilise la large définition suivante : un comportement rationnel est caractérisé par la poursuite d'objectifs cohérents et l'utilisation de moyens appropriés pour atteindre ces objectifs. Frank Hahn (1978)¹⁸ propose la définition suivante : « *Étant donné un ensemble d'actions possibles, l'agent choisit rationnellement s'il n'y a pas d'action possible pour lui dont il préférerait les conséquences à celles résultant de son choix.* » La rationalité est un concept amoral puisque les saints comme les criminels, et bien entendu les citoyens ordinaires, peuvent être considérés comme des individus fortement rationnels : la rationalité peut conduire à l'amélioration de la société comme à son asservissement. Mais, bien comprise, la rationalité possède l'énorme avantage de permettre la prévision du comportement humain et, en particulier, les changements de comportement.

Le concept de rationalité est un élément central de la modélisation économique actuelle. L'utilisation de l'hypothèse de rationalité est ancrée dans le raisonnement économique dominant. Cependant, il n'existe pas d'économiste prêt à affirmer que tout le monde est rationnel dans le sens précité en toutes circonstances et en permanence. La notion de rationalité doit être entendue au sens large, y compris la rationalité contrainte et limitée. Ainsi, je ne propose pas d'aller aussi loin que certains traditionalistes qui suggèrent une séparation radicale entre les décisions économiques et le contexte social et historique. Ces traditionalistes considèrent que le principe économique de rationalité signifie, non seulement, comme présenté plus haut, que les individus font la meilleure utilisation des ressources à leur disposition, étant donné les contraintes auxquelles ils font face, mais également que la rationalité individuelle est fondamentalement égoïste : l'individu tient compte uniquement de son intérêt personnel et son comportement n'est pas déterminé par des habitudes sociales acquises consciemment ou inconsciemment. Je ne partage pas cette conception de la rationalité.

Je me positionne davantage dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la rationalité systémique. Ce concept proposé par J. March (1978)¹⁹ peut se résumer comme suit :

¹⁸ F.H. Hahn (1978), "On Non-Walrasian Equilibria", *Review of Economic Studies*, 45, pp. 1-16.

¹⁹ J.G. March (1978), "Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice", *The Bell Journal of Economics*, vol. 9, pp. 587-608.

l'individu prend ses décisions dans un environnement « ouvert », c'est-à-dire perméable à l'influence des comportements des autres agents, ses décisions actuelles dépendent à la fois des décisions passées (*rationalité adaptative*) et concomitantes (*rationalité contextuelle*), et ses préférences évoluent au sein d'une collectivité donnée (*rationalité sociale*). Ainsi, la rationalité systémique est une vision de la rationalité conçue comme un phénomène à la fois social, endogène et évolutif, mais qui n'exclut pas la possibilité de comportements individuels relevant de la logique de rationalité calculée.

En adoptant la logique de la rationalité systémique, je m'oppose clairement à la stricte logique égoïste. N'oublions pas, pour être justes avec les traditionalistes, que l'égoïsme supposé des individus comprend aussi les intérêts et les opinions d'autrui. L'individu n'est absolument pas cet *homo œconomicus* isolé et autonome, calculateur froid et sans passion, même si le comportement humain peut être compris et donc prédit, en bonne partie, avec à l'esprit cette conception simplifiée.

Le comportement est fonction des préférences et des incitations. Il est difficile de modifier les préférences, mais les incitations peuvent être utilisées pour amener les individus à contribuer, non seulement à leur propre bien-être, mais également au bien-être de tous : un programme plutôt exigeant, mais en même temps excitant.

LE POUVOIR DES INCITATIONS EXPLICITES

La rationalité des individus conduit tout naturellement vers le second postulat : les incitations sont un outil puissant pour favoriser l'efficacité dans l'atteinte des objectifs du modèle SDC. L'importance des mécanismes incitatifs sera d'abord présentée à l'aide d'un exemple. Les notions clés d'aléa moral et de sélection adverse seront présentées ensuite.

La crise agricole de 1959-1961 en Chine continentale est un exemple particulièrement dramatique des conséquences que peut entraîner la méconnaissance ou la négligence des impacts incitatifs de certaines réformes dans l'environnement économique des individus.

La collectivisation agricole en Chine débuta vers 1952 et connut immédiatement un succès fulgurant : la production agricole augmenta de manière impressionnante entre 1952 et 1958. Les coopératives de production peuvent être fort rentables, dans les contextes où l'information est manipulable et lorsque certaines caractéristiques organisationnelles, permettant la coordination des activités et l'incitation à l'effort, sont présentes. Il semble bien que la structure organisationnelle des premières coopératives agricoles chinoises correspondait à ces exigences. Mais en 1959, la production de grain

diminua de 15 % et resta en 1960 et 1961 à un niveau constant inférieur de 30 % en deçà du niveau atteint en 1958. Pourquoi? Justin Yifu Lin (1990),²⁰ un économiste de l'Université de Beijing à l'époque, attribue l'essentiel de la baisse de production à une modification d'organisation des coopératives agricoles, modification qui a significativement réduit les possibilités de coordination efficace et les incitations à l'effort et qui a causé, selon ses estimations, plus de 30 millions de morts! Que s'est-il passé?

Par suite du succès des premières coopératives, le gouvernement chinois décida en 1958-1959 de généraliser l'expérience à toute la production agricole. Le nombre de coopératives passa à plus de 735 000 en 1957, avec 119 000 000 de ménages membres, soit en moyenne 160 ménages par coopérative. À l'automne de 1958, ces coopératives furent regroupées en 22 000 communes, couvrant pratiquement la totalité du territoire chinois, et regroupant en moyenne 5 000 ménages. Avant 1959, tout membre d'une coopérative avait la possibilité de s'en retirer, lui et son capital (travail de la famille ou encore équipements aratoires), pour possiblement en joindre une autre s'il jugeait que la productivité, ou sa part des bénéfices, de la première coopérative était insuffisante. Divers changements organisationnels furent apportés en 1958-1959. Le droit de retrait fut aboli pour *simplifier l'administration du système*. Le mode de rémunération fut également changé, passant de la répartition des bénéfices sur la base de points de mérite à un système basé essentiellement sur les besoins de chacun, indépendamment de sa productivité. De plus, le contrôle de l'effort fourni par chacun était possible avec 160 ménages grâce à l'observation mutuelle des uns et des autres, mais il devint impossible avec 5 000 ménages. L'abrogation du droit de quitter une coopérative pour en joindre une autre annula la menace incitant les membres à être plus productifs.

Bien qu'il n'y ait pas consensus sur l'effet précis de chacun des changements organisationnels opérés, il est possible d'affirmer que l'effet de l'ensemble des changements sur les incitations à l'effort fut désastreux, conduisant ainsi à la famine. Les intentions étaient sans doute bonnes, mais l'incompétence et l'idéologie remplaçant la compétence et la rationalité ont conduit à 30 millions de morts! La Chine a dû attendre la décollectivisation des années 80 pour retrouver le niveau de productivité d'avant 1959!

²⁰ J.Y. Lin (1990), "Collectivisation and China's agricultural crisis in 1959-61," *Journal of Political Economy* 98, 1228-52. Voir aussi J.Y. Lin et D.T. Yang (2000), "Food Availability, Entitlements and the Chinese Famine of 1959-61," *The Economic Journal* 110, 136-158.

Tous les exemples de méconnaissance des impacts des réformes sur le plan des incitatifs ne débouchent pas sur des situations aussi catastrophiques. Mais généraliser l'utilisation de mécanismes incitatifs efficaces, en particulier dans les secteurs dans lesquels ils n'ont jamais été utilisés (la production et la distribution de biens et de services publics et sociaux), permettra de trouver plus de solutions adaptées à la lutte efficace contre de nombreux effets néfastes qui gangrènent nos sociétés tels que le resquillage, le risque moral ou encore la sélection adverse. En réalisant cela, d'importants gains d'efficacité et de productivité peuvent être obtenus pour augmenter la qualité et réduire le coût des biens et services publics et sociaux.

De manière succincte, il y a un aléa moral dès lors qu'un agent n'est pas incité à réaliser le bon niveau d'effort permettant d'augmenter la probabilité de succès, la qualité, la productivité, ou la rentabilité d'un projet parce que son comportement n'est pas aisément observable par l'autre partie, ici la collectivité des citoyens pour laquelle la production ou la distribution des biens et des services publics et sociaux sont destinées et réalisées. Il y a sélection adverse chaque fois qu'un agent abuse d'un avantage lié à l'asymétrie d'information sur certaines caractéristiques, ce qui réduit l'efficacité des contrats puisque les deux parties ne disposent pas de l'ensemble de l'information sur les caractéristiques pertinentes. La sélection adverse est un problème d'opportunisme précontractuel, tandis que l'aléa moral est un problème d'opportunisme postcontractuel. D'autres problèmes similaires d'asymétrie d'information menant à des comportements opportunistes de l'une ou des deux parties prenantes d'un contrat existent, comme le comportement de resquilleur et le phénomène de capture. Des contrats efficaces en matière de production ou de distribution de biens et de services publics et sociaux doivent inclure des clauses incitatives visant à réduire l'impact de ces sources potentielles d'inefficacité. De toute évidence, un mécanisme incitatif efficace ne doit pas nécessiter de calculs trop complexes de la part des individus ou des entreprises.

L'EFFICACITÉ DES PROCESSUS CONCURRENTIELS

Mon troisième postulat est que la concurrence génère de l'efficacité, de la croissance et, par conséquent, du bien-être. Ce postulat fait l'objet de vives critiques. À titre d'exemple, notons les propos de Bernard Cassen, président de la division française d'ATTAC : « *Au fronton de la Constitution française, il y a écrit Liberté, Égalité, Fraternité. Au fronton de la Constitution européenne, il y a écrit "Concurrence non faussée". Ce n'est pas comme ça qu'on crée une communauté. Si vous êtes concurrent avec votre voisin, il y aura un gagnant et un perdant. Nous ne voulons pas de perdant.* »

Je ne veux pas de perdants non plus. Cependant, les modèle et projet SDC sont fondés sur la croyance que l'absence de concurrence génère uniquement des perdants (derrière les leaders illuminés de la planification centrale bureaucratique qui affirment mieux connaître que les citoyens eux-mêmes ce qui est bon pour eux), tandis que la concurrence loyale, ouverte et transparente tire tout le monde vers le haut. La société rêvée par certains groupes « anticoncurrence » est une société où la pauvreté est généralisée de peur de faire apparaître des disparités. Le modèle SDC générera une société où marchés et solidarité seront réconciliés au bénéfice de tous. L'histoire moderne ne laisse guère de place au doute quant à la véracité de mes propos. Les détracteurs n'auront qu'à considérer ce que le centralisme, la planification et l'absence de concurrence ont généré, au cours des soixante dernières années, en Union Soviétique ou en Chine jusqu'à une période récente : réduction de la productivité, augmentation de la probabilité de famine et de corruption, égalité réelle dans la misère.

Les leçons qui peuvent être tirées de l'histoire sociale récente sont corroborées par de nombreuses études statistiques qui analysent le lien entre concurrence, innovation et croissance. Pour n'en nommer que certaines : le rapport *Concurrence, innovation et croissance* de l'OCDE (2003); le document de recherche de Baldwin et Gu publié par Statistique Canada en 2004 « *Concurrence industrielle, évolution des parts de marchés et croissance de la productivité* »; et enfin le rapport « *Productivité et croissance* » publié en 2004 par le Conseil français d'analyse économique. La première étude met en évidence la relation entre concurrence intense et meilleure productivité. Une augmentation des pressions concurrentielles stimule les efforts d'innovation et peut être un moteur puissant de la croissance : « *en favorisant la concurrence sur les marchés, on peut renforcer les incitations à améliorer le rendement et faciliter les efforts pour y parvenir. Cela se traduira par des gains de productivité dans certaines entreprises, mais cela orientera aussi la production vers d'autres firmes plus performantes.* » La seconde étude souligne le fait que la concurrence entraîne le déplacement des parts de marché vers les établissements les plus productifs, ce qui est une source importante de gain de productivité dans la plupart des industries manufacturières. Enfin, le dernier rapport est sans équivoque : « *la déréglementation du marché des biens a de multiples effets positifs* », dont la création d'emplois. Nous voici très loin des clichés véhiculés par certains partis ou organisations affirmant, par exemple, les séquences de causes et effets suivantes : concurrence ⇒ exploitation ; concurrence ⇒ délocalisation offshore ⇒ chômage ; syndicalisme ⇒ amélioration des conditions de travail.

Seuls des mécanismes concurrentiels ouverts et transparents (faisant un usage optimisé des nouvelles technologies de l'information et de la communication) peuvent garantir l'émergence d'une société où les intérêts des citoyens prédominent, où les choix de production, de consommation et d'investissements publics comme privés sont réalisés efficacement sur la base de la meilleure information disponible, des meilleures compétences disponibles, et des meilleures perspectives de développement. Des mécanismes alternatifs et complémentaires aux marchés concurrentiels, comme les mécanismes d'étalonnage et d'appel d'offres concurrentiel, peuvent s'avérer efficaces comme mécanismes de transition dans le secteur public. Ces idées seront développées plus tard dans l'ouvrage.

Gardons à l'esprit la définition de la concurrence proposée par William Baumol *et al.* (1982) :²¹ un marché concurrentiel est un *marché contestable* (libre entrée et sans coût de sortie). C'est en se fondant sur cette définition que le modèle SDC donne une place prééminente au droit à la contestation économique, c'est-à-dire, au droit de contester et éventuellement de remplacer les actuels fournisseurs, distributeurs et producteurs de biens et de services publics et sociaux.

LES «PÉCHÉS» PRÉSUMÉS DE LA CONCURRENCE

*« C'est dans leur convention
à page quatre-vingt
la compétition
faut t'nir ça ben loin »*

(Richard Desjardins, *Les bonriens*)

Il peut s'avérer utile d'aborder ici certains malentendus sur le rôle de la concurrence. Considérons quelques-uns de ces raisonnements aussi erronés qu'omniprésents.

CONCURRENCE ET RÉGULATION DU MARCHÉ

Premièrement, on croit souvent qu'un système de marché concurrentiel peut fonctionner sans intervention ni régulation du gouvernement. C'est le contraire, un système de marché concurrentiel ne peut fonctionner de manière efficace sans un leadership fort et adéquat de l'État comme régulateur de marché. Un système de marché doit reposer sur un État informé et éclairé, capable de concevoir et de faire appliquer des lois sur la propriété comme des lois et règlements en matière de

²¹ W.J. Baumol, J.C. Panzar and R.D. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovitch Press.

concurrence, entre autres, de maintenir la liberté de choix et de déplacement, de favoriser l'investissement dans les meilleurs produits, services et technologies, d'accroître la recherche et le développement comme les inventions et les innovations, dans le respect des règles de la propriété intellectuelle (droits d'auteur et brevets), et d'arbitrer les conflits inévitables, le tout pour l'amélioration du bien-être collectif et individuel. En particulier, les lois et les institutions traitant de la concurrence doivent être conçues, calibrées et respectées dans le but de favoriser la libre entrée dans les industries et les marchés et d'éviter le développement d'un pouvoir de marché durable et tenace dans les mains d'entreprises ou d'organisations du secteur concurrentiel, y compris les syndicats, sans nécessairement éradiquer les pouvoirs de marché transitoires, qui sont sources de croissance et de développement. Le modèle SDC repose nécessairement sur ces pouvoirs étendus de l'État pour favoriser un secteur concurrentiel dynamique en matière de recherche des meilleures pratiques parmi d'autres objectifs.

CONCURRENCE ET TROMPERIE

Deuxièmement, on prétend souvent dans les milieux « anticoncurrence » mal informés que les entreprises font de l'argent en trompant leurs clients, en escroquant leurs fournisseurs et en exploitant leurs employés! Sans nier l'existence d'escroqueries dans certains cas, occasions ou circonstances particuliers – en réalité chaque fois, à des degrés divers, qu'il est question de comportements humains en information incomplète – il est clair que, de façon générique, une entreprise ou une organisation du secteur concurrentiel, une organisation non gouvernementale ou n'importe quel type d'organisation, ne peut être rentable que si et seulement si elle satisfait les besoins et les demandes de ses clients, respecte ses fournisseurs et prend soin de sa force de travail. Dans le cas contraire, dans un système concurrentiel fonctionnant de manière adéquate, les clients cesseront d'utiliser les biens et les services produits par l'entreprise, les fournisseurs cesseront de passer des contrats avec cette dernière, et les travailleurs la quitteront pour de meilleures possibilités d'emploi. Pour être efficace et crédible, cette menace de fuite doit être fondée sur l'existence de choix ouverts pour les clients, les fournisseurs et les travailleurs. Favoriser l'émergence de ces choix est une des caractéristiques importantes du système de marché concurrentiel. Affirmer qu'une organisation du secteur concurrentiel peut survivre et être rentable en trompant ses clients, en escroquant ses fournisseurs et en exploitant ses employés n'a tout simplement aucun sens.

CONCURRENCE ET PROFITS

Troisièmement, on affirme souvent que puisque les entreprises privées doivent réaliser des profits en plus de couvrir leurs coûts, les prix des biens et des services qu'elles doivent facturer sont nécessairement plus importants que les prix que chargerait une entreprise du secteur gouvernemental non soumise à une contrainte de profit. L'erreur ici se trouve dans la confusion entre profit comptable et profit économique. Le profit comptable est la différence entre les revenus et tous les coûts autres que les coûts en capital. Le profit économique est la différence entre les revenus et tous les coûts y compris le coût du capital, qu'il prenne la forme de dette ou d'équité.

Les deux notions de profit coïncident pour une entreprise financée par endettement seulement, ce qui est généralement le cas d'une entreprise du secteur gouvernemental si cette dernière est assujettie au même niveau d'imposition que les entreprises privées. Dans un système de marché concurrentiel, le niveau du profit économique, parfois appelé rente économique, devrait tendre à descendre ou à remonter vers zéro, c'est-à-dire à osciller autour de zéro. Les fournisseurs de capital, détenteurs de dettes ou d'équité, devront normalement et justement (niveau concurrentiel) recevoir une compensation et les pressions concurrentielles, en particulier la libre entrée et la libre sortie, garantiront de façon certaine qu'aucun profit ou rente excédentaire ne sera réalisé. Que l'entreprise appartienne ou non au secteur gouvernemental et que, dans le premier cas, celle-ci soit financée par taxation ou par endettement du gouvernement, elle doit être capable d'offrir une compensation correcte à tous ses facteurs de production, capital et travail, à leurs niveaux concurrentiels respectifs. Dans le cas contraire, les travailleurs préféreront se tourner vers d'autres entreprises où leur valeur contributive est plus importante, tandis que les capitaux fournis au gouvernement seront mieux utilisés ailleurs dans d'autres entreprises ou d'autres affaires du secteur gouvernemental, cela incluant la possibilité de réduire les taxes.

Ainsi, l'affirmation selon laquelle les entreprises recherchant le profit produiraient à des prix supérieurs à ceux proposés par les entreprises gouvernementales à cause de la contrainte de profit est fallacieuse, une affirmation persistante, mais néanmoins fallacieuse.

En effet, la présence d'entreprises recherchant le profit dans un marché concurrentiel mènera plutôt à des prix inférieurs à cause de leurs incitations à poursuivre et à atteindre des niveaux élevés d'efficacité et d'efficience par comparaison aux entreprises du secteur gouvernemental. Les entreprises et les organisations du secteur

gouvernemental devraient exercer leurs activités typiquement avec un objectif de profit *économique* nul, leur permettant d'offrir une compensation à tous les facteurs de production utilisés, y compris le capital gouvernemental, à un niveau égal à la valeur nette perdue dans les activités auxquelles on a renoncé. Les entreprises et les organisations du secteur concurrentiel ou privé seront typiquement poussées par l'intensité de la concurrence à réaliser un profit économique nul en dépit de leur objectif de battre le marché, c'est-à-dire, de réaliser un rendement sur leur capital au-dessus du taux concurrentiel. Si les forces de la concurrence sont adéquates, battre le marché est nécessairement un phénomène transitoire, même s'il s'agit d'une importante motivation des gestionnaires et des actionnaires du secteur concurrentiel et d'une importante source de croissance en efficacité et en efficience.

CONCURRENCE, PRISE ET PARTAGE DES RISQUES

Quatrièmement, il y a un malentendu persistant au sujet de l'importance du rôle et du partage des risques dans la société et au sujet du rôle des marchés concurrentiels dans la tarification du risque qui génère des primes de risque. Comme pour les autres péchés présumés de la concurrence, il s'agit d'un problème complexe et il est impossible d'en couvrir même les aspects les plus importants dans un seul et unique paragraphe. Un de ces aspects du partage des risques, qui est particulièrement pertinent dans le contexte du modèle SDC, est sans doute celui du partage et de la tarification du risque dans le contexte des initiatives de financement privé des infrastructures publiques (PFI : *private finance initiative*) ou des partenariats public-privé. Bien que les acronymes PFI et PPP soient bien connus, j'utiliserai plutôt l'expression **PARTENARIAT GOUVERNEMENTAL CONCURRENTIEL** (PGC).

Le risque réfère au caractère aléatoire et à la distribution de probabilité des résultats, plus précisément à la volatilité des résultats autour de leur valeur moyenne ou attendue : plus de volatilité implique une probabilité plus grande que le résultat réalisé sera relativement éloigné du résultat attendu, au-dessus comme au-dessous, et plus de volatilité signifie plus de risques. Plus rigoureusement, le risque total est composé du risque diversifiable, lequel n'a pas besoin d'être compensé puisqu'il est relativement facile à éliminer par la diversification, et le risque systématique qui ne peut être éliminé et qui, par conséquent, doit être compensé. Comprendre les origines du risque ou de la

volatilité et gérer ces risques,²² quand il est possible de le faire, est important, mais représente un défi de taille pour toute société.

C'est un rôle fondamental des marchés financiers de mesurer les risques (par exemple par les mesures *bêta* de corrélation ou de covariance avec les différents facteurs de risque) et de tarifer ces risques par une prime au-dessus du taux de préférence temporelle ou, encore, au-dessus du taux sans risque. Dans un accord de transfert de risque, une partie assume le risque, c'est-à-dire la possibilité que le résultat soit significativement inférieur ou supérieur au résultat attendu, en échange d'une prime de risque payée de façon certaine par l'autre partie qui peut alors considérer son résultat comme certain.

Que signifie un partage de risque (optimal) dans un partenariat gouvernemental concurrentiel?²³ Le partage de risque optimal dans la société provient de deux sources distinctes : premièrement, il exige le transfert du risque des individus ou des agents possédant une aversion au risque vers les individus ou les agents ayant une aversion au risque plus faible, et ce, en échange d'une prime de risque. Deuxièmement, le partage de risque distribue les risques aux partenaires qui peuvent le mieux le gérer lorsque les risques peuvent être réduits grâce à une bonne gestion. En cas de risques purement exogènes, où les probabilités et les pertes échappent au contrôle de tous les partenaires, seule la première source de partage de risques est présente. Dans les cas où certains partenaires peuvent influencer, par leurs décisions le plus souvent difficiles à observer ou à vérifier, les probabilités de résultats bons ou mauvais et les bénéfices et les pertes que ces résultats représentent, alors les deux sources sont présentes : le partage de risque optimal nécessitera, en partie, un transfert de risque des agents les plus riscophobes vers les agents les moins riscophobes et, en partie, un transfert de risque des agents ou gestionnaires les moins aptes vers les plus aptes à gérer le risque. L'aptitude à gérer le risque se mesure en référence aux compétences, capacités ou incitations à accroître la probabilité des bons résultats et de réduire celle des mauvais ou encore d'accroître les bénéfices et de réduire les pertes observées dans les différents résultats.

²² La gestion du risque signifie généralement : agir de manière à réduire la probabilité et/ou la sévérité de mauvais résultats, sans compromettre les bons.

²³ On doit distinguer partage du risque et mise en commun du risque. Cette dernière réfère principalement aux mobiles et aux contrats d'assurance par lesquels, par exemple, on peut savoir qu'un pour cent 1 % d'une population donnée d'un millier de personnes encourra une perte de magnitude L , dans une prochaine période de temps ; les membres de cette communauté peuvent se réunir pour partager ce risque puisque, en moyenne, dix d'entre eux subiront une perte et, dans ce cas, si chacun apporte une contribution de 1 % de L , dans la cagnotte, il y aura suffisamment d'argent pour compenser entièrement la perte subie par ces dix membres. En général, les individus préfèrent une contribution connue de 1 % de L au risque possible de perdre O ou L .

Dans un PGC où il y a transfert de risque, la partie assumant le risque sera normalement le secteur concurrentiel, et la partie qui s'en départira sera le secteur gouvernemental. Dans d'autres cas, où le secteur gouvernemental agit comme un assureur (assurance-chômage, éducation et santé), il assume les risques dont les individus ne veulent pas ou ne souhaitent pas prendre en charge. Dans chaque transaction, l'acheteur et le vendeur partagent le gain généré par la transaction : le vendeur qui se départit du risque évite le risque en échange d'une prime payée à l'acheteur qui, dès lors, fait face à une plus grande incertitude ou volatilité.

Dans les accords de partage de risque, les deux parties dans la transaction prendront en charge une part du risque systématique et recevront une compensation en conséquence. L'élément important à comprendre ici est que les risques peuvent être et sont échangés à un prix concurrentiel, comme les autres biens et services. Le transfert ou échange concurrentiel efficace de risque est une source majeure de gains de bien-être collectif. D'où les efforts importants d'innovation et les ressources importantes allouées à la gestion du risque, au transfert de risque et au partage de risque dans nos sociétés modernes.

CONCURRENCE ET COÛTS DES FONDS PUBLICS

Cela nous amène à une nouvelle erreur qui a la caractéristique d'être souvent répétée, à la fois dans le secteur privé ou concurrentiel et dans le secteur public ou gouvernemental. Dans sa forme la plus simple, l'erreur apparaît sous la forme suivante : puisque le coût du capital (coût d'emprunt ou de financement) dans le secteur privé est plus élevé que le coût du capital (coût d'emprunt ou de financement) dans le secteur public, alors le coût d'une activité du secteur public sera nécessairement inférieur au coût encouru par une entreprise du secteur privé pour produire, distribuer et fournir les mêmes biens et services. Bien qu'il soit généralement admis, et en fait observé, que les pouvoirs publics puissent emprunter à des taux plus faibles que les organisations du secteur privé ou concurrentiel, l'erreur dans l'argumentation qui précède vient du fait qu'une partie du coût d'emprunt des pouvoirs publics est cachée à l'observateur typique des taux d'intérêt ou de rendement.

Considérons deux entreprises, l'une dans le secteur gouvernemental et l'autre dans le secteur concurrentiel, produisant, distribuant et fournissant les mêmes biens et services. L'entreprise du secteur gouvernemental peut obtenir une créance ou un capital à un coût inférieur à celui auquel la firme du secteur privé ou concurrentiel doit faire face pour obtenir le même niveau de créance ou de capital. La raison en est que la

première créance est moins risquée pour les prêteurs, qui par conséquent demandent, à l'équilibre, un taux de rendement plus faible. Mais pourquoi le coût du capital est-il inférieur pour l'entreprise du secteur gouvernemental lorsque celle-ci est engagée de la même manière dans les mêmes activités et qu'elle utilise, par hypothèse, la même technologie et les mêmes facteurs de production, et qu'elle est donc sujette aux mêmes facteurs de risque? Pourquoi, dans ce cas, serait-il moins risqué de prêter à une entreprise gouvernementale?

Il en est ainsi, car l'organisation du secteur gouvernemental, en raison de son lien direct avec les pouvoirs publics, ultime partie responsable, a le droit et le pouvoir de lever, si nécessaire, des taxes ou impôts supplémentaires pour rembourser les détenteurs de créances, lorsque les activités ou les projets s'avèrent être des échecs et ne génèrent pas les taux de rendement attendus. Dans le cas de l'entreprise du secteur concurrentiel, ce droit et ce pouvoir ne sont pas disponibles, justifiant ainsi les exigences des prêteurs pour des taux d'intérêt plus élevés. Cependant, du point de vue des citoyens qui sont les ultimes consommateurs et contribuables, le droit et le pouvoir de l'État de littéralement retirer de l'argent de leurs comptes de banque pour couvrir les situations financières en péril a un prix : c'est la valeur aujourd'hui de l'option consentie à l'État de requérir et d'obtenir des individus des fonds additionnels pour couvrir ce qui pourrait s'avérer être, en rétrospective, des projets mauvais ou non rentables.

Le différentiel entre les taux d'intérêt payés sur les fonds empruntés par les organisations du secteur gouvernemental et ceux payés par les organisations du secteur privé ou concurrentiel est fondamentalement égal à la valeur de l'option ou du droit de l'État de requérir et d'obtenir des individus des fonds additionnels même sans « l'accord » des contribuables. En d'autres termes, si les citoyens donnaient un pouvoir et un droit de « taxer » aux organisations du secteur privé ou concurrentiel possédant une bonne réputation financière, à exercer dans les cas où elles se trouveraient en détresse financière, alors ces organisations seraient capables d'obtenir des financements au même taux que les pouvoirs publics. Ainsi, l'affirmation selon laquelle le secteur gouvernemental peut produire à coûts plus faibles parce que l'État peut lever des fonds à des taux plus bas est une illusion, subtile certes, mais claire et nette.

CONCURRENCE ET COMMERCE INTERNATIONAL

Certains individus ont peur des processus concurrentiels en matière de production et de distribution de biens et de services publics et sociaux, non seulement au niveau national, mais aussi dans le contexte international. La mondialisation des marchés et

l'internationalisation des cultures sont souvent considérées comme responsables de la destruction des emplois (sous-traitance ou délocalisation des emplois) dans les économies développées et comme favorisant l'exploitation des travailleurs dans les pays sous-développés.

Cependant, la croissance significative du commerce international durant le dernier siècle a été un facteur majeur d'amélioration tant du bien-être collectif et économique que du développement culturel et social. Tel que mentionné par Amartya Sen (« Dix vérités sur la mondialisation », *Le Monde*, 18 juillet 2001) : « *Il y a quelques siècles à peine, la pauvreté et une vie 'misérable, bestiale et brève', comme l'écrivait Thomas Hobbes, dominaient le monde, à l'exception de rares poches d'abondance. En maîtrisant cette pénurie, la technologie moderne de même que les échanges économiques ont eu leur importance. Les situations précaires ne peuvent s'inverser si les plus démunis sont privés des bienfaits considérables de la technologie contemporaine, de la solide efficacité du commerce et des échanges internationaux, enfin des avantages sociaux autant qu'économiques à vivre dans une société ouverte plutôt que fermée. Ce qui est nécessaire, c'est une répartition plus équitable des fruits de la mondialisation.* »

Sans entrer plus dans le détail, il est clair que nier le potentiel phénoménal du commerce international dans l'amélioration du bien-être de tous doit venir d'une mauvaise compréhension ou d'une ignorance pure et simple des éléments les plus importants de l'histoire économique moderne, à savoir la théorie de l'avantage comparatif. Les implications de cette théorie formulée par David Ricardo (1817)²⁴ sont implacables et inévitables, mais relativement contre-intuitives. Elle affirme qu'à la condition nécessaire et suffisante qu'il existe une différence entre les coûts comparés de production de différents biens et services constatés en autarcie dans plusieurs pays, chacun d'eux bénéficiera du commerce international en se spécialisant dans la production et en exportant les biens pour lesquels il dispose du plus fort avantage comparé ou du moindre désavantage comparé, en important en échange les autres biens. Il est important d'insister sur le fait que *tous les pays* peuvent et vont bénéficier de ce commerce, indépendamment de leurs niveaux *absolus* de compétitivité.

Cette assertion est sans doute le résultat le plus important de la théorie économique moderne. Elle est le fondement du libre-échange contre le protectionnisme, de l'éradication de la pauvreté, de la création de richesse et de la croissance économique

²⁴ D. Ricardo (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London.

et sociale contre les intérêts privés de groupes de pression, quelle que soit la grandiloquence de ces groupes de pression.

[L'avantage comparé] : Qu'il soit logiquement vrai n'a pas besoin d'être démontré à un mathématicien; qu'il ne soit pas trivial est attesté par les milliers d'hommes importants et intelligents qui n'ont jamais été capables de comprendre la doctrine par eux-mêmes ou d'y croire après qu'on la leur ait expliquée.

(Paul A. Samuelson, lauréat du prix Nobel de science économique en 1970)²⁵

Un exemple récent et dangereux est le « droit inaliénable à la souveraineté alimentaire » pour défendre, dans les pays développés et en développement, l'intérêt privé des agriculteurs et des éleveurs contre les bénéfices du commerce international. Pour supporter leurs arguments soi-disant en faveur de la création de bien-être collectif, les tenants de la souveraineté alimentaire soutiennent maintenant qu'elle réduit les gaz à effet de serre ! Malgré sa logique apparente, cet argument est, lui aussi, une illusion subtile, mais dangereuse. Dans les pays développés, cet objectif de souveraineté alimentaire s'est traduit par différents programmes de gestion de l'offre et par l'allocation de subventions généreuses aux exploitations agricoles, au détriment des consommateurs et des contribuables.

Présentons brièvement la théorie des avantages comparés, ce très important élément de la théorie économique moderne. Imaginons que, dans l'état actuel de leurs économies, deux pays, A et B sont placés devant les choix suivants. Le pays A pourrait accroître sa production de nourriture d'une (1) unité (peu importe la façon de la mesurer) en lui allouant plus de ressources (main-d'œuvre, matières premières, capital), lesquelles seraient retirées, de la manière la plus efficace possible, de sa production de véhicules, réduisant ainsi cette production de 2 unités. D'où, dans le jargon des économistes, le taux de transformation du pays A est de +1 unité de nourriture contre -2 unités de véhicules (ou son équivalent de -1 unité de nourriture contre +2 unités de véhicules). Pour ce qui est du pays B, il pourrait accroître sa production de nourriture de +2 unités en lui allouant plus de ressources (main-d'œuvre, matières premières, capital), lesquelles seraient retirées, de la manière la plus efficace possible, de sa production de véhicules, réduisant ainsi cette production de 3 unités. Le taux de transformation du

²⁵ Paul Samuelson répondait au mathématicien Stanislaw Ulam qui le mettait au défi de « nommer une proposition, relevant des sciences sociales, qui serait à la fois vraie et non triviale » dans *Understanding the WTO*, World Trade Organization Information and Media Relations Division (2007).

pays B serait alors de +2 unités de nourriture contre -3 unités de véhicules (ou son équivalent de -2 unités de nourriture contre +3 unités de véhicules). Parce que ces deux pays ont des taux de transformation différents, dans l'état actuel de leurs économies, entre la nourriture et les véhicules, il est possible d'accroître le bien-être des deux pays en réallouant la production dans les deux pays. Supposons, premièrement, que le pays A réduise sa production de nourriture d'une (1) unité, accroissant ainsi sa production de véhicules de 2 unités et, deuxièmement, que le pays B réduise sa production de véhicules de 1,5 unité, accroissant ainsi sa production de nourriture d'une (1) unité. Cette réallocation est possible, non seulement à cause du taux de transformation dans les deux pays, mais elle se traduit aussi, globalement, par une production identique de nourriture ($-1 + 1 = 0$) et un accroissement de la production de véhicules ($+2 - 1,5 = +0,5$). En partageant cette production accrue, les deux pays voient s'accroître leur bien-être. Cet exemple très simple montre que, dans la mesure où les taux de transformation diffèrent d'un pays à l'autre, il est possible d'augmenter le bien-être mondial par la réallocation de la production.

Comment peut-on réaliser de tels gains du bien-être mondial ? La réponse est simple : par le truchement du commerce international aux mêmes prix concurrentiels. Cet argument qui est un résultat fondamental de l'analyse économique moderne, est valable à tous les niveaux de compétitivité (ou d'avantage absolu) dans les deux pays : même si l'un des pays était plus efficace dans la production des deux biens, les deux pays bénéficieraient en ouvrant leurs marchés internes au commerce international et en permettant à leurs économies respectives de s'ajuster aux prix internationaux. Seuls comptent leurs avantages comparatifs ou relatifs.

LA TENTATION OMNIPRÉSENTE D'UNE PLANIFICATION CENTRALISÉE : LA PENSÉE MAGIQUE ET L'ÉCHEC DE L'AIDE ÉTRANGÈRE.

*Ceux que les dieux voudraient détruire,
Ils les dotent d'abord d'un planificateur central.
Ensuite, pour s'assurer d'une entière destruction,
Ils encouragent les planificateurs centraux
à se rencontrer dans des forums internationaux
et à coordonner leurs erreurs.*

[Paraphrasant Harry G. Johnson, 1975]²⁶

Toute personne respectable est régulièrement tentée de se comporter comme Dieu et de dessiner un Grand Plan. C'est vrai des politiciens, des entrepreneurs, des citoyens ordinaires, des économistes, des philosophes, des journalistes et des gourous comme des prophètes et des saints. Pas tous, mais beaucoup et sans doute trop de ces plans bien intentionnés sont néanmoins voués à l'échec. Les idées erronées abondent au sujet de la valeur, de l'efficacité et de l'efficience de la planification centralisée et de la prise de décision hiérarchique, bureaucratique et libre de concurrence à résoudre des problèmes socio-économiques complexes dans lesquels la multiplicité des agents et la multitude des décisions vouent à l'échec, dès le départ, de tels Grands Plans.

La tentation de dessiner un Grand Plan pour résoudre les problèmes socio-économiques, tels que l'éradication de la pauvreté, l'arrêt des décès inutiles d'enfants atteints, dans les pays sous-développés, de maladies aisément guérissables, de remédier à la dégradation de l'environnement, de favoriser le développement de systèmes éducatifs et de santé plus efficaces, et ainsi de suite, est tributaire, dans la plupart des cas, d'individus bien intentionnés, compatissants et remplis de bonne volonté. Mais, malheureusement, « la route de l'enfer est pavée de bonne intentions », un exemple frappant de la pensée unique et magique.

Nulle part ailleurs cela n'est plus vrai que dans l'aide étrangère. La tentation de dessiner un Grand Plan est particulièrement aiguë et socialement coûteuse en discussions multilatérales, internationales ou mondiales sur la pauvreté du tiers-monde. Un Grand Plan, dans ce contexte, possède trois caractéristiques principales. Premièrement, il place en première ligne, au-devant de la scène et dans l'antichambre du pouvoir tous les consortiums internationaux de communications contrôlant la télévision, la radio et les journaux, avec leurs lots d'apparitions de journalistes vedettes, de stars de cinéma, de

²⁶ Voir la critique de Jim Johnston du livre *Adjusting to Volatile Energy Prices* de P.K. Verleger Jr. (Institute of International Economics, 1994) publié dans *Regulation* 17 (3), 1998.

chanteurs et d'artistes pop, et d'anciens politiciens. Deuxièmement, il conduit, avec une quasi parfaite régularité et avec une grande probabilité, à un échec dans l'atteinte des objectifs, une fois que l'implémentation du Grand Plan, applaudi par tous, passe aux mains des bureaucrates. Ces bureaucrates sont eux-mêmes lourdement contraints par le contenu des politiques nationales exigeant le plus souvent que la plus grande partie du budget et des bénéfices, tels que la création d'emplois ou le développement et le produit des innovations, soit capturée par les individus et les entreprises du pays donateur. Cela est souvent réalisé d'une manière plus subversive par des directives fermes et des incitations fortes visant l'équilibre entre les gains, s'il y en a, des populations visées et les distorsions dans d'autres secteurs qui imposent des coûts élevés sur ces mêmes populations. Les politiciens et les bureaucrates des pays donateurs, tout comme les vedettes de cinéma et les chanteurs pop, s'assureront en général qu'ils sont parfaitement protégés de la forte probabilité d'échec du Grand Plan, aidés en cela par l'absence de tout mécanisme rigoureux de responsabilisation. Troisièmement, le Grand Plan générera éventuellement peu de résultats bénéfiques pour les populations visées, une fois la « langue de bois » percée et dégonflée. La principale raison de ces échecs retentissants et répétés ne tient pas au manque de fonds ou de ressources, mais plutôt à l'absence de mécanismes rigoureux de responsabilisation, d'incitations au rendement et de contraintes de bonne gouvernance.

L'économiste du développement, William Easterly (2006)²⁷ décrit la double tragédie de la pauvreté dans le monde. La première tragédie est qu'un nombre important d'individus à travers le monde sont promis à une vie très difficile, si ce n'est tout à fait misérable; *on peut trouver un réconfort dans le fait que ces vies seront courtes!* La seconde tragédie est encore plus troublante et frappante : après cinquante ans et des milliards et des milliards de dollars dépensés dans des catégories comptables baptisées aide étrangère (plus précisément, plus de 2,3 billions de dollars US, c'est-à-dire 2 300 000 000 000 \$ US), dont 775 milliards en Afrique subsaharienne, « *il y a scandaleusement si peu à montrer en contrepartie* ». Easterly affirme que « *Nous [l'Occident] tirons tout le crédit des miracles économiques des cinquante dernières années, comme la Corée et Taïwan quand, en fait, nous ne le méritons pas* ». Et il ajoute : « *Nous nions toute responsabilité du fait qu'en dépit de plus de la moitié d'un billion [10¹², soit mille milliards] de dollars versés à l'Afrique et à d'autres régions et d'une 'nouvelle grande et bonne idée' après l'autre, la majorité des endroits dans*

²⁷ W. Easterly (2006), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, Penguin Press.

lesquels nous nous sommes ingérés le plus ne sont pas dans des situations plus envieuses, voire même sont dans des situations pires qu'auparavant. »

Le modèle SDC encourage une approche de l'aide au développement et de l'aide étrangère fondée sur deux prémisses importantes. Premièrement, la définition d'objectifs clairs, responsabilité première du secteur gouvernemental, y compris les États donateurs ainsi que les organisations telles la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les autres consortiums gouvernementaux de toutes sortes, doivent être complétés par un processus d'implantation fondé sur des mécanismes concurrentiels et mené par des organisations du secteur concurrentiel sous contrats incitatifs, en mettant largement l'accent sur le rendement et les résultats. Deuxièmement, cette implémentation doit nécessairement compter sur une gouvernance adéquate, dans les pays récipiendaires, basée sur les quatre facteurs les plus importants du développement : responsabilité publique, droits humains fondamentaux, liberté économique et droits de propriété.

Ainsi, la première, la plus importante et la plus urgente politique de développement mondial aujourd'hui consiste à rejeter la planification centralisée, la lourde approche bureaucratique et hiérarchique de l'aide au développement et de l'aide étrangère en faveur de processus concurrentiels, en faisant appel aux meilleures ressources humaines et technologiques par le truchement d'entreprises et d'organisations compétentes capables de fonctionner sous des contrats fortement incitatifs. C'est le seul moyen de faire plus que de manifester un intérêt superficiel, conduit par le souci de publicité, et un hommage du bout des lèvres aux objectifs du développement et de l'aide internationale. Comme dans tous les secteurs de l'activité humaine, les régions et les pays sous-développés ont besoin de personnes bien intentionnées seulement si elles sont compétitivement compétentes, c'est-à-dire seulement si elles peuvent montrer et prouver leurs compétences dans un environnement concurrentiel, ouvert, transparent et responsabilisant.

Dans les pays développés sociaux-démocrates, la tentation de la planification centralisée est omniprésente dans les principaux domaines socio-économiques tels l'éducation et la santé. Chaque fois qu'un problème survient – souvent lié à une mauvaise coordination, à un déséquilibre entre l'offre et la demande, à une production ou une distribution inefficace, ou lié à un faible rendement dû à des incitations mal conçues –, la réaction quasi culturelle dans les social-démocraties est de faire appel à l'État pour intervenir, trouver et implanter une solution. Ce qui est paradoxal, c'est que

plus l'État est responsable de la pagaille décriée par les individus et les organisations, plus on lui demande d'intervenir pour résoudre le problème!

Bien entendu, le résultat est que la pagaille devient pire encore et le cycle infernal, plus de pagaille et plus d'intervention de l'État, fonctionnera jusqu'à ce que la pagaille apparaisse elle-même comme l'état normal. Il devient alors de plus en plus difficile de changer le système et son processus sous-jacent, chacune de ces parties défectueuses apparaissant essentielle, compte tenu de sa forte interaction avec les autres parties défectueuses. L'objectif devient alors d'éviter l'effondrement du système lui-même, plutôt que de l'abattre, ce qui est perçu comme pire que le système lui-même.

L'inefficacité totale et omniprésente est une caractéristique inhérente aux systèmes centralisés, fondamentalement hostiles à la modularité et à l'expérimentation. La présence de groupes de pression bien informés qui peuvent tirer profit du système défectueux aux dépens des citoyens rend les choses encore pires puisqu'ils peuvent et sont incités à bloquer tous les changements amenant à un système ouvert, transparent, concurrentiel, centré sur les citoyens et fondé sur des processus de marché favorisant la modularité et l'expérimentation. La société est alors laissée sans autre choix que de verser toujours plus d'argent, de ressources et de capital dans des systèmes inefficaces, tant d'aide étrangère, de santé, d'éducation, que d'autres biens et services publics et sociaux.

LA VALEUR DE LA MODULARITÉ ET DE L'EXPÉRIMENTATION

Le concept de modularité est relativement ancien. On peut retrouver des organisations productrices modulaires dans les vastes mouvements de standardisation industrielle qu'ont connus les industries automobiles et ferroviaires il y a plus d'un siècle. Qu'est-ce que la modularité? Quels sont les avantages liés à la modularité? Quel rôle doit jouer la modularité dans la production des biens et des services publics? Je m'attacherai à répondre aux deux premières interrogations ici, la troisième étant traitée dans le chapitre consacré aux politiques.

La modularité est un concept large qui peut s'appliquer à de nombreuses situations : *modularité dans la conception, la production et l'utilisation*. L'idée originelle est de décomposer le produit final en plusieurs sous-systèmes pouvant être conçus et réalisés indépendamment; ces sous-systèmes ou composants sont d'une complexité moindre comparativement au système dans son ensemble. La production modulaire possède une double dimension : la première dimension réfère à la conception et à la production d'un

bien donné; la seconde dimension réfère à l'aspect organisationnel. Bien souvent, un produit modulaire engendre une organisation modulaire.

En ce qui concerne les produits finis, les interfaces définissent les caractéristiques relationnelles entre les composants. L'architecture est dite parfaitement modulaire lorsque les interfaces sont parfaitement découplées (c'est-à-dire qu'une modification sur l'un des modules connectés par l'interface n'entraîne pas de modification sur les autres éléments connectés par cette interface) et parfaitement standardisées (c'est-à-dire qu'elles acceptent la connexion d'une grande variété de composants). À l'opposé, se trouvent les produits finis intégraux. En général, une architecture parfaitement modulaire doit être comprise comme un idéal au plan des coûts et de l'efficacité.

En ce qui concerne les organisations, la modularité est présente si chaque unité organisationnelle peut travailler en toute indépendance sur les paramètres et les caractéristiques d'un sous-système du produit fini. Comme le notent F. Catel et J.C. Monateri (2004),²⁸ une organisation modulaire est composée : « *de l'architecte qui définit les règles de conception explicite; des modules organisationnels qui sont les fournisseurs et qui travaillent indépendamment selon les paramètres intrinsèques du module dont ils ont la charge ; des interfaces organisationnelles constituées par les procédures d'échange d'information.* »

Je ne pousserai pas plus avant mes propos sur la notion de modularité dans le contexte des produits finis et des organisations. Je dois maintenant répondre à la seconde question : *quels sont les avantages liés à la modularité?* Tout d'abord, comme le souligne T. Sturgeon (2002),²⁹ les différentes architectures modulaires sont formées de groupes d'acteurs opérant de manière parallèle et distribuée. Ainsi, aucune coopération entre les membres n'est nécessaire dans une architecture modulaire. De simples relations de marchés sont suffisantes, car « *le rétablissement du pouvoir incitatif du marché ainsi que la spécialisation approfondie seraient alors les avantages majeurs d'une organisation en réseau modulaire* ».

²⁸ F. Catel et J.C. Monateri (2004), "Modularité : l'émergence de nouvelles compétences organisationnelles dans les industries de biens complexes", Université de Grenoble.

²⁹ T. Sturgeon (2002), "Modular Production Networks: A New American Model of Industrial Organization", *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, no. 3, pp. 451-496.

Enfin, pour reprendre les termes de C.Y. Baldwin et K.B. Clark (2006) :³⁰

« (...) L'ESSENCE DE LA MODULARITÉ, POUR NOUS, RÉSIDE DANS LES OPTIONS QU'ELLE FOURNIT AUX CONCEPTEURS DE REPORTER ET DE RÉVISER LES DÉCISIONS CLÉS. MANIFESTEMENT, CEPENDANT, TOUTES LES DÉCISIONS À PROPOS DE LA CONCEPTION D'UN OBJET NE PEUVENT ÊTRE REPORTÉES : DES DÉCISIONS PRÉCOCES SONT NÉCESSAIRES POUR FOURNIR UNE STRUCTURE COORDONNÉE. CES DÉCISIONS PRÉCOCES, EN RETOUR, SERVIRONT DE RÈGLES – RÈGLES DE CONCEPTION. DES RÈGLES DE CONCEPTION SONT NÉCESSAIRES POUR GOUVERNER UN SYSTÈME MODULAIRE, ASSURANT QUE LES PARTIES CONSTITUTIVES NE S'OPPOSENT PAS ET CE FAISANT TIENT LE SYSTÈME DANS SON ENSEMBLE. CES RÈGLES, LORSQU'ELLES SONT BIEN CONSTRUITES, FOURNISSENT UNE HARMONIE ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES D'UN SYSTÈME MODULAIRE. (...) LES CONCEPTS MODULAIRES CRÉENT DES OPTIONS ET PEUVENT ÉVOLUER. »

Dans le modèle SDC, le concept de modularité organisationnelle et industrielle est omniprésent dans la production et la distribution de biens et de services publics et sociaux. Quel rôle doit jouer la modularité dans la production des biens et des services publics et sociaux? Quel niveau de modularité désirons-nous ou avons-nous besoin de promouvoir pour optimiser la production et la distribution de ces biens et services? Une fois de plus, le rôle de l'État est crucial : son rôle doit-il se cantonner à l'architecture de ces organisations? Existe-t-il une relation entre la modularité et le droit à la contestation économique, expression de la liberté économique? Ces questions seront abordées plus tard dans l'ouvrage.

2.3 SDC : DÉFINITION

Je compléterai cette brève présentation des principales composantes (objectifs et principes) du modèle SDC avec une courte définition résumant l'ensemble.

Le modèle SDC est une « nouvelle » philosophie sociale-démocrate qui insiste sur l'importance :

- de séparer strictement les objectifs (optimisation du bien-être de tous les citoyens à travers la cohésion sociale, la croissance maximale et la liberté

³⁰ C.Y. Baldwin and K.B. Clark (1997), "Managing in an Age of Modularity", *Harvard Business Review*, September-October, pp. 84-93.

économique - contestation) des moyens et des modalités (processus de production et de distribution)

- de concevoir, de définir et de mettre en œuvre des politiques dans une perspective de réalisme comportemental pour atteindre une efficacité et une efficience globales (rationalité, incitations, concurrence, aussi bien que modularité et expérimentation)
- d'utiliser des institutions concurrentielles, anciennes et nouvelles (à créer), pour mettre à profit la diversité des connaissances, des capacités d'innovation et des compétences des citoyens pour le mieux-être de tous.

Nous avons maintenant une meilleure compréhension des idées les plus importantes qui constituent les piliers du mouvement social-démocrate concurrentiel. Le modèle SDC proposé ici est construit sur ces piliers, mais il est ancré dans une croyance profonde en une nouvelle forme de social-libéralisme. Cependant, la SDC n'est pas une idéologie au sens d'une philosophie du monde et de la vie. Ainsi, un nombre important des problèmes macroéconomiques ou sociologiques majeurs discutés plus haut ne seront pas résolus dans cet ouvrage, du moins pas directement.

Un social-démocrate concurrentiel est un social-démocrate qui s'occupe non seulement d'assurer un niveau optimal de biens et de services publics et sociaux, mais également d'assurer que leur production, leur distribution et leur fourniture soient effectuées de manière efficace. Ces biens et ces services, lorsqu'ils sont produits de façon efficace, constituent les bases d'une cohésion sociale stable et unifiée. De plus, un social-démocrate concurrentiel s'oppose à la réduction de la qualité et de la quantité des biens et des services publics et sociaux sous le simple prétexte qu'ils sont chers à produire.

Être un social-démocrate concurrentiel c'est se questionner régulièrement sur les moyens et les modalités par lesquels les biens et les services publics et sociaux sont produits, distribués et fournis. Si ces moyens et ces modalités sont inefficaces (en n'atteignant pas les objectifs poursuivis) ou inefficients (en n'atteignant pas les résultats à un coût social minimum), il devient possible d'accroître la production, la distribution et la fourniture de biens et de services publics et sociaux pour augmenter le mieux-être. C'est pour assurer cette implémentation efficace des objectifs de la social-démocratie que le concept de concurrence entre en jeu.

CHAPITRE 3 : LES RACINES ET FONDEMENTS DE LA SOCIAL-DÉMOCRATIE

Priez pour la survie du gouvernement car, sans la crainte qu'il inspire, les gens se dévoreraient vivants entre eux.

(Rabin Hananya Segan Ha-Kohanim, *The Babylonian Talmud*, Avot 3:2)

La valeur d'un État, à la longue, tient à la valeur des individus qui le composent. Un État qui écrase ses hommes dans le but d'en faire des instruments plus dociles entre ses mains, même dans un dessein salubre, constatera qu'aucune grande réalisation ne peut être accomplie avec de petits hommes.

(John Stuart Mill, *On Liberty*, 1859)

La nature particulière de l'État moderne, la complexité et la délicatesse de ses fonctions, la gravité des problèmes politiques, économiques et sociaux qu'il est appelé à résoudre en font le lieu géométrique des faiblesses et des inquiétudes des peuples.

(Curzio Malaparte, *La technique du coup d'État*, 1931)

La social-démocratie concurrentielle n'est pas un objet sans histoire. À l'inverse, comme nous le verrons dans cet ouvrage, cette nouvelle perspective sur la politique et l'économie est à la fois une continuation (principalement sur les principes fondamentaux) de la déjà bien établie social-démocratie actuelle, une idéologie qui existe depuis plus d'un siècle et une rupture significative (principalement dans les moyens et les modalités) par rapport aux multiples social-démocraties qui sont apparues et se sont développées depuis 100 à 150 ans.

Il est important de constater qu'en dépit du fait que le modèle SDC part d'un ensemble de principes et d'objectifs fondamentaux similaires à ceux qui définissent largement le mouvement social-démocrate, les différences sont importantes. Ainsi, le modèle SDC est nettement différent des autres modèles contemporains de social-démocratie qui sont apparus sous des appellations telles que l'État social, la société de marché social, le socialisme de marché, la Troisième voie en Angleterre, le Nouveau centre en Allemagne,

les réformes du Parti libéral australien qualifiées de « rationalisme économique » et de « politique nationale de concurrence », le mouvement Rogernomics en Nouvelle-Zélande ou même le manifeste Blair-Schröder de 1999 pour une social-démocratie moderne.

La plupart de ces « réformes » de la social-démocratie ont tenté de trouver un certain équilibre entre l'économie de marché et les idéaux sociaux-démocrates. Leurs échecs relatifs ou leurs succès mitigés sont probablement dus à la fois à une confusion systématique entre fins et objectifs, d'une part, et moyens et modalités, d'autre part, et à une incapacité de planifier efficacement la transformation nécessaire d'un système de commande et de contrôle bureaucratique en un système décentralisé concurrentiel (marché) pour la production, la distribution et la fourniture des biens et de services publics et sociaux.

Le modèle SDC respecte strictement la distinction entre « fins et objectifs », c'est-à-dire, la conception du panier des biens et de services publics et sociaux, à la fois en quantité et en qualité, et « moyens et modalités » par lesquels ce panier sera produit et distribué. Ainsi, le modèle SDC repose sur la séparation entre le rôle du secteur gouvernemental et le rôle du secteur concurrentiel, aussi bien que sur les politiques et les programmes caractérisés dans la suite de l'ouvrage. La recherche d'une coexistence, d'une complémentarité et d'un renforcement optimal entre, d'une part, le *charme* des politiques sociales-démocrates vis-à-vis de la provision de biens et de services publics et sociaux pour le bien-être de tous les citoyens, et d'autre part, *l'efficacité* des mécanismes de marché dans la sphère de la production et de la distribution, quel que soit le type de biens et de services considérés, est activement poursuivie et atteinte par le modèle SDC.

En un sens, le modèle SDC peut être qualifié par l'oxymore social-démocratie rationnelle centrée sur l'efficacité ou social-démocratie libérale, et même à travers le super-oxymore « social-démocratie néolibérale » ! Plus sérieusement, c'est potentiellement le modèle social-démocrate ultime.

Dans le but de bien saisir le concept de social-démocratie concurrentielle, il est nécessaire d'en connaître et d'en comprendre les racines et les fondements. Par conséquent, je débiterai en décrivant l'évolution de cette idéologie depuis sa naissance à la fin du 19^e siècle, à l'extrême gauche du spectre des politiques, jusqu'à sa position actuelle au centre-droit ou au centre-gauche. Je présenterai alors les bases et les politiques qui caractérisent le mouvement social-démocrate dominant dans sa forme

actuelle. En effet, depuis plusieurs décennies maintenant, les partis sociaux-démocrates ont été parmi les groupes les plus influents dans une vaste majorité de pays démocratiques.

3.1 UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA SOCIAL-DÉMOCRATIE

Le mouvement social-démocrate a une histoire tumultueuse de fusions et de séparations depuis ses origines. La social-démocratie fut d'abord une appellation du mouvement socialiste international et, en particulier, de la Deuxième Internationale fondée en 1889 grâce à l'initiative, notamment, de Friedrich Engels, devenue depuis un mouvement centriste présent sous une forme ou une autre dans la plupart des pays avancés ou développés. Ce court chapitre sur l'histoire de la social-démocratie n'a clairement pas la prétention d'être exhaustif ni tout à fait précis sur les détails. C'est une revue rapide des racines et des fondements, ou du moins de certains d'entre eux, de façon à ce qu'il soit plus aisé de saisir à la fois les ressemblances et les différences entre le modèle SDC présenté ici et les nombreuses factions des mouvements sociaux-démocrates du dernier siècle et demi.

Le courant moderne social-démocrate est né d'une rupture au sein du mouvement socialiste, au début du 20^e siècle, entre deux groupes possédant une vision différente des idées de Karl Marx. De nombreux mouvements apparentés, y compris le pacifisme, l'anarchisme ou le syndicalisme, sont apparus au même moment (souvent en sortant du mouvement socialiste principal) et ont émis des objections variées et parfois sévères envers le marxisme.

Les sociaux-démocrates, qui représentaient la majorité des socialistes à ce moment-là, ne rejetaient pas le marxisme (et en fait, déclaraient le soutenir), mais souhaitaient le réformer et également modérer leurs critiques envers le capitalisme. Ils affirmaient que le socialisme devait être atteint par l'évolution plutôt que par la révolution. Ces opinions furent farouchement combattues par les révolutionnaires socialistes, qui affirmaient que toute tentative de réforme du capitalisme était vouée à l'échec puisque les réformateurs seraient graduellement corrompus et, éventuellement, ils se transformeraient en capitalistes eux-mêmes.

En dépit de ces différences, les branches réformiste et révolutionnaire du socialisme restèrent relativement unies jusqu'au déclenchement de la Première Guerre mondiale. La guerre s'avéra être la goutte d'eau qui fit déborder le vase, amenant des tensions jusqu'à la rupture. Les socialistes réformistes ont soutenu leurs gouvernements respectifs dans la guerre, un fait qui a été ressenti par les socialistes révolutionnaires

comme une véritable trahison envers la classe des travailleurs (puisque cela trahissait le principe selon lequel les travailleurs de tous les pays devaient s'unir pour combattre le capitalisme). Finalement, durant et après la révolution russe, la plupart des partis socialistes du monde se scindèrent. Les socialistes réformistes prirent le nom de **SOCIAUX-DÉMOCRATES**, tandis que les socialistes révolutionnaires commencèrent à s'appeler **COMMUNISTES** et, rapidement, formèrent le mouvement communiste moderne.

À la suite de la séparation entre les sociaux-démocrates et les communistes, une autre scission se réalisa parmi les sociaux-démocrates, entre ceux qui croyaient encore qu'il était nécessaire d'abolir le capitalisme (sans révolution) et de le remplacer par un système socialiste par des moyens démocratiques et ceux qui croyaient que le système capitaliste pouvait être utilisé, mais qu'il nécessitait certains ajustements ou améliorations. Parmi ces changements nécessaires, on pouvait trouver la nationalisation des activités importantes, l'implémentation de programmes sociaux (éducation publique, système universel de santé, assurance-chômage) et, plus généralement, la redistribution partielle des revenus et des richesses à travers un État providence, dans le but de rendre le capitalisme plus humain.

Finalement, la plupart des partis sociaux-démocrates passèrent sous la coupe des partisans d'un système capitaliste amélioré et, à la suite de la Seconde Guerre mondiale, abandonnèrent tout objectif ou engagement visant à abolir le capitalisme. En général, ces sociaux-démocrates qui voulaient simplement améliorer le capitalisme prirent le nom de **SOCIAUX-DÉMOCRATES** (en vertu de leur position dominante), tandis que ceux qui souhaitaient abolir graduellement le capitalisme par des moyens démocratiques devinrent des **DÉMOCRATES SOCIALISTES**.

Les partis sociaux-démocrates ont suivi, partout dans le monde, une évolution en zigzag depuis leur création. Le parti social-démocrate allemand (le SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, formé par l'alliance des partisans de Karl Marx et de Ferdinand Lassalle en 1875), devint le plus puissant parti socialiste en Europe et conduisit à l'instauration, entre 1900 et 1914, des semaines de travail les plus courtes, des vacances les plus longues et des meilleurs avantages, et accomplit tout cela en période préparatoire à la guerre. Dans beaucoup d'autres pays, des partis travaillistes furent créés. Ainsi, de l'idéal social-démocrate émergèrent de nombreux partis parfois bien établis dans la classe des travailleurs, mais continuant à être des partis autonomes. Le parti travailliste australien eut plus de succès, formant un gouvernement en 1904,

comparativement au parti travailliste anglais qui fit élire ses premiers représentants en 1906, mais dut attendre la fin de la Première Guerre mondiale pour former un gouvernement.

La décennie qui suivit la Première Guerre mondiale s'avéra être la décennie sociale-démocrate. Le parti travailliste anglais forma un gouvernement en 1924 et le parti social-démocrate allemand fut au pouvoir une bonne partie de la décennie. Après la grande dépression, l'Europe vit apparaître les États fascistes, les partis travaillistes australien et anglais furent vaincus, tandis que seule la Suède conserva son gouvernement social-démocrate élu pour la première fois en 1932.

Durant la Seconde Guerre mondiale, les sociaux-démocrates atteignirent leur point le plus bas. À cause de l'engagement des communistes aux côtés des nazis, une large part de l'idéologie associée au socialisme fut bannie. La Grande-Bretagne, la Suède, la Suisse, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande furent les seuls pays qui disposèrent de partis « socialistes » ayant l'autorisation de fonctionner. C'est seulement après 1945 que les partis sociaux-démocrates furent réélus, notamment en Grande-Bretagne. Le SPD allemand fut défait en 1949 lors des premières élections libres d'après-guerre.

La grande dépression et la prospérité économique d'après-guerre associées aux nouvelles idées de Keynes sur l'intervention de l'État permirent aux idées sociales-démocrates de gagner en popularité. Non seulement l'État devait soutenir la demande et la croissance économique nationale, mais il devait également assurer une certaine justice sociale. Cela rendit possible l'acceptation par les travailleurs du capitalisme, avec toutes ses implications, en échange d'une sécurité d'emploi et d'une intervention plus active du gouvernement. Ces politiques macroéconomiques furent largement appliquées dans les années 50 et 60, époque où les partis sociaux-démocrates et les politiques de l'État providence étaient présents dans de nombreux pays et en particulier, en Europe.

Mais la guerre froide, l'avancée des communistes et les divisions au sein du mouvement social-démocrate, en partie dues à la participation soviétique à la Seconde Guerre mondiale, menèrent à des gouvernements plus conservateurs. Seuls la France et les pays scandinaves conservèrent des partis sociaux-démocrates d'une certaine importance. Durant les années 60 et 70, les partis travaillistes et les sociaux-démocrates dont la base originelle était composée de travailleurs et de syndicats n'étaient pas suffisants et la plupart des réformes politiques furent orientées vers la satisfaction de la demande de la classe moyenne.

L'instabilité économique des années 70 et 80 contribua au déclin des gouvernements sociaux-démocrates en faveur de gouvernements plus conservateurs. Les récents défis auxquels font face les gouvernements, à savoir la mondialisation des marchés, l'augmentation de l'interdépendance entre les nations et l'augmentation des préoccupations pour une justice sociale à l'intérieur de la société civile conduisirent, dans les années 90, à un débat sur le modèle social-démocrate à développer pour atteindre les objectifs sociaux-démocrates à l'intérieur de ces nouvelles réalités économiques. Le débat se poursuit et les solutions proposées à l'intérieur du mouvement social-démocrate sont nombreuses. Mais dans un sens, il existe un terrain commun qui unit la plupart des sociaux-démocrates. L'objet du prochain paragraphe est précisément de caractériser ce terrain commun.

3.2 LES PRINCIPES ET LES POLITIQUES DE LA SOCIAL-DÉMOCRATIE

La position actuelle des mouvements sociaux-démocrates est quelque part entre les deux principales idéologies politiques qui ont dominé la période suivant la Seconde Guerre mondiale. La première est le socialisme, qui se fonde sur la croyance que l'État est l'agent en qui on peut avoir le plus confiance dans la société et que, par conséquent, plus l'État contrôle de manière centrale et dans le moindre détail, pas seulement la vie économique, mais aussi la vie sociale, mieux se porte la société et plus élevé est le niveau de bien-être. C'est le projet qu'a tenté de mener à bien l'Union soviétique. Cette idéologie ne laisse que peu de place au capitalisme : les forces du marché peuvent être légèrement tolérées, mais sont en principe aberrantes. La seconde idéologie, le néolibéralisme, se place à l'opposé de ce point de vue. Il croit que l'État, comme l'a dit un jour Ronald Reagan, n'est pas partie de la solution, mais partie du problème. Il reconnaît qu'il existe un besoin et certains espaces pour l'État, mais que, au fond, il exerce, en général, une « mauvaise » influence et devrait être étroitement contrôlé. Le mieux se trouve dans l'économie de marché et la liberté de choix, de transactions et d'échanges qu'elle permet.

La vision des sociaux-démocrates, au moins depuis les années 70, est le besoin de s'éloigner de ce qu'ils considèrent comme un débat stérile entre gauche et droite – entre ceux qui sont favorables soit à l'État, soit à la libre entreprise pour résoudre tous les problèmes. Au contraire, ils recherchent une nouvelle forme de philosophie politique qui se focalise sur l'adaptabilité des économies et des sociétés à la pression de la mondialisation. Les principes de cette idéologie renouvelée sont, exprimés dans le

manifeste Blair-Schröder de 1999 : liberté et égalité des chances, solidarité et responsabilité envers les autres, équité et justice sociale (rationalité démocratique).³¹

Les principes **DE LIBERTÉ ET D'ÉGALITÉ DES CHANCES** se réfèrent à l'autonomie personnelle, au pluralisme et à la méritocratie. Chaque membre de la communauté sociale ou politique devrait bénéficier des ressources et des capacités élémentaires qui sont nécessaires à la survie voire à l'épanouissement individuel dans les économies de marché avancées. L'accent est mis ici sur les standards en matière de protection sociale, de santé et d'instruction (aptitude, compétence, employabilité). De plus, il doit exister une égalité des chances du début à la fin, telle qu'exposée dans les plans et les procédures contre la discrimination et visant à vérifier les relations asymétriques de pouvoir.

Le principe **DE SOLIDARITÉ ET DE RESPONSABILITÉ ENVERS AUTRUI** suppose l'acceptation de la responsabilité morale et de la vertu sociale. Le marché est vu alors comme un espace de paix et d'expression productive de l'individualité et de la sociabilité. Les acteurs du marché font beaucoup plus que des échanges occasionnels. Ils se conforment aux règles juridiques et aux préoccupations locales (avec les parties contractuelles), aux transactions décentes et honnêtes, aux coentreprises quand l'intérêt collectif est en cause et à l'initiative sociale basée sur la capacité de payer. Le principe de solidarité et de responsabilité à l'égard d'autrui se traduit par la réciprocité. L'expression « pas de droit sans responsabilité » signifie que ceux qui souhaitent profiter des bénéfices économiques de la coopération sociale, dans un sens large, ont l'obligation de contribuer, à la hauteur de leurs capacités, au mieux-être de la collectivité en contrepartie de ces bénéfices.³² Les gouvernements doivent les politiques publiques elles-mêmes vers l'autonomie »; plus exactement, vers la prise en charge par chaque citoyen de sa propre autonomie.

Les principes **D'ÉQUITÉ ET DE JUSTICE SOCIALE OU DE RATIONALITÉ DÉMOCRATIQUE** veulent que cette poursuite des objectifs sociaux-démocrates soit compatible avec les principes de justice procédurale et de légitimité démocratique (constitutionnalisme), ainsi qu'avec les principes d'efficacité statique et dynamique (compétitivité). L'arbitrage entre les objectifs politiques conflictuels doit être fondé sur une délibération publique permanente sous le signe du dialogue civil, de la décentralisation, de la subsidiarité et de la démocratie dans toutes les formes modernes de groupes et d'organisations.

³¹ Pour plus d'information sur les principes de la social-démocratie, se référer, parmi les nombreuses sources, à J. De Beus et T. Koelble (2001), "The Third Way Diffusion of Social Democracy: Western Europe and South Africa Compared", *Politikon*, 28(2), pp. 181-194.

³² Voir S. White (1999), "Rights and Responsibilities", dans Gamble and Wright (eds), *The New Social Democracy*, Oxford: Blackwell.

De ces principes découlent différentes variantes des politiques de centre-droit appliquées à travers le monde : Europe, Canada, Nouvelle-Zélande et Brésil par exemple. On peut identifier un certain nombre de caractéristiques communes à la représentation de la social-démocratie émergeant de ces politiques. Une liste non exhaustive de ces caractéristiques devrait inclure ce qui suit, mais pas toujours à un niveau identique ou avec le même engagement. Néanmoins, elles constituent actuellement la conception dominante de la social-démocratie.

1) La social-démocratie devrait accueillir avec bienveillance la mondialisation comme une source première de croissance économique dans un régime de liberté économique et de pluralisme. Une politique de croissance possède deux dimensions. D'un côté, la croissance est issue des nouveaux services technologiques (informatique, Internet, biotechnologie) et des nouveaux services commerciaux et de distribution. D'un autre côté, la croissance doit aussi être qualitative et minimiser autant que possible la dégradation environnementale indésirable, en particulier, grâce à l'invention et à l'adoption (innovation) de meilleures méthodes de production et de gestion. Le processus de croissance doit trouver un équilibre entre les biens publics et les biens privés, le travail et les loisirs, les anciens et les nouveaux risques, la concurrence et les liens communautaires locaux. L'objet de la croissance économique est d'abord et avant tout d'élargir et d'approfondir la liberté humaine.

2) La social-démocratie devrait restaurer la force du plein emploi et de l'éthique du travail. L'objectif des politiques d'emploi est peu orthodoxe sous de nombreux aspects. Le plein emploi concerne les hommes et les femmes, aussi bien les jeunes que les vieux, la majorité comme les minorités. Il suppose des emplois à temps partiel comme dispositif pour équilibrer, entre autres, les obligations contractuelles vis-à-vis des employeurs et les obligations familiales. Il doit inclure des possibilités de sortie temporaire (formation de longue durée) et un chômage frictionnel (allocations de chômage avec un taux efficace de remplacement) comme conséquences involontaires de la plus grande mobilité des travailleurs. Il doit tenir compte de la qualité des emplois, c'est-à-dire du travail comme source d'estime de soi et de développement personnel, de socialisation, de revenu et de carrière (salaire minimum, conditions de travail décentes) et il doit être sensible à une comparaison pertinente entre les secteurs ouverts à la concurrence et les secteurs protégés (services publics inclus).

3) La social-démocratie devrait créer des conditions comparables pour l'égalité des chances, tout en acceptant des résultats différents aux plans des revenus, de la richesse,

des styles de vie et du prestige. La « célébration de la créativité, de la diversité et de l'excellence »³³ est, cependant, limitée dans un double sens. Les sociaux-démocrates visent à abolir et à contrôler les différences extrêmes de revenus non gagnés et de richesses héritées. La pauvreté devrait être combattue à l'aide d'un assortiment de politiques de sécurité, de politiques fiscales et morales de promotion de l'acceptation d'emplois au bon niveau de compétence, d'instruction, de garderies, de sanctions (systèmes où les chômeurs doivent participer à des programmes de création d'emploi pour recevoir des allocations), de renouveau urbain (contre la ségrégation, les ghettos, le crime organisé et les zones de non-droits), de valeurs familiales, aussi bien que de l'accès aux services sociaux (pas de cercle vicieux auquel sont confrontés les bénéficiaires d'allocation de chômage ou d'insertion qui ne peuvent travailler, même de manière temporaire, sans perdre leurs droits aux services gratuits). De plus, les stratégies d'« évasion fiscale » (prix de transfert et exportation du profit réalisé pour éviter de payer des taxes et impôts) et de « double bénéfice » (biens et services publics consommés dans un pays, mais dont les revenus sont déclarés et les taxes payées dans un pays étranger) devraient être découragées et combattues.

4) Les sociales-démocraties devraient renforcer leur engagement envers une société ouverte et les missions humanitaires via un large éventail de mesures. Cela inclut, entre autres choses, l'hospitalité envers les réfugiés politiques, l'aide à l'intégration des travailleurs étrangers (cours de langue, programmes spéciaux pour l'emploi des travailleurs étrangers et le développement de l'esprit d'entreprise de ces derniers), la régulation d'un commerce mondial ouvert, juste et concurrentiel et hostile aux interventions politiques en faveur de champions nationaux ainsi qu'aux subventions à l'exportation et aux subventions biaisant le commerce), le développement de l'aide humanitaire sous condition de bonne gouvernance, la participation aux opérations de maintien de la paix et de respect des pactes de stabilité régionale.

5) Enfin, la social-démocratie devrait promouvoir l'inclusion des citoyens et une forte démocratie. Cette réforme implique, entre autres choses, un pacte social, une autonomie régionale, des prises de décisions interactives, des protections légales pour les minorités et les femmes, un financement raisonnable des partis politiques des associations non gouvernementales, des institutions et des pratiques de démocratie représentative et directe (responsabilité financière, pouvoirs du parlement, référendum), et des libertés et responsabilités personnelles.

³³ Le programme conjoint de T. Blair de la Grande-Bretagne et de G. Schröder de l'Allemagne (1999).

CHAPITRE 4 : LES FACTEURS-CLÉS DE CROISSANCE (« *FAB FOUR* »)

L'objectif fondamental du modèle SDC est l'amélioration optimisée du bien-être de tous les citoyens grâce à la cohésion sociale, à la croissance maximale et à la liberté économique, y compris le droit de contester les fournisseurs actuels de biens et de services publics et sociaux. Ce chapitre est consacré aux quatre principaux facteurs de croissance qui soutiennent le développement économique et social. Les politiques générales d'accroissement et d'encouragement de la croissance qui incarnent ce modèle doivent être mises en œuvre dans de nombreux secteurs de l'économie : santé, transport, énergie, environnement, etc. Elles seront présentées et discutées plus tard.

Il y a un fort consensus parmi les économistes sur le fait que les facteurs principaux expliquant les différences de rendement entre les pays et les régions en matière de croissance économique, de bien-être collectif et de niveau de vie sont les suivants : la quantité et la qualité de capital humain, la capacité à inventer et à innover, la qualité et l'intensité des mécanismes incitatifs et, finalement, la qualité des mécanismes d'allocation des ressources privées et publiques et des mécanismes de coordination; les deux derniers définissant le concept général de bonne gouvernance des organisations et des institutions.

L'importance des quatre facteurs-clés de croissance et, par conséquent, de bien-être collectif, est omniprésente dans tous les secteurs de la société, dans tous les réseaux de parties intéressées, dans tous les mécanismes d'allocation de ressources et de résolution de conflits, et dans tous les champs de l'activité humaine, d'où l'importance de les présenter au début et de leur donner une place importante. De plus, ces quatre facteurs de croissance sont fortement complémentaires, car caractérisés par un niveau élevé de supermodularité : l'accroissement d'un facteur augmente la valeur incrémentale des autres et réciproquement.

Bien qu'il soit utile de présenter et de comprendre ces facteurs de croissance quasi indépendamment, leurs impacts sur la croissance, et donc sur le bien-être collectif, sont significativement interdépendants et entremêlés. Par exemple, un principe fondamental du modèle SDC est que l'intelligence et la créativité sont uniformément réparties dans le temps, dans les sociétés et dans les pays. Les rendements relatifs de ces sociétés et de ces périodes en matière d'innovation et de commercialisation peut différer et diffère effectivement, moins à cause d'un différentiel de dotation en capacités créatrices qu'à

cause des différences dans les portefeuilles de compétences acquises, les structures et mécanismes incitatifs, les mécanismes d'allocation des ressources et de coordination (gouvernance) auxquels faisaient face leurs membres, individus et organisations.

Croissance, gains de productivité et bien-être dépendent principalement des règles de gouvernance dans les organisations et les institutions, y compris des mécanismes incitatifs efficaces et des mécanismes d'allocation des ressources et de coordination efficaces. Effectivement, les compétences et le capital humain, les inventions et les innovations, aussi bien que les ressources naturelles sont des facteurs déterminants de la croissance et du bien-être, mais la bonne gouvernance des affaires privées et publiques est probablement le facteur le plus important. Il en est ainsi, car, dans un sens, les règles de bonne gouvernance déterminent le développement, l'évolution et l'adaptation des compétences et du capital humain, le choix des investissements et donc le portefeuille de technologies de pointe, aussi bien que la manière dont les ressources naturelles sont exploitées pour le bénéfice de tous. Le facteur de bonne gouvernance tient, dans ces conditions, une place dominante dans les politiques caractérisant la social-démocratie concurrentielle.

4.1 LE PREMIER FACTEUR : LE CAPITAL HUMAIN

L'éducation, plus généralement la formation du capital humain, définie comme le portefeuille individuel et social de connaissances et de compétences avec les capacités cognitives et la dextérité, les savoirs-outils, les savoirs comportementaux et les savoir-faire spécialisés, représente une source déterminante de croissance.

Les pays et les régions doivent développer efficacement leur stock en capital humain dans le but de bénéficier pleinement des perspectives de croissance accélérée offertes par la mondialisation des marchés, les nouvelles technologies de l'information et de la communication et l'internationalisation des cultures. Le développement efficace du capital humain implique pour un pays de s'assurer que chaque individu peut accroître ses compétences, quelle que soit sa dotation initiale : accessibilité aux outils et aux programmes de développement du capital humain aussi bien que rationalisation des choix et des efforts de toutes les parties intéressées. Pour atteindre cet objectif, l'offre de programmes de formation doit être diversifiée dans un contexte d'éducation et de formation continue.

Le niveau de compétitivité et de productivité, aussi bien que d'innovation et de commercialisation des innovations, et par conséquent des gains en qualité de vie d'une société, d'un pays ou d'une région, dépendent des fondements suivants :

PREMIÈREMENT, la capacité de son secteur éducatif au sens large de répondre aux besoins industriels et sociaux en matière de talents et de compétences de différents types et niveaux à la fois en qualité et en quantité; **DEUXIÈMEMENT**, l'importance et l'efficacité de ses investissements en R-D et sa capacité de transformer ces investissements de R-D en inventions et en innovations à succès et en succès commerciaux, c'est-à-dire de transformer les nouvelles idées en nouveaux processus, produits et services; **TROISIÈMEMENT**, la flexibilité avec laquelle cette société peut s'adapter aux changements de son environnement social, économique et commercial et la volonté et la détermination qu'elle montre à relever les défis que ces changements exogènes et endogènes soulèvent.

Récolter les pleins bénéfices de ces investissements en formation de capital humain n'est pas chose facile. Dans le but de récolter les pleins bénéfices de ces investissements en capital humain, un pays ou une région doit avec succès relever le « défi » des compétences : ces bénéfices récoltés sont plus importants, le plus souvent avec une marge importante, lorsque les compétences acquises sont en adéquation avec les besoins exprimés par la société sur le marché du travail dans un avenir proche et lointain. D'où l'importance de revoir l'effort national et sectoriel en matière de formation de capital humain et son allocation sur les différentes aptitudes et compétences développées en quantité comme en qualité.

L'OCDE définit le capital humain comme « *les connaissances, les aptitudes, les compétences et les autres attributs, réunis chez les individus, qui ont trait à l'activité économique* ». Le capital humain peut être associé au comportement économique des individus, surtout à la façon dont la somme de connaissances et d'aptitudes leur permet d'accroître leur productivité et leurs revenus et, ainsi, de participer à l'accroissement de la productivité et de la richesse des entreprises et des organisations dans lesquelles ils travaillent et vivent. La formation du capital humain et la croissance économique se nourrissent l'une de l'autre, mais la première précède dans de nombreux cas la seconde. Une récente étude de Serge Coulombe *et al.* (2004)³⁴ suggère que les différences de niveaux moyens de compétence parmi les pays de l'OCDE expliquent 55 % des différences de croissance économique depuis 1960. L'investissement en capital humain, en éducation et en formation, par exemple, est trois fois plus important pour la croissance économique à long terme que l'investissement en capital physique.

³⁴ S. Coulombe S, J.F. Tremblay and S. Marchand (2004), "Literacy Scores, Human Capital and Growth Across 14 OECD countries", *Statistics Canada*, 89-552-MIE.

Le capital humain est source de croissance, mais il peut également favoriser la création et le maintien du capital social. L'éducation et la formation peuvent encourager des habitudes, des aptitudes et des valeurs favorables à la coopération et à la participation sociale. Je peux ici citer Côté (2001) :³⁵ « Heyneman (1998) souligne la contribution que l'éducation peut faire à la cohésion sociale : en fournissant des connaissances sur les contrats sociaux entre individus et entre État et individus; en renforçant les comportements attendus dans le cadre des contrats sociaux, "en partie, par les expériences d'hétérogénéité sociale qu'ont les élèves dans les écoles elles-mêmes", en permettant de mieux comprendre les conséquences à attendre d'une rupture des contrats sociaux; de plus, le respect de la légalité et une appréciation des obligations qu'a la société envers les personnes vulnérables sur les plans économique et social sont aussi des valeurs et des compétences essentielles dans les sociétés démocratiques. »

4.2 LE SECOND FACTEUR : LES INVENTIONS ET LES INNOVATIONS

Comme je l'ai mentionné en introduction, les économistes considèrent la capacité et la volonté d'identifier, d'adopter, d'adapter, d'implanter et de commercialiser les inventions et les innovations, qu'elles soient technologiques, sociales ou organisationnelles, comme la source de la croissance économique. Cette capacité et cette volonté trouvent leurs racines dans les attitudes individuelles vis-à-vis du changement aussi bien que dans les attitudes des institutions sociales, organisationnelles et politiques à l'égard de la flexibilité, de la fiabilité et de la sûreté. La capacité et la volonté d'accepter et de promouvoir les changements générateurs de croissance reposent sur les quatre principaux facteurs de croissance.

Le second facteur important est la promotion des inventions et des innovations qui correspondent à un ensemble d'améliorations des moyens et des modalités pour la production et la fourniture des biens et de services publics et sociaux, maintenant et à l'avenir.

Les inventions sont des découvertes scientifiques et, plus généralement, de nouveaux savoirs résultant de la recherche fondamentale, apparaissant assez souvent comme des idées sans applications concrètes. Les innovations succèdent parfois aux inventions. Elles correspondent à l'application et à la commercialisation réussies des inventions. Pour A. Landry et alii (2001)³⁶ « l'innovation est un processus, plus particulièrement un

³⁵ S. Côté (2001), "The Contribution of Human and Social Capital", *ISUMA*, vol. 2, no. 1.

³⁶ A. Landry, A. Amara et M. Lamari (2001), "Capital social, innovation et politiques publiques", *Isuna*, vol. 2, no. 1.

processus de résolution de problèmes plutôt qu'un événement technologique qui survient principalement au sein des entreprises, non au sein des agences et des laboratoires gouvernementaux ; elle est interactive et implique des relations entre les firmes et les différents acteurs de leur environnement (ces relations sont à la fois formelles et informelles et insèrent les entreprises dans de nombreux réseaux), elle est un processus d'apprentissage diversifié (l'apprentissage peut résulter du "apprendre-en-utilisant", du "apprendre-en-faisant", du "apprendre-en-partageant" ; les sources de savoir peuvent être à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise; l'apprentissage par sources extérieures se rapporte à la capacité de l'entreprise d'absorber le savoir); elle est un processus exigeant l'échange de savoir codifié et de savoir tacite (partager un savoir codifié est essentiel, mais pas suffisant en lui-même); enfin, elle est interactive (un processus interactif d'apprentissage et d'échange où l'interdépendance des acteurs engendre un système, un système d'innovation, un système social d'innovation, un milieu innovateur ou une grappe d'innovations). »

Les inventions et les innovations contribuent à accroître la productivité. Les bénéfices de ces gains de productivité peuvent prendre diverses formes concomitantes : une chute des prix et, par correspondance, une hausse du pouvoir d'achat des ménages, une réduction du temps de travail, une augmentation des profits et, par conséquent, une augmentation des revenus réels et des investissements adaptés pour accroître encore la productivité et l'ajout de valeur, une augmentation des salaires dans la mesure où des pressions se développent sur le marché du travail. Ce n'est pas une liste exhaustive des avantages apparentés aux inventions et aux innovations.

Créer une **POLITIQUE VRAIMENT EFFICACE D'INVENTION ET D'INNOVATION** requiert un soutien important aux inventions et aux innovations, mais, en particulier, à l'élément innovation : les inventions sont nombreuses, les innovations le sont moins. Une politique efficace doit initialement redéfinir les rôles, particuliers, mais interdépendants et complémentaires, des nombreuses parties intéressées du processus invention/innovation/commercialisation : les individus, les universités, les organismes subventionnaires et l'État.

Étant donné la complémentarité et la supermodularité de la relation qui unit les quatre principaux facteurs de croissance, il n'apparaîtra pas surprenant que les inventions et les innovations, qu'elles soient technologiques, sociales ou organisationnelles, soient grandement accrues, sur le plan du nombre, de l'adoption et de l'implémentation à succès, par le niveau et la qualité du capital humain, la qualité des incitations (rentables)

directement tournées vers les inventions, les innovations et la bonne gouvernance des lois et des règlements de propriété intellectuelle. Il n'est ni nécessaire ni possible que tout le monde soit engagé dans la recherche, la découverte ou l'implémentation de technologies ou de découvertes sophistiquées. Il est nécessaire que les individus soient bien instruits, qu'ils soient dans les secteurs générant des inventions ou des innovations ou dans les secteurs dont la croissance dépend de l'adoption et de l'implémentation des inventions et des innovations technologiques, organisationnelles et sociales. Ainsi, en appuyant l'accumulation de capital humain, le gouvernement d'une société sociale-démocrate soutient les inventions et innovations et ainsi la croissance.

Mais dans le but d'introduire des inventions et des innovations, il est important que les politiques sociales-démocrates adaptées soutiennent l'émergence d'équipes intégrant des chercheurs et des entrepreneurs, mais également qu'elles garantissent une protection contre le vol des découvertes par des brevets et des droits d'auteur renforcés. Selon Hernando De Soto (1989),³⁷ le sous-développement est dû à l'absence d'un cadre juridique et social favorisant la valorisation du capital physique et intellectuel.

La prospérité et la croissance d'une société, sa compétitivité et sa capacité d'adaptation aux changements dépendent, en grande partie, de sa capacité à innover et à accumuler du capital humain. Or, la qualité des institutions et des organisations qui composent la société a une influence considérable sur ces facteurs de croissance. Aussi, les politiques fondamentales de croissance que je suggère au sein du modèle SDC apparaissent sous l'égide de la bonne gouvernance, c'est-à-dire, avec de bons mécanismes et structures incitatifs et de bons mécanismes d'allocation des ressources et de coordination.

4.3 LE TROISIÈME FACTEUR : LES INCITATIONS (INFORMATION, CONGRUENCE, COMPATIBILITÉ)

Chaque fois que des organisations ou des individus prennent des décisions, ces dernières ont un impact sur l'utilisation des ressources collectives et, par conséquent, sur la valeur de ces ressources. Si les décisions sont prises de manière efficace, elles créent directement ou indirectement de la richesse en augmentant le niveau des ressources disponibles ou en accroissant leur valeur. Il est, par conséquent, important de comprendre ce qui motive les organisations et les individus lors de leurs prises de décisions concernant l'allocation des ressources qu'ils contrôlent d'une manière ou d'une autre.

³⁷ H. De Soto (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, New York, USA, Harper & Row.

On peut distinguer deux grands ensembles de facteurs expliquant la prise de décision des agents économiques et sociaux : les « préférences » et les « incitations ». Les préférences sont les facteurs profonds émergeant d'un très long processus d'évolution et de survie et du processus de socialisation perpétuelle par lequel tous les humains apprennent à adopter les valeurs sociales et les bons comportements de leurs parents, de leurs familles, de leurs professeurs et de leurs pairs. Il est très difficile de changer les préférences dans le court et le moyen terme. Par conséquent, les facteurs de croissance et les politiques sont mieux interprétés comme faisant partie du second ensemble de facteurs qui expliquent la prise de décision des agents économiques et sociaux, à savoir les incitations. Les incitations sont des outils malléables et puissants de définition des contributions des organisations et des individus à la richesse collective et au bien-être. Dans ce sens, la croissance et les gains de productivité et de bien-être dépendent directement de la qualité et de l'intensité des incitations auxquelles les organisations et les individus font face.

Les mécanismes incitatifs adéquatement intensifs exigent que la rémunération des individus et le profit pour les entreprises soient basés sur leurs rendements. Dans la mesure où trop de mécanismes de rémunération dans les sociétés sociales-démocrates, au niveau des individus, des groupes, des entreprises, ou des organisations, souffrent de faible intensité ou d'un mauvais alignement vis-à-vis des objectifs sociaux, le développement du resquillage, et de la destruction de richesse et de stratégies faisant obstacle à la croissance devient implicitement encouragé à un coût social considérable. Il serait utile d'identifier l'importance relative des mécanismes de compensation à forte intensité versus ceux à faible intensité dans différents secteurs d'une société sociale-démocrate donnée et de les relier à la capacité d'innovation ou aux résultats de commercialisation des différents secteurs.

La rémunération incitative s'adresse aux travailleurs de haut niveau, c'est-à-dire, les travailleurs pour lesquels les caractéristiques de productivité sont difficiles à évaluer au début : i) il est difficile de savoir qui poursuivra une carrière à succès, par exemple dans le domaine de la recherche et de l'enseignement académique (problème de sélection adverse); ii) l'effort au travail est plus difficile à observer (problème de l'aléa moral); iii) le travail est moins standardisé, ainsi plus d'initiatives individuelles sont désirables et nécessaires (encore un problème d'aléa moral); iv) le rendement des individus et des équipes est cruciale pour le succès de l'organisation dans l'atteinte de ses objectifs ou la réalisation pleine et entière de ses missions.

Comme nous le verrons, bien qu'il y ait des problèmes majeurs d'information et d'observation, il n'y a pas lieu d'abandonner la rémunération incitative. La rémunération incitative doit être comprise comme un mécanisme de compensation, qui met les individus dans un contexte tel que la poursuite de leurs intérêts et de leurs objectifs individuels est canalisée vers l'atteinte des objectifs de l'organisation.

Dans ce contexte, les dangers de ne pas avoir de rémunération incitative sont nombreux. Les formules de compensation dans toute organisation sont un outil de gestion fondamental pour coordonner les efforts des différentes divisions et des individus afin qu'ils atteignent le plus haut niveau de rendement possible (mesuré en tenant compte de l'ensemble des objectifs et de la mission de l'organisation). Ne pas réaliser l'importance de cet outil mettra en péril la capacité de l'organisation à remplir pleinement sa mission. La rémunération incitative est la voie la plus efficace pour rendre les acteurs clés d'une organisation responsables de leurs propres contributions au succès ou à l'échec de l'organisation. De plus, elle force l'organisation à affirmer de manière explicite sa mission et ses objectifs.

4.4 LE QUATRIÈME FACTEUR : LES MÉCANISMES EFFICACES D'ALLOCATION ET DE COORDINATION

Tel que mentionné plus haut, les compétences et le capital humain, les technologies de pointe, et les ressources naturelles sont des déterminants importants de la croissance et du bien-être, mais les règles de bonne gouvernance dans les affaires privées comme publiques sont probablement le facteur le plus important. Il est essentiel d'insister encore sur le fait que, dans le modèle SDC, les règles de bonne gouvernance sont vues comme influençant directement le développement, l'évolution et l'adaptation des compétences et du capital humain, les choix d'investissement dans les inventions et les innovations sociales, technologiques et organisationnelles et, par conséquent, le portefeuille de technologies de pointe, et la façon dont les dotations en ressources naturelles sont exploitées pour le bien-être de tous. La bonne gouvernance fait référence à la fois aux mécanismes incitatifs discutés ci-dessus et aux mécanismes d'allocation des ressources et de coordination présentés maintenant.

Le terme **GOVERNANCE** est apparu en 1937 dans l'article « *The nature of the firm* » de Ronald Coase.³⁸ Appliqué dans un premier temps dans le contexte de la gestion de l'entreprise privée, son champ s'est peu à peu élargi pour englober la sphère publique et politique. Bien que ce concept connaisse de multiples définitions et couvre de

³⁸ R. Coase (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, New Series, vol. 4, no. 16, pp. 386-405.

nombreux sous-sujets, il peut être appréhendé de manière relativement globale. La bonne gouvernance, entendue dans son sens le plus large et général, mais particulièrement appliquée à l'approche SDC de la production, de la distribution et de la fourniture de biens et de services publics et sociaux, correspond à une forme radicalement différente du rôle, des actions et des interventions de l'État.

Dans ce concept de gouvernance, les organisations des différents secteurs, à la fois celles actuellement présentes et celles qui émergeront, et les citoyens prennent part à la formulation et à l'implémentation de politiques visant l'objectif unique et ultime de bien-être, le tout dans une structure incitative. Pour obtenir cette participation explicite et organisée, le recours à des mécanismes concurrentiels, à la modularité, à la transparence et à la responsabilisation individuelle et institutionnelle est nécessaire. Ainsi, la bonne gouvernance SDC appelle une réforme majeure de l'État, de sa place, de son rôle et de son étendue, comme de son fonctionnement.

Cette bonne gouvernance SDC doit viser à fonder, à créer et à soutenir des mécanismes efficaces d'allocation des ressources et de coordination, pas seulement dans la production et la fourniture de biens et de services publics et sociaux, mais aussi dans toute l'économie. Des mécanismes efficaces d'allocation des ressources requièrent que de bons signaux soient envoyés aux individus et aux entreprises concernant la rareté relative des biens et des services. Dans la plupart des situations rencontrées en pratique, les mécanismes les plus efficaces sont ceux compatibles avec les mécanismes de marché concurrentiel et les mécanismes d'enchère.

Dans la mesure où, dans les sociétés sociales-démocrates, trop de prix sont administrés, manipulés et contrôlés à des niveaux différents de ceux qu'amèneraient des marchés concurrentiels, l'efficacité de l'économie à générer de la valeur et de la richesse pour les citoyens s'en trouve significativement diminuée. Ces prix administrés génèrent souvent des distorsions dans le niveau général d'effort d'innovation et dans son allocation parmi les entreprises et les activités. Lorsque les prix sont fixés trop bas, il y a surproduction lorsque la demande doit être satisfaite, le bien-être collectif étant alors réduit, car les dernières unités de bien ou de service produites valent moins pour le consommateur que le coût nécessaire à leur production ou sous-production lorsque la liberté de fourniture est respectée, le bien-être collectif étant alors réduit, car nombre d'unités ne seront pas produites bien que leur valeur aux yeux des consommateurs soit plus grande que le coût nécessaire à leur production. Il en est de même, mutatis mutandis, si les prix sont fixés à des niveaux trop élevés, supérieurs aux niveaux concurrentiels. Chaque fois

que ce contrôle des prix est pratiqué, il génère un biais dans l'allocation des ressources dont le coût social variera avec l'importance du contrôle, la différence entre les prix administrés et les prix concurrentiels.

En général, ces contrôles de prix sont utilisés pour « profiter » directement aux consommateurs ou aux producteurs, pour « inciter » les consommateurs à consommer plus du bien ou du service que ce qu'ils auraient consommé sans contrôle, ou pour « protéger » les consommateurs ou les clients contre l'exercice d'un pouvoir de marché de la part des offreurs. Peu importe la raison ou l'objectif visé par ces contrôles de prix, il existe *toujours* un meilleur moyen d'atteindre l'objectif visé, sans fausser de façon excessive l'allocation des ressources. Dans certaines situations, comme pour les architectures en réseau, la conception de systèmes et les biens publics purs, il est nécessaire de considérer d'autres mécanismes de coordination, mais la plupart de ces autres mécanismes peuvent suivre les principes de l'équilibre concurrentiel.

CHAPITRE 5 : LES DIX POLITIQUES ET PROGRAMMES GÉNÉRIQUES

Le modèle SDC est basé sur la croyance fondamentale que les biens et les services publics et sociaux peuvent améliorer le bien-être des citoyens en favorisant à la fois la croissance économique et la cohésion sociale. Être un social-démocrate concurrentiel c'est comprendre qu'il y a une double condition à remplir pour établir une relation clairement positive entre la fourniture de biens et de services publics et sociaux et le bien-être collectif : premièrement, ces biens et ces services publics et sociaux doivent correspondre aux vœux, aux attentes et aux besoins des citoyens et, deuxièmement, ils doivent être produits, distribués et fournis de manière efficace, c'est-à-dire à moindre coût.

Si cette double condition n'est pas remplie, ces biens et ces services publics et sociaux ne seront certainement pas aussi favorables à la croissance et à la cohésion sociale que ce qu'ils auraient pu être ; dans certains cas, ils pourront même réduire la croissance et la cohésion sociale. De nombreux pays sociaux-démocrates courent actuellement ce risque. Le coût des biens et des services publics et sociaux traditionnels est hors de contrôle, car leur production, leur distribution et leur fourniture sont toujours plus inefficaces et cette inefficacité favorise, en retour, des critiques sévères de la part des individus et des groupes réclamant l'abandon de certains de ces biens et de ces services publics et sociaux. De nombreuses réformes jusqu'à ce jour ont visé la baisse du niveau général, quantitatif ou qualitatif, des biens et des services publics et sociaux et ont parfois fini par y arriver. La solution SDC est de s'attaquer directement aux moyens et modalités ou aux processus par lesquels ces biens et ces services publics et sociaux sont produits, distribués et fournis. En effet, il sera possible d'utiliser les réductions de coûts obtenues à partir des gains d'efficacité pour maintenir et accroître le niveau de production et de fourniture des biens et des services publics et sociaux lorsque la valeur sociale des biens et services en question le justifie.

Les sociaux-démocrates concurrentiels proposent une révolution organisationnelle dans la façon dont sont produits, distribués et fournis les biens et les services publics et sociaux. Comment atteindre un meilleur niveau (en qualité et quantité) de biens et de services publics et sociaux et comment s'assurer qu'ils sont fournis de façon efficace sont les deux questions au cœur du modèle SDC. Les dix politiques et programmes génériques qui suivent constituent autant de pierres angulaires du modèle SDC. Ces

politiques et ces programmes sont génériques dans le sens où ils devraient s'appliquer et être implémentés dans tous les secteurs d'activités et tous les domaines d'intervention.

5.1 PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT ET LE MAINTIEN DE COMPÉTENCES CLÉS BIEN DÉFINIES DANS LE SECTEUR GOUVERNEMENTAL ET LE SECTEUR CONCURRENTIEL

Le modèle SDC n'utilise pas la vieille dichotomie entre secteur privé et secteur public. Cette dichotomie est aujourd'hui au centre de toutes les discussions sur la réforme du système socio-économique traditionnel, qu'il se réfère à l'État providence ou à l'État social-démocrate. Mais cette dichotomie crée des conflits non nécessaires parce qu'elle correspond à une erreur d'interprétation fondamentale conduisant à la confusion entre la distribution des rôles et des responsabilités et les processus par lesquels les objectifs en termes de biens et de services publics et sociaux seront atteints. En d'autres termes, il y a une confusion omniprésente entre les objectifs, d'une part, et les moyens et les modalités, d'autre part. Ainsi, dans la présentation et la discussion du modèle SDC, le secteur public et le secteur privé ne sont pas les acteurs principaux, ils sont remplacés par le secteur **GOUVERNEMENTAL** et le secteur **CONCURRENTIEL**.

En fait, la responsabilité fondamentale du secteur gouvernemental est de définir les paniers de biens et de services publics et sociaux et de les proposer à la communauté des citoyens, mais il n'en découle pas que le secteur gouvernemental doit produire, distribuer et fournir ces biens et ces services. Le modèle SDC propose une révolution organisationnelle importante puisqu'il propose une dichotomie différente, une dichotomie entre secteur **GOUVERNEMENTAL** et secteur **CONCURRENTIEL**, tous deux ayant des responsabilités claires afin de s'assurer que le bien-être des citoyens est optimisé.

Le secteur **GOUVERNEMENTAL** est, comme son nom l'indique, le secteur sous la responsabilité du gouvernement élu. Le rôle de ce secteur est d'abord et avant tout d'identifier les besoins des citoyens en biens et en services publics et sociaux, tant en qualité qu'en quantité, de définir les spécificités et les caractéristiques des biens et des services publics et sociaux, de faire les arbitrages nombreux et nécessaires entre les différents éléments des paniers de biens et de services publics et sociaux en fonction des ressources disponibles et de gérer les contrats et les partenariats de production, de distribution et de fourniture des biens et des services publics et sociaux retenus. Les fonctions d'identification, de conception, d'arbitrage et de choix reliées aux paniers de

biens et de services publics et sociaux sont étroitement liées et seront réalisées au moyen d'un processus électoral démocratique.

Ce secteur **GOVERNEMENTAL** redéfini a peu de ressemblance avec le secteur public, tel que nous le connaissons dans la plupart des pays. En effet, le secteur **GOVERNEMENTAL** redéfini sera composé du parti politique au pouvoir et d'un groupe de hauts fonctionnaires qui, pour la plupart, seront responsables de la gestion globale des contrats réalisés avec les différentes organisations du secteur **CONCURRENTIEL** pour la production, la distribution et la fourniture des biens et de services publics et sociaux. La première responsabilité du secteur **GOVERNEMENTAL** n'est ni d'être un employeur ni d'être un producteur ou un distributeur de biens et de services publics et sociaux.

Le rôle du secteur **CONCURRENTIEL** est de produire, de distribuer et de fournir les biens et les services publics et sociaux de la manière la plus efficace possible, en utilisant les meilleures technologies, ressources humaines et structures organisationnelles possibles, dans le cadre de contrats incitatifs bien définis avec le secteur gouvernemental. Dans le modèle SDC, le secteur concurrentiel est défini au sens large pour inclure le secteur des entreprises, le secteur des coopératives, le secteur des organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises à but non lucratif, aussi bien que les autres organisations comme les organisations de la société civile et de l'économie sociale. Ces organisations du secteur concurrentiel seront appelées ou invitées par le secteur gouvernemental à entrer dans un processus d'appel d'offres ouvert pour obtenir le droit de produire, de distribuer et de fournir, pour une durée de temps bien définie, des biens et des services publics et sociaux précis, le tout en utilisant des contrats spécifiant les droits, les responsabilités, les engagements et les rémunérations des parties.

Concevoir les activités consiste à créer un système composé de différents éléments qui doivent fonctionner ensemble de façon relativement précise, prévisible et inflexible. Dans le domaine des biens et des services publics et sociaux, la conception des activités tient une place prépondérante à cause de la complexité du réseau des biens et des services publics et sociaux. Cette conception des activités doit être gérée de manière centrale, de façon à ce que la synchronisation et les complémentarités soient maximisées lorsque nécessaires et avantageuses. Ainsi, la conception des biens et des services publics et sociaux est fondamentalement un domaine qui correspond bien au secteur **GOVERNEMENTAL**. Par le truchement d'un processus électoral, les différents partis politiques ou entités proposent des paniers de biens et de services publics et

sociaux à la population, à qui l'on demande alors de choisir parmi ces paniers en votant pour le parti qui propose le panier préféré.

Cependant, la production, la distribution et la fourniture de biens et de services publics et sociaux appartenant aux paniers choisis sont assujetties à un processus d'appel d'offres ouvert, par lequel on demande aux différentes organisations du secteur **CONCURRENTIEL** d'émettre des offres pour obtenir le droit de produire, de distribuer et de fournir des éléments précis du panier de biens et de services publics et sociaux choisis. Les contrats liant les autorités du secteur **GOVERNEMENTAL** et les organisations du secteur **CONCURRENTIEL** doivent être conçus de telle manière que l'organisation du secteur **CONCURRENTIEL** choisie soit amenée à atteindre les objectifs et à respecter les engagements pris grâce à un système de garanties ou de primes importantes. De plus, des politiques concurrentielles appropriées doivent garantir que des règles du jeu équitables seront strictement respectées.

5.2 PROMOUVOIR DES PROCESSUS CONCURRENTIELS OUVERTS ET TRANSPARENTS POUR L'ATTRIBUTION DES CONTRATS DE PRODUCTION, DE DISTRIBUTION ET DE FOURNITURE DES BIENS ET DES SERVICES PUBLICS ET SOCIAUX

Un objectif du modèle SDC est de transformer le secteur **GOVERNEMENTAL**, aussi bien que les marchés publics, en véritables instruments du développement économique. Pour qu'il en soit ainsi, l'utilisation de mécanismes concurrentiels ouverts et transparents est impérative.

Effectivement, la transparence doit jouer un rôle clé dans toutes les étapes de la production, de la distribution et de la fourniture des biens et des services publics et sociaux. De l'appel d'offres initial jusqu'à l'information fournie aux offreurs qui n'ont pas été retenus, et même dans le processus d'adjudication lui-même, toutes ces étapes doivent être conduites de manière transparente pour assurer l'efficacité.

Généralement, la conformité aux règles de la concurrence est un moyen sûr d'assurer la transparence des marchés, favorisant l'accès aux contrats gouvernementaux et le traitement identique de tous les candidats. De plus, il est essentiel que toutes les décisions soient fondées sur des critères d'évaluation spécifiés à l'avance dans la documentation de l'appel d'offres et dans l'information fournie concernant ces critères. De plus, afin que tous aient l'assurance que le processus d'adjudication respecte ce principe, il est nécessaire que les critères soient formulés de telle manière qu'ils

puissent être appliqués objectivement. Il est aussi nécessaire d'inclure un mécanisme de révision interne visant à assurer le respect des obligations contractuelles et à s'assurer que les acteurs internationaux intervenant sur le marché se conforment aux lois et aux règlements nationaux. Une autre voie pour assurer l'efficacité serait de transmettre les invitations d'appel d'offres dans des langues reconnues internationalement afin d'accroître les pressions concurrentielles et de contourner les intermédiaires inutiles.

Il est de la plus haute importance que l'organisation retenue au terme du processus d'enchère soit celle offrant le meilleur rapport qualité/prix (efficacité), avec la plus haute probabilité d'atteindre avec succès les objectifs poursuivis (efficacité). Un usage approprié des fonds publics est garanti par le choix de la meilleure offre, qui traduit l'offre la plus avantageuse économiquement. Dans le but d'atteindre cet objectif, l'utilisation de mécanismes concurrentiels est encore une fois de première importance.

Les processus concurrentiels sont dérangeants et inquiétants. Il est donc normal et naturel que les individus et les organisations de tous types tentent de réduire les pressions concurrentielles en tentant de s'approprier d'une manière ou d'une autre certains pouvoirs de marché. De telles stratégies doivent être contrôlées par un bureau de la concurrence efficace qui s'assure que les processus concurrentiels sont protégés des abus de la part des individus et des organisations, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou privées, de coopératives, d'ONG, d'organisations à but non lucratif, d'organisations de la société civile ou d'organisations de l'économie sociale ou syndicale.

Dans le secteur concurrentiel, les abus peuvent prendre différentes formes qu'il faut contrôler voire interdire, par exemple :³⁹ i) la compression, par un fournisseur du secteur concurrentiel intégré verticalement, de la marge bénéficiaire accessible à un fournisseur du secteur concurrentiel non intégré qui est en concurrence avec ce fournisseur, dans les cas où cette compression a pour but d'empêcher l'entrée ou la participation accrue du client sur le marché des biens et des services publics et sociaux; ii) l'acquisition, par un fournisseur du secteur concurrentiel, d'un client du secteur concurrentiel qui serait, par ailleurs, accessible à un concurrent du secteur concurrentiel du fournisseur, ou l'acquisition, par un client du secteur concurrentiel, d'un fournisseur du secteur concurrentiel qui serait, par ailleurs, accessible à un concurrent du secteur concurrentiel du client, dans le but d'empêcher ce concurrent d'entrer dans un marché de biens et de services publics et sociaux ou dans le but de l'éliminer de ce marché; iii)

³⁹ Adapté en partie de la Loi canadienne sur la concurrence, Article 78.

la péréquation du fret en utilisant comme base l'établissement d'un concurrent du secteur concurrentiel dans le but d'empêcher son entrée ou d'y faire obstacle ou encore de l'éliminer d'un marché de biens et de services publics et sociaux; **iv)** l'utilisation sélective et temporaire de marques de combat destinées à mettre au pas ou à éliminer un concurrent du secteur concurrentiel; **v)** la préemption d'installations ou de ressources rares nécessaires à un concurrent du secteur concurrentiel pour l'exploitation d'une entreprise, dans le but de maintenir ces installations ou ces ressources hors d'un marché de biens et de services publics et sociaux; **vi)** l'achat de produits dans le but d'empêcher l'érosion des structures de prix existantes; **vii)** l'adoption, pour des produits, de normes incompatibles avec les produits fabriqués par une autre personne et destinées à empêcher l'entrée de cette dernière dans un marché ou à l'éliminer d'un marché de biens et de services publics et sociaux; **viii)** le fait d'inciter un fournisseur du secteur concurrentiel à ne vendre uniquement ou principalement qu'à certains clients du secteur concurrentiel ou à ne pas vendre à un concurrent du secteur concurrentiel afin d'empêcher l'entrée ou la participation accrue d'un concurrent dans un marché de biens et de services concurrentiels; **ix)** le fait de vendre des articles à un prix inférieur au coût d'acquisition de ces articles dans le but de discipliner ou d'éliminer un concurrent du secteur concurrentiel (pratique de prix de prédation sur les marchés des biens et des services publics et sociaux); **x)** la détermination de prix et de conditions d'accès aux infrastructures du secteur concurrentiel dans le but d'empêcher l'entrée de concurrents du secteur concurrentiel sur le marché des biens et des services publics et sociaux. Cette liste pourrait être étendue et peaufinée.

Dans le secteur gouvernemental, l'obligation d'implanter des processus ouverts et transparents, comme des appels d'offres pour les contrats de production, de distribution et de fourniture de biens et de services publics et sociaux sera parfois combattue de l'intérieur parce que cette obligation impose des contraintes aux autorités politiques. Les opposants seront, la plupart du temps, motivés politiquement et, à certains moments, tenteront de justifier le contournement d'appels d'offres concurrentiels par des gains à court terme. Ce contournement, bien enrobé dans une « langue de bois » faisant état de création d'emplois, de développement régional, d'existence de compétences et de savoir-faire locaux, et de la capacité de la bureaucratie gouvernementale à émuler et être ainsi aussi efficace que les processus concurrentiels, en arrivera inévitablement à profiter aux groupes bien organisés

(entreprises, politiciens et groupes syndicaux), aux dépens des groupes de contribuables non organisés, respectueux des lois et soumis à la concurrence.

Bien entendu, tout projet industriel, commercial ou politique réalisé dans le cadre d'un contrat de « gré à gré », évitant ainsi la rigueur qu'impose un appel d'offres, peut créer et parfois crée des emplois, contribue au développement régional, utilise les compétences et le savoir-faire local, et réduit les délais de fourniture. Ce qui est mis de côté dans cette équation c'est l'impact négatif que ce projet et cette procédure auront inévitablement sur les créations d'emplois futurs dans toute l'économie, sur le développement régional et sur le maintien des compétences, effets négatifs attribuables aux pressions concurrentielles réduites, aux signaux biaisés et à l'accroissement des activités d'influence dans le jeu politique. De plus, l'affirmation répétée par certains fonctionnaires et politiciens à l'effet que les contrats de gré à gré réduisent le délai de livraison de plusieurs mois, voire de plusieurs années, et, par conséquent, ajoutent de la valeur dans une situation d'urgence, est la plupart du temps un aveu d'incompétence de ces mêmes personnes à planifier à l'avance pour éviter ces situations d'urgence qui sont toujours synonyme de coûts plus élevés et exagérés.

Quand les alliés politiques d'une entreprise ou d'une organisation deviennent plus importants et retiennent plus l'attention que ses fournisseurs, ses consommateurs et ses clients, les prochaines étapes que l'entreprise devrait planifier seront : d'abord, se préparer à demander encore plus de faveurs politiques, ensuite, se préparer à demander la protection contre ses créiteurs et, finalement, se préparer à déposer son bilan!

La raison pour laquelle le contournement du processus concurrentiel par les fonctionnaires ou politiciens, agissant en collaboration avec certaines entreprises privées, syndicats, coopératives ou organisations de l'économie sociale, se termine toujours par la génération de plus de coûts que de bénéfices est que l'économie est un animal complexe, caractérisé par des connaissances et intérêts privés qui ne sont généralement pas explicites, connus ou publics. Seuls la concurrence et les processus concurrentiels ouverts et transparents peuvent dévoiler ces connaissances et intérêts et maîtriser de manière raisonnable un tel animal, la plupart du temps et dans la plupart des situations. Même si, en théorie, les marchés concurrentiels et la planification bureaucratique ou les contrôles centraux peuvent ou pourraient atteindre les mêmes résultats, la première de ces structures organisationnelles a largement dépassé la seconde en termes de rendement: la raison en est que le monde réel est truffé

d'information incomplète et imparfaite, un contexte dans lequel la structure institutionnelle de marché concurrentiel est de façon décisive plus efficace.

En effet, l'un des rôles modernes les plus importants du secteur gouvernemental est de rechercher et d'implanter des formes innovantes d'institutions qui ressemblent à des marchés quand et où ces marchés standards n'émergent pas ou n'existent pas pour des raisons qui sont aujourd'hui bien connues. En dépit de l'existence de solutions fondées sur la concurrence, ces solutions ne sont pas toujours claires, rendant leur implantation souvent difficile. Parmi d'autres exemples de ces développements, sans tenter de dresser une liste exhaustive, on peut mentionner : **i)** la création des marchés de droits de pollution à échanger selon des règles d'échange nouvellement et clairement définies; **ii)** la création de marchés pour les produits dérivés, qui étaient pratiquement inexistantes au début des années 80, mais qui représentent aujourd'hui des milliards de transactions par jour; **iii)** la création d'institutions qui ressemblent à des marchés pour les droits de propriété intellectuelle, comme les groupements de brevets ou *patent pools* (pas vraiment une nouvelle institution, mais une forme institutionnelle en expansion rapide); **iv)** les licences obligatoires sur les brevets et les droits d'auteur avec un processus de fixation de prix visant à émuler des prix concurrentiels; **v)** la mise en œuvre de limites pour l'utilisation équitable des publications protégées par le droit d'auteur; **vi)** la définition d'une rémunération équitable pour les créateurs de musique originale et les interprètes dans un contexte toujours plus numérique; **vii)** des prix et des conditions d'accès par les concurrents, aux éléments essentiels de réseaux par ailleurs privés, et d'autres choses encore. Dans de nombreux cas semblables, le secteur gouvernemental a un rôle très important à jouer afin de s'assurer que des niveaux de transactions libres, volontaires et socialement efficaces (concurrentiels) entre acheteurs et vendeurs soient atteints. Cela implique que le coût de réalisation de ces transactions et du respect des conditions associées doit être minimisé et peu élevé.

5.3 FAVORISER LA CRÉATION ET LE DÉVELOPPEMENT D'ORGANISATIONS DU SECTEUR CONCURRENTIEL EFFICACES, CAPABLES DE PARTICIPER AUX APPELS D'OFFRES POUR LES CONTRATS LIÉS AUX BIENS ET AUX SERVICES PUBLICS ET SOCIAUX

Si un processus concurrentiel sain doit être implémenté pour les biens et les services publics et sociaux, il est nécessaire que, pour tout contrat considéré, il y ait un nombre suffisamment important d'offres pour créer les incitations nécessaires afin que les organisations participantes offrent ou acceptent le meilleur contrat d'un point de vue

social. Pour cela, il est souhaitable qu'un bureau gouvernemental soit créé, avec la responsabilité de concevoir un ensemble complet de politiques qui pourraient encourager et soutenir la création et le développement d'organisations, d'entreprises, de coopératives, d'organisations à but non lucratif, d'organisations de l'économie sociale, de syndicats, dans le secteur concurrentiel, qui soient crédibles et capables de participer aux appels d'offres pour les contrats gouvernementaux.

Créer, soutenir et promouvoir le développement d'organisations du secteur concurrentiel efficaces possédant la capacité d'émettre des offres dans des processus d'appel d'offres ouverts et transparents nécessitera une compréhension profonde des règles de l'économie des marchés concurrentiels et des stratégies devant être développées pour avoir une chance de se voir octroyer un contrat. Il existe déjà des ressources d'aide dans le secteur concurrentiel, mais une politique du secteur gouvernemental visant la création, le soutien et la promotion des organisations du secteur concurrentiel efficaces peut être justifiée, au moins dans la période de transition vers une pleine social-démocratie concurrentielle. Ce type de politique devrait assurer une transition douce, en particulier pour la restructuration nécessaire de nombreuses entités du secteur public en entités du secteur gouvernemental.

La création et le développement d'organisations du secteur concurrentiel doivent être soutenus et encouragés à de nombreux niveaux au sein des systèmes gouvernant la production, la distribution et la fourniture de biens et de services publics et sociaux. À ce jour, le secteur concurrentiel (privé) est trop souvent amené à prendre des responsabilités pour des emplois de niveaux inférieurs, plus manuels ou moins complexes, dans le secteur public comme, par exemple, dans les cafétérias, les blanchisseries et l'entretien. Mais les gains les plus importants se trouvent plutôt dans les emplois de niveaux supérieurs tels que les fonctions dirigeantes, la comptabilité, les services juridiques, les services professionnels, la gestion des ressources humaines, la R&D, etc. Je discuterai dans le chapitre 6 de quelques-unes des applications du modèle SDC à certaines des fonctions ci-dessus, réalisées par des organisations du secteur concurrentiel liées par contrats incitatifs au secteur gouvernemental.

5.4 PROMOUVOIR L'ÉMERGENCE DE PRIX ET DE MARCHÉS CONCURRENTIELS (CRÉATION DE MARCHÉS) DANS TOUS LES SECTEURS DE L'ÉCONOMIE, Y COMPRIS LES SECTEURS DES BIENS ET DES SERVICES PUBLICS ET SOCIAUX

Dans nos démocraties, de nombreuses organisations travaillent dans le but de protéger les mécanismes concurrentiels en s'assurant que les marchés fonctionnent efficacement. Le principal travail de ces organisations consiste à concevoir une structure adéquate qui inclut des mesures correctives lorsque la détermination des prix des organisations participantes conduit en réalité à détruire ou à réduire l'efficacité de la concurrence. La politique générique #2 permettra un contrôle strict de ces comportements nuisibles. Cette tâche difficile s'avère être encore plus complexe lorsque le gouvernement souhaite manipuler les prix, non pas dans un souci d'efficacité, mais dans le but de protéger ou de favoriser certains groupes considérés comme méritants, particulièrement vulnérables ou présentant un intérêt particulier quant à certains aspects ou objectifs sociaux. Pour les sociaux-démocrates concurrentiels, une telle politique de manipulation des prix n'est jamais une solution adéquate au problème en question et ils s'opposeront fermement à cette politique en faveur de politiques plus adaptées.

Les prix concurrentiels sont des signaux de la rareté relative des biens et des services, en particulier des biens et des services publics et sociaux, grâce auxquels les individus et les organisations peuvent planifier non seulement leur consommation et leurs achats mais aussi leur production et leurs investissements. À moins que cette information soit disponible et transparente, il est difficile pour le grand public d'établir la valeur des investissements et des efforts pour fournir plus de valeur aux citoyens. L'innovation et la créativité reposent en bonne partie sur l'apport d'information, aux différentes parties intéressées, sur les raretés relatives dans la production et la distribution des biens et des services publics et sociaux.

En général, les politiques de contrôle et de manipulation des prix, directes ou indirectes (par le recours à des quotas par exemple), au-dessus ou au-dessous de leurs niveaux concurrentiels, résultent toujours de décisions imposées au grand public faiblement organisé, prises par des coalitions de législateurs mal informés et de leaders d'entreprises ou de syndicats exerçant un contrôle démesuré sur les ressources de la société.

Dans le cas des prix de l'énergie, par exemple, ceci débouche toujours sur des politiques de développement des ressources mal orientées qui, en fin de compte, non seulement ne profitent qu'aux groupes directement concernés, mais aussi dilapident les bénéfices potentiels que pourrait générer une exploitation socialement optimale des ressources. Ces politiques mèneront nécessairement et inexorablement à l'appauvrissement collectif. La politique de bas prix se solde toujours par des niveaux plus élevés de taxation et d'endettement conduisant à une détérioration des services sociaux et des infrastructures, ce qui nuit au développement économique futur. Il s'agit non seulement d'une subvention non efficace aux consommateurs à forte consommation d'énergie, y compris les individus comme les entreprises, mais également d'un transfert régressif des plus pauvres vers les plus riches. Certains commentateurs saluent souvent le bas niveau (manipulé) des prix de l'énergie comme favorisant un haut niveau de développement économique. Ce que cela cache, cependant, c'est le coût social réel de ces politiques. Le prix réel de l'énergie reste son coût de renonciation, ou coût d'opportunité, qui pourrait être significativement plus élevé puisqu'il est égal au prix concurrentiel maximum auquel l'énergie peut être vendue. La réponse traditionnelle des groupes d'intérêts bénéficiant de ces prix bas est que tout le monde bénéficie des prix bas. Rien n'est plus faux. La distorsion des signaux de prix détruit la richesse potentielle et, ce faisant, affecte négativement la majorité des citoyens et en particulier, les plus démunis.

Le cas du secteur agricole est encore plus troublant. Dans la plupart des social-démocraties contemporaines, l'agriculture et l'élevage sont des secteurs lourdement subventionnés au détriment d'une meilleure nourriture à un prix plus faible pour tous les citoyens. La situation est due à des groupes de pression anormalement puissants politiquement. Les canaux par lesquels les aides politiques sont fournies diffèrent d'une région ou d'un pays à l'autre : aides financières directes, gestion de l'offre ou de quotas de production, prix plancher, restriction des importations (tarifs et quotas), etc. Dans tous les cas, l'effet est similaire : des produits de qualité inférieure, moins de diversité et des prix plus élevés. Si les agriculteurs et les éleveurs ont besoin d'être subventionnés, pour des raisons qui ne sont pas présentes dans d'autres secteurs, car confrontés à des difficultés économiques et à un besoin pressant de s'adapter à un environnement social et économique changeant, mieux vaut le faire par des transferts directs, offerts par l'intermédiaire de mécanismes concurrentiels incitatifs, sans manipuler les prix. Ainsi, le coût social de ce soutien sera minimisé, tout en assurant les bénéfices sociaux s'ils existent.

Des analyses similaires pourraient être conduites pour l'éducation et la santé, qui sont des secteurs où la manipulation des prix crée des distorsions socialement coûteuses dans l'allocation des ressources, au bénéfice des groupes d'intérêts et au détriment du bien-être collectif. Ces distorsions bénéficient aux riches et aux fortunés bien plus qu'elles ne bénéficient aux pauvres et aux nécessiteux. Sur cette base seulement, elles devront être combattues par les sociaux-démocrates concurrentiels, en faveur d'aides directes plus efficaces et plus justes pour les pauvres et les nécessiteux, possiblement grâce à l'anonymat d'un retour d'impôt sur le revenu.

5.5 FAVORISER LA MODULARITÉ, LA FLEXIBILITÉ, L'EXPÉRIMENTATION ET LE CHANGEMENT À L'AIDE DE L'APPROVISIONNEMENT MULTISOURCE

La concurrence, la modularité et l'expérimentation sont des concepts clés de la social-démocratie concurrentielle. Elles représentent une garantie d'efficacité et d'efficience. Dans ces conditions, le secteur gouvernemental doit prendre garde à ne pas allouer la totalité d'un contrat ou d'un ensemble de contrats à un seul et unique fournisseur, celui proposant de réaliser la production et la distribution des biens et des services au coût le plus bas. Cette politique, relativement contre-intuitive, est inspirée du modèle de gestion des fournisseurs, entre autres, du constructeur automobile Toyota, connu sous le nom d'approvisionnement multisource. Il constitua un processus fondamental grâce auquel Toyota gagna et maintint sa supériorité en matière de compétitivité.

L'idée sous-jacente est la suivante : bénéficier des avantages des incitations du marché, même lorsqu'il est nécessaire pour un fournisseur donné de réaliser des investissements spécifiques (un investissement spécifique est un investissement dont la valeur diminue grandement, voire s'annule, en dehors de la relation particulière entre le fournisseur et son client) pour atteindre un niveau de production et de planification efficace. Le problème de l'investissement spécifique est particulièrement important dans la production et la fourniture des biens et des services publics et sociaux (investissements donnés physiques, mais également humains).

L'approvisionnement multisource appliqué à la production des biens et des services publics et sociaux peut être compris et mis en place de la manière suivante : au cours de la première étape, le secteur gouvernemental a recours à un appel d'offres pour attribuer un contrat (d'éducation dans un collège par exemple). Il est probable que, en dépit de la politique explicite d'encouragement à l'émergence d'entreprises dans le secteur, relativement peu de fournisseurs seront capables d'émettre une offre (disons

une dizaine). Une erreur à ne pas commettre consisterait à allouer l'ensemble du marché à l'entreprise émettant la meilleure offre pour fournir le service au coût le plus faible ou au rapport qualité/prix le plus haut. Cela créerait une situation proche de celle que nous connaissons actuellement avec les monopoles publics : concurrence, modularité et expérimentation ne seraient, dans ce cas, rien d'autre qu'un rêve lointain. Ainsi, durant la deuxième étape, le secteur gouvernemental doit allouer et distribuer les contrats à un nombre relativement important d'offres (le meilleur offreur obtenant cependant la plus large part de l'ensemble des contrats). L'analyse et l'inspection, lorsque c'est possible, des méthodes de production et de fourniture utilisées par les meilleurs offreurs permettront, lorsqu'elles sont observables par les autres offreurs, d'accroître leur compétitivité. Le secteur gouvernemental donnera ainsi un soutien à ses fournisseurs, même s'il n'a pas un intérêt direct à le faire, au moins à court terme. Des mécanismes incitatifs pourraient cependant être utilisés afin que les meilleurs offreurs transfèrent aux concurrents ces innovations sans crainte et avec un bon niveau de compensation.

Le système d'approvisionnement multisource troquera, dans certains cas, des économies d'échelle contre l'implantation d'évaluations comparatives des résultats des offreurs et le maintien d'un bon niveau de concurrence sur le long terme, ce qui garantit en moyenne des prix bas et une qualité élevée. En bref, ce système garantira que la production et la distribution des biens et des services publics et sociaux restent en mouvement, dans un perpétuel état de changement et qu'elles ne tombent pas dans les mains d'un monopole privé.

Les implications des politiques pro-concurrentielles ci-dessus (politiques #3, #4 et #5) sont le développement de réels processus concurrentiels ouverts pour l'amélioration de l'ensemble de la société. Pour atteindre cet objectif de favoriser l'avènement d'une société plus innovante, basée sur la concurrence, la modularité, la flexibilité, l'expérimentation et le changement, il est impératif que de bons signaux soient envoyés aux parties intéressées dans le but de guider leurs recherches de méthodes plus efficaces de production et de distribution des biens et des services publics et sociaux, non seulement dans les domaines de l'énergie, de l'agriculture, de la santé et de l'éducation, mais aussi dans tous les autres secteurs. À cette fin, des prix et des mécanismes concurrentiels doivent être encouragés à tous les niveaux et dans tous les secteurs. Le contrôle des prix doit être abandonné en faveur de prix concurrentiels déterminés par les marchés.

5.6 DÉVELOPPER DES MÉCANISMES EFFICACES POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION AU CHANGEMENT

Les innovations et la commercialisation de nouvelles technologies, de nouveaux produits ou de nouveaux services sont des causes importantes de déplacements, parfois de délocalisations, d'activités économiques et de dépréciation brusque, parfois d'obsolescence rapide, du capital, des habiletés et des compétences. Une politique fondamentale du modèle SDC vis-à-vis de l'innovation et de la commercialisation est d'encourager la création et l'implémentation des moyens et des outils qui permettront aux individus, aux entreprises et aux différents niveaux de l'administration de gérer efficacement les risques que l'innovation et la commercialisation, à la base de la volatilité de l'environnement économique, représentent. Pour faciliter le contrôle des risques financiers, des solutions de marché ont été trouvées grâce à l'introduction d'une grande variété de services liés à l'assurance ou de produits dérivés qui permettent aux utilisateurs de gérer et d'échanger ces risques. Il y a un besoin de nouveaux services liés à l'assurance ou de produits dérivés pour aider les individus, les entreprises et les différents niveaux de gouvernement à gérer les risques liés au changement, comme les risques de déplacement et de délocalisation des activités et des emplois et le risque de dépréciation et d'obsolescence soudaine du capital humain.

Une source significative d'opposition aux changements socio-économiques par certains sous-groupes importants de citoyens, même lorsque ces changements apparaissent souhaitables du point de vue du bien-être collectif, est l'absence de mécanismes et d'institutions efficaces qui pourraient aider à la fois les individus et les entreprises et organisations en réduisant leurs propres coûts directs d'adaptation à ces changements. Quand une société est, dans son ensemble ou en partie, confrontée à des changements exogènes ou endogènes de son environnement socio-économique, sa capacité à s'adapter, à maintenir ou à augmenter le bien-être de ses citoyens dépend de trois facteurs : d'abord, sa capacité, par son système éducatif, à répondre efficacement aux besoins industriels et sociaux en termes d'aptitudes et de compétences requises de différents types; ensuite, sa capacité, grâce à l'importance et l'efficacité de son secteur R&D, à générer de nouvelles idées et de nouveaux produits et services; et finalement, sa flexibilité d'adaptation au changement et son enthousiasme à relever de nouveaux défis.

Cette flexibilité à s'adapter à la volatilité de l'environnement économique doit être une caractéristique de tous les secteurs produisant et distribuant des biens et des services privés comme publics et sociaux. À moins que l'on donne aux individus des outils pour

gérer ce changement, ils lui résisteront dans l'arène économique et politique avec comme conséquence des coûts sociaux importants. La résistance au changement est, dans la plupart sinon dans toutes les circonstances, un très pauvre substitut à l'adaptation au changement. Mais le niveau des attitudes et de la flexibilité sociales vis-à-vis des changements socio-économiques dépendra de l'existence d'institutions (outils et moyens; organisations et marchés) permettant aux individus, aux entreprises et aux différents niveaux de gouvernement de gérer efficacement ces risques, de contrôler leur exposition aux risques baissiers et d'accroître leur exposition aux risques haussiers que la volatilité de l'environnement économique représente ou génère. Un ensemble adéquat de mécanismes et d'institutions de gestion du risque est nécessaire pour obtenir une société flexible où l'innovation, à la fois technologique et organisationnelle, prospère. D'où le besoin d'efforts continus pour créer et développer ces institutions dans le modèle SDC.

Une société qui n'est pas suffisamment innovante ni suffisamment forte dans le domaine de la commercialisation de nouvelles idées court le risque d'être systématiquement et négativement affectée par les efforts d'innovation et de commercialisation exercés par les autres sociétés avec lesquelles elle est en concurrence. Pour être performante en matière d'innovation et de commercialisation, une société doit développer une capacité élevée d'analyse des risques (par exemple via une force de travail plus qualifiée dans les domaines économiques, des affaires et de la finance), une meilleure exposition aux facteurs structurels, tels que la taille des marchés et les processus concurrentiels étendus, et une faible dépendance vis-à-vis des programmes de protection sociale mal conçus et inefficaces. La mondialisation et le libre-échange peuvent assurer l'existence des deux premiers facteurs, tandis que le modèle SDC peut assurer le troisième.

La stratégie SDC de développement de mécanismes efficaces pour une meilleure adaptation au changement doit se fonder sur un programme de recherche et d'action visant à favoriser une meilleure compréhension et un meilleur contrôle du resquillage, de l'aléa moral et de la sélection adverse, une meilleure compréhension de la résistance au changement, une meilleure compréhension de la dépréciation et de l'obsolescence exogènes et endogènes du capital humain, qui sont des obstacles importants à l'innovation et une meilleure compréhension des institutions et des organisations visant l'innovation dans le but de favoriser leur implémentation dans l'ensemble de l'économie et de la société.

5.7 PROMOUVOIR DES POLITIQUES DIRECTES, TRANSPARENTES ET INCITATIVES DE SOUTIEN AU REVENU ET À LA RICHESSE POUR CONTRER LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉPENDANCE DES ENTREPRISES ET DES INDIVIDUS

La maxime traditionnelle affirmant qu'il vaut mieux aider quelqu'un à apprendre à pêcher que de lui donner un poisson doit s'appliquer directement aux programmes visant à soutenir le développement d'entreprises nationales à l'aide de subventions gouvernementales, qu'il s'agisse de subventions directes ou indirectes à travers des réductions de taxes, la vente d'intrants (énergie par exemple) à un prix subventionné ou des garanties (emprunts, ventes, créances, etc.). Les entreprises doivent être incitées (financièrement) à devenir le plus tôt possible indépendantes de ces subventions comme de toutes les autres formes de protection. Il est impératif que le cercle vicieux dans lequel plus de subventions conduit à toujours plus de subventions soit brisé.

Cela s'applique également aux individus même s'il est toujours plus simple de donner de l'argent à un chômeur que de lui fournir un programme incitatif pour le maintien ou l'amélioration de son capital de compétences afin que la dépendance soit évitée et brisée le plus tôt possible. De manière similaire, aider les pauvres ou les mendiants en leur donnant simplement de l'argent est la meilleure voie pour encourager le développement de la pauvreté, ce qui peut servir les fins de ceux qui, souvent par des salaires inférieurs et sous le couvert d'intentions humanitaires et « politiquement correctes », mais inefficaces, en arrivent à profiter de la pauvreté et des populations démunies. Ce qu'il nous faut, c'est un programme incitatif pour persuader les individus dans le besoin de sortir de la pauvreté par la recherche efficace d'un emploi ou par l'acquisition d'habiletés et de compétences qui sont valorisées et donc demandées par leurs concitoyens. Un tel programme incitatif efficace devrait inclure, derrière l'aide émotionnelle et psychologique de court terme, un programme de financement pour l'acquisition des compétences aussi bien que le versement d'une prime importante en cas de succès. Un moyen d'atteindre ces objectifs est de concevoir un programme incitatif de soutien au revenu basé sur un système de primes à l'autonomie et un système incitatif d'impôt sur le revenu.

Dans l'environnement politico-économique, des questions sont soulevées concernant l'aide gouvernementale aux entreprises privées. Ce n'est pas tellement l'aide elle-même qui est mise en cause, mais la façon dont elle est offerte en pratique. Une comparaison adéquate des moyens et des modalités utilisés par divers gouvernements dans différents cas requiert des outils analytiques sophistiqués capables de déterminer leurs

avantages et leurs coûts relatifs dans des marchés volatils. Sans une évaluation financière rigoureuse du coût des aides gouvernementales, les différentes mesures et politiques sont trop souvent formulées, justifiées et contestées au moyen d'arguments subjectifs et mal fondés, constituant ainsi un obstacle majeur à la quête d'efficacité et de transparence.

Puisque l'activation de certaines mesures ou de certains instruments d'assistance dépend souvent de facteurs contingents, qui peuvent ou non survenir à l'avenir, il est difficile d'évaluer la valeur et le coût de l'assistance. L'évaluation des options est spécialement conçue pour être appliquée à ces situations dans lesquelles l'incertitude est importante et omniprésente et où la valeur actuelle dépend d'événements futurs et des réactions optimales vis-à-vis de ces événements. J'y reviendrai plus tard.

Il n'y a pas de politiques sectorielles ou de programmes plus proches de l'idéal social-démocrate que le soutien aux nécessiteux, aux économiquement faibles, aux inadaptés et aux handicapés. Le modèle SDC, fondé sur le bien-être optimisé de tous les citoyens, et les trois objectifs particuliers, à savoir la cohésion sociale, la croissance maximale et la liberté économique y compris le droit à la contestation et au remplacement, requièrent un ensemble de programmes spécialement conçus pour les citoyens désavantagés. Que leur offrent ces programmes?

Comme pour l'éducation, l'apprentissage et la formation continue visant à encourager l'employabilité et à promouvoir la flexisécurité, comme pour la santé, comme pour les infrastructures et la protection de l'environnement, le modèle SDC encourage une approche efficace et efficiente dans le but d'aider les nécessiteux. Cette approche comprend des objectifs clairs et des incitations fortes au rendement pour les responsables des programmes destinés aux nécessiteux et pour les nécessiteux eux-mêmes. Si les objectifs particuliers de cohésion sociale, de croissance maximale et de liberté économique sont fermement poursuivis, alors des ressources significatives pourront être dégagées pour l'aide aux nécessiteux. Ces programmes sont potentiellement très rentables pour la société : non seulement ils feront en sorte que les ressources humaines soient pleinement développées, mais également qu'elles soient pleinement utilisées.

Dans le modèle SDC, le secteur gouvernemental a la responsabilité de répondre aux demandes des citoyens en matière de biens et de services publics et sociaux en concevant des programmes, en fixant les objectifs et en élaborant une stratégie d'implémentation. Cette stratégie d'implémentation conduira les organisations du

secteur concurrentiel à faire des offres pour obtenir les contrats du secteur gouvernemental pour mettre la politique en pratique et s'assurer que les objectifs sont atteints au coût le plus bas possible, c'est-à-dire avec autant de ressources que nécessaires, mais en utilisant le moins de ressources possible.

Dans une SDC, les lois sur le salaire minimum devraient être abolies en faveur de suppléments de revenu directs provenant de programmes fiscaux incitatifs composés de remboursements d'impôt sur le revenu pour les petits salariés, ces remboursements d'impôt diminuant progressivement jusqu'à ce que les impôts redeviennent positifs puis augmentent jusqu'à leur maximum, de primes forfaitaires pour les changements importants de revenu imposable, etc. Cette politique permettra de réduire voire d'éliminer le chômage et contribuera à rendre le travail plus valorisant et mieux reconnu socialement, même en ce qui concerne les travailleurs à faible revenu. L'importance sociale de l'assurance-chômage et des programmes d'aide sociale diminuera, permettant aux individus moins qualifiés ou sans qualification et à leurs familles de mieux s'intégrer dans le tissu social et de contribuer pleinement à la création de richesse.

5.8 ÉVALUER LES POLITIQUES ET LES PROGRAMMES PUBLICS SUR UNE BASE RÉGULIÈRE À L'AIDE D'UNE MÉTHODOLOGIE RIGOUREUSE, CRÉDIBLE, TRANSPARENTE ET INDÉPENDANTE

C'est un fait reconnu que tous les gouvernements ont tendance à créer sans cesse de nouveaux programmes de durée trop limitée pour être évalués. Le modèle SDC est opposé à cette conception à court terme de politiques et insiste sur le fait que les nouveaux programmes doivent être soumis à des évaluations rigoureuses et indépendantes.

Une politique stricte d'évaluation systématique (clause crépusculaire) de tous les programmes doit être mise en place et doit être inflexible. L'inflexibilité du programme d'évaluation est obligatoire si l'on veut éviter l'influence défavorable significative du report des évaluations et, de ce fait, le gaspillage non négligeable d'une partie des ressources allouées au programme.

Non seulement cette politique stricte doit-elle être annoncée, mais la façon dont elle sera implémentée est d'une importance capitale. La méthodologie d'évaluation des programmes doit faire l'objet d'un examen minutieux et doit toujours être sujette à évaluation. De cette manière, elle sera ouverte à la critique et on pourra s'attendre à ce que la méthodologie s'améliore avec le temps. Dans le but d'atteindre cet objectif,

l'évaluation doit être sous-traitée dans la mesure du possible, de manière à garantir l'indépendance des évaluateurs. Un de ces corps indépendants peut être un Conseil d'évaluation des programmes publics, dont les membres seraient compétents en matière d'évaluation de programmes et nommés pour une durée limitée. Mais, encore une fois, un haut niveau de rigueur dans la collecte des données, dans la méthodologie analytique et dans la transparence du processus doit être garanti.

5.9 PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DU GOUVERNEMENT EN LIGNE DANS TOUTES SES FORMES ET DE TOUTES LES MANIÈRES POUR ASSURER UN PROCESSUS DÉMOCRATIQUE SAIN ET EFFICACE, À LA FOIS EN POLITIQUE ET EN ÉCONOMIE

Une stratégie solide concernant le gouvernement en ligne doit tourner autour de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et, en particulier, d'Internet pour favoriser une meilleure gestion des affaires publiques. Une meilleure gestion réfère non seulement à l'idée de réaliser les choses courantes de manière plus économique, mais aussi et surtout à l'idée de changer radicalement la façon dont les gouvernements interagissent avec les citoyens et comment ils conduisent les affaires sociales et gouvernementales. Des études récentes⁴⁰ montrent que le gouvernement en ligne contribue à une plus grande efficacité, grâce à **i)** une meilleure dissémination de l'information ; **ii)** une meilleure coordination entre les politiques ; **iii)** l'amélioration des liens entre les politiques ; **iv)** leur implémentation grâce à des outils adaptés ; et **v)** un renforcement de la participation des citoyens dans le développement des politiques.

L'utilisation de technologies de l'information et de la communication avancées dans les relations entre le gouvernement et les citoyens peut aller beaucoup plus loin qu'une simple amélioration de la gestion du gouvernement. Elle peut rendre la gestion des contrats standards plus efficace et permettre l'utilisation de formes plus sophistiquées de contrats pour obtenir des gains d'efficacité encore plus importants.

Un exemple parmi d'autres est l'utilisation de procédures d'enchères combinatoires pour l'allocation concurrentielle des contrats lorsque des économies d'échelle, d'envergure ou de réseau sont présentes. Les **ENCHÈRES COMBINATOIRES** permettent aux soumissionnaires de faire des offres pour des regroupements ou ensembles de biens ou de services de manière conjointe plutôt qu'indépendante. Ce type d'enchère

⁴⁰ Voir en particulier *The E-Government Imperative* (OECD 2003).

est particulièrement approprié pour les services municipaux de compétence voisine⁴¹ (déneigement, parcs, systèmes d'eau, enlèvement des ordures, sécurité des immeubles, parcours de camions et d'autobus), aussi bien que pour l'approvisionnement gouvernemental et industriel en différents regroupements de biens ou de services complémentaires. Quand il y a des complémentarités entre les différents biens et services, les soumissionnaires préfèrent faire des offres pour des contrats d'approvisionnement qui ne portent pas uniquement sur les différents biens ou services séparément, mais plutôt sur des regroupements de biens et de services. Pour cette raison, les soumissionnaires sont à même de diminuer leurs coûts, donc leurs exigences, et l'efficacité économique est accrue. De telles enchères sont typiquement tenues en rondes multiples pour que les soumissionnaires puissent créer leurs propres regroupements ou ensembles et présenter des offres en conséquence, et ce, en se basant sur les différentes offres déjà soumises dans la dernière ronde.

Généraliser l'utilisation de ce type de procédures peut mener à d'importantes économies à tous les niveaux de gouvernement, mais en particulier au niveau municipal. L'utilisation d'enchères combinatoires peut conduire à la fourniture plus efficace des services municipaux en favorisant un résultat de type fusion, service par service. Étant donné que le niveau d'échelle efficace au niveau de l'exploitation varie pour différents services, on peut s'attendre à des fusions économiques sans fusions politiques, favorisant ainsi un haut niveau d'efficacité économique et de démocratie politique sur le plan municipal.

L'utilisation de technologies de l'information et de la communication avancées, telles que les enchères combinatoires, constitue également un instrument efficace pour encourager l'exercice du droit à la contestation économique. La communication appropriée et efficace de l'information aux citoyens représente la meilleure garantie de l'atteinte du droit à la contestation économique, c'est-à-dire, du droit pour les citoyens de contester les fournisseurs actuels de biens et de services publics et sociaux et, éventuellement, de les remplacer.

Dans le contexte du modèle SDC, il serait logique pour les gouvernements de promouvoir les logiciels libres (open source) dans le but de favoriser la concurrence, tout en assurant la protection des droits d'auteur sur les logiciels, une condition prioritaire pour un développement important en R-D. Dans leur analyse des politiques

⁴¹ Voir, par exemple, Peter Cramton, Yoav Shoham, et Richard Steinberg (éditeurs), *Combinatorial Auctions*, MIT Press, 2006. Voir aussi de nombreux articles sur ces enchères sur le site Web de CIRANO (<http://www.cirano.qc.ca>).

gouvernementales en matière de logiciels, Boyer et Robert (2006)⁴² font des recommandations visant à augmenter l'efficacité de la politique gouvernementale en ligne vis-à-vis du développement des logiciels. Ces recommandations peuvent être étendues au modèle SDC de la manière suivante.

PREMIÈREMENT, les gouvernements devraient promouvoir des normes ouvertes concernant l'utilisation de logiciels (formats de données interopérables et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre) et éviter l'adoption de solutions protégées lorsque ces dernières restreignent la concurrence et rendent les gouvernements dépendants d'un seul fournisseur. **DEUXIÈMEMENT**, les gouvernements devraient éviter autant que possible d'accorder des droits de commercialisation exclusifs sur des logiciels élaborés dans le cadre de contrats gouvernementaux. **TROISIÈMEMENT**, les gouvernements devraient promouvoir l'utilisation de licences ouvertes qui permettent aux entreprises d'utiliser le code ouvert pour élaborer des solutions commerciales protégées [par exemple, les licences BSD (Berkeley Software Distribution License)]. **QUATRIÈMEMENT**, chaque fois que les gouvernements apportent des améliorations à des logiciels libres, ils devraient verser ces améliorations dans le domaine public, à l'exception des cas où la sécurité ou la confidentialité l'empêcheraient. **FINALEMENT**, les gouvernements devraient s'assurer que les organisations du secteur concurrentiel, y compris les organisations de soutien, sont présentes dans le secteur des logiciels libres.

La déclaration de 2002 du Bureau danois de la technologie, dans son rapport *Open-source software in e-gouvernement*, donne un bon aperçu de cette vision du logiciel dans un cadre de gouvernement en ligne efficace : « Une stratégie pour un gouvernement en ligne ne devrait pas être basée sur une norme de propriété stricte en matière de technologies clés. La première raison de cela est qu'il est inacceptable que les entreprises et les citoyens n'aient pas la possibilité de choisir entre différents fournisseurs de logiciels qui sont nécessaires pour utiliser les services offerts par les autorités publiques sous la forme de gouvernement en ligne. La deuxième raison est qu'il est vital pour l'efficacité socio-économique d'aboutir à un gouvernement en ligne générant un contexte concurrentiel qui assure la présence de produits compétitifs. Une condition qui doit être remplie pour cela est l'utilisation de normes ouvertes. »

⁴² M. Boyer et J. Robert (2005), « L'économie du logiciel libre et ouvert : Recommandations en vue d'une politique gouvernementale à l'égard du logiciel libre (open source software) », CIRANO 2005RP-05.

5.10 PROMOUVOIR DES ALLIANCES STRATÉGIQUES AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT POUR ÊTRE COMPÉTITIF EN MATIÈRE DE CONCURRENCE CRÉATRICE DE VALEUR AVEC LES PAYS DÉVELOPPÉS

Les sociétés sociales-démocrates doivent trouver différents moyens pour construire des alliances avec les meilleurs producteurs des pays en voie de développement, dans le but d'avoir un avantage compétitif par rapport aux pays développés et, ce faisant, de favoriser le développement des pays émergents. Avec une telle stratégie, les pays du Sud deviendront nos principaux alliés comme fournisseurs d'intrants clés (non seulement en produits intermédiaires, mais également, en temps voulu, en nouvelles technologies et en nouveaux produits et services) dans les défis posés par une société sociale-démocrate avancée aux autres sociétés développées.

Plutôt que d'essayer d'entrer en concurrence, par le truchement de modalités le plus souvent opaques, biaisées et prédatrices, avec les producteurs du Sud dans le domaine de la production de biens et de services pour lesquels ces pays peuvent être relativement plus efficaces, il serait plus utile pour toutes les SDC du Nord de former des alliances avec les pays et les économies du Sud, idéalement avec des SDC du Sud, pour la fourniture de ces biens et de ces services pour lesquels ces derniers possèdent un avantage comparatif. Ce faisant, ces SDC du Nord pourront concurrencer plus fortement et plus efficacement les pays du Nord sur les produits et les marchés à forte valeur ajoutée sur lesquels elles posséderont éventuellement un avantage comparatif. Les compagnies du secteur électronique, comme les japonaises Sharp et Matsushita ont développé effectivement une stratégie industrielle dans laquelle la recherche de haut niveau était conduite au Japon et l'assemblage de moindre niveau était réalisé en Chine ou ailleurs.

De manière similaire, il est crucial de concevoir des politiques qui améliorent la capacité à bénéficier des gains de productivité, d'efficacité et de bien-être que la délocalisation des services peut offrir. Parmi ces politiques, on peut identifier les deux suivantes.

PREMIÈREMENT, les attraits du protectionnisme doivent être repoussés en dépit de l'intense demande de court terme exprimée par les groupes d'intérêts, puisque la théorie de l'avantage comparatif reste le modèle à suivre. Dans cette veine, le développement de pays ou de régions telles que la Chine, l'Inde et bientôt l'Afrique est la promesse d'une importante croissance mondiale et doit être accueilli avec empressement parce que, d'une part, il accroît la pression concurrentielle dans les pays

développés, favorisant ainsi l'innovation et la croissance, et parce qu'il permet, d'autre part, une affectation supérieure et plus intensive des ressources, des produits et des marchés à forte valeur ajoutée, contribuant ainsi à un plus haut niveau de bien-être collectif, à la fois pour les pays en développement et pour les pays développés.

DEUXIÈMEMENT, la conception des biens et des services publics et sociaux dans le secteur gouvernemental doit parvenir à relever le défi de rendre moins pénibles et moins coûteux les changements d'emploi nécessaires, voire même d'en faire une source de satisfaction pour la plupart des personnes concernées. Des programmes incitatifs de perfectionnement et de maintien des compétences constituent la politique clé dans le cadre d'une telle implémentation. Le défi des compétences auquel font face les sociétés sociales-démocrates est tout aussi important que relevé inefficacement puisque des incitations mal adaptées rendent difficile l'adéquation continue entre les compétences requises et celles acquises. Par conséquent, il y a un besoin de nouvelles ententes institutionnelles visant à favoriser directement et efficacement une meilleure congruence entre les incitations pour les individus à acquérir et à maintenir un portefeuille valorisé de compétences, les incitations des établissements d'enseignement, d'apprentissage et de formation continue à offrir les programmes nécessaires de perfectionnement des compétences, et les incitations pour les entreprises et les organisations à faire connaître leurs demandes et leurs besoins de façon plus efficace et plus responsable.

CHAPITRE 6 : ILLUSTRATIONS

Le modèle SDC est au premier chef un modèle d'organisation sociale basé sur la croyance que les biens et les services publics et sociaux sont essentiels pour assurer la croissance économique et la cohésion sociale. Parmi les conditions nécessaires pour que ces biens et ces services publics et sociaux génèrent le plus de bénéfices possible et optimisent le bien-être de tous les citoyens, deux sont cruciales aux yeux des sociaux-démocrates concurrentiels : d'une part, les biens et les services publics et sociaux doivent satisfaire les besoins des citoyens et, d'autre part, ils doivent être produits, distribués et fournis de manière efficace et efficiente. La première condition sera vérifiée grâce au processus démocratique et la seconde grâce au recours systématique aux processus concurrentiels, ceux déjà connus et standardisés aussi bien que les nouveaux et ceux qui n'ont encore été ni créés ni même imaginés.

L'objectif du modèle SDC est d'encourager une profonde réorganisation de la structure de l'État dans le but de relever ces défis. À cette fin, dix programmes et politiques génériques, qui constituent les bases de la social-démocratie concurrentielle ont été spécifiés. Ces programmes et ces politiques supposent une révolution réellement provocante qui peut sembler utopique et théorique aux yeux des sceptiques. Cependant, cela n'est pas le cas et le présent chapitre vise à convaincre ces sceptiques de la faisabilité et du réalisme du modèle SDC.

En étudiant huit secteurs ou problèmes importants qui ont un impact direct sur le bien-être des citoyens et dans lesquels l'État joue un rôle majeur, de manière directe ou indirecte, à savoir l'éducation, l'employabilité, l'impartition (sous-traitance) et la délocalisation, l'innovation, les soins de santé, les infrastructures, l'utilisation et la protection de l'environnement, les services municipaux (y compris les transports publics), je vise à démontrer pourquoi et comment les politiques sociales-démocrates concurrentielles constituent une part significative de la solution à la plupart sinon à tous les problèmes et défis majeurs qui menacent et minent l'avenir de nos sociétés.

Les défis fondamentaux à relever relativement aux secteurs, aux problèmes et aux politiques mentionnés ci-dessus pourraient, s'ils ne sont pas correctement abordés, ébranler ou démanteler la construction sociale sur laquelle reposent nos politiques d'amélioration de la croissance et du bien-être. D'un autre côté, une solution satisfaisante à ces défis pourrait propulser les sociétés sociales-démocrates jusqu'à des niveaux supérieurs de réalisation, tels que l'éradication de la pauvreté ou des abus de

tous ordres, aussi bien qu'à un sens renouvelé de la sécurité, c'est-à-dire à un monde meilleur pour tous.

Il est important de comprendre que ce chapitre ne prétend pas fournir des solutions clés en main pour tous ces secteurs. L'objectif est plutôt de convaincre le lecteur, en peu de mots, que les réformes proposées par le modèle SDC ne sont pas un rêve utopique. De toute évidence, pour rendre le modèle réellement opérationnel, il sera nécessaire d'investir des ressources importantes pour concevoir des processus explicites, dans chaque secteur et dans chaque cas, qui répondront aux quatre principes fondamentaux du modèle SDC, à savoir la rationalité individuelle, le pouvoir des incitations explicites, l'efficacité des processus concurrentiels, la valeur de la modularité et de l'expérimentation, et aux dix politiques et programmes génériques dont j'ai traité au chapitre 5. Toutefois, les rendements liés à ces investissements pourraient être considérables.

Les huit domaines, secteurs ou problèmes présentés ici sont ceux dans lesquels la production, la distribution et la fourniture de biens et de services publics et sociaux tiennent une place fondamentale. Il existe des exemples d'autres secteurs où la microstructure organisationnelle des processus de production, de décision ou d'implémentation a un effet significatif. Il y a aussi d'autres sujets d'inquiétude pour les citoyens, pour le secteur gouvernemental et pour le secteur concurrentiel, qui ne sont pas abordés ici. Parmi eux, mentionnons : les questions touchant les finances publiques, tels que la taxation, les critères d'investissement public et la gestion de la dette publique; les politiques d'immigration; la politique étrangère; les questions touchant les politiques de sécurité, telles que la loi, la police ou l'armée, etc. Ces sujets sont importants pour le modèle SDC, mais ils ne seront pas abordés dans cet ouvrage pour des raisons pratiques. Cependant, le lecteur sera capable d'imaginer, sur la base de la structure théorique des chapitres précédents et de la discussion des huit illustrations retenues ci-dessous, ce que le modèle SDC entraînerait pour ces domaines, ces secteurs ou ces sujets.

Néanmoins, il peut être utile de dire quelques mots concernant l'application des principes SDC à la taxation, à la gestion de la dette publique et aux critères d'investissement public. En ce qui concerne la taxation et la gestion de la dette publique, le modèle SDC requiert une profonde révision de la façon dont ces sujets sont traités. Une taxation plus efficace permettrait une réduction globale significative de la taxation étant donné que les taxes à la consommation remplaceraient la plupart des

impôts sur le revenu, qu'une taxation uniforme pour une vaste gamme de revenus serait implantée et que le système de double taxation des gains en capital et des dividendes serait éliminé, tout comme seraient éliminées les taxes sur l'investissement et le capital, pour des raisons d'équité et d'efficacité.

En ce qui a trait à la gestion de la dette publique, le modèle SDC soutient que des règles strictes et rigoureuses d'évaluation des investissements publics devraient être suffisantes pour déterminer le niveau efficace (emprunt et remboursement) de la dette publique. Le niveau de la dette publique doit aussi prendre en compte la possibilité ou la probabilité que les générations futures soient significativement plus riches que les générations actuelles, comme ces dernières sont plus riches que celles qui les précédaient. Si cette situation est prévisible, alors contrairement au *credo* et aux propositions de nombreux commentateurs et observateurs économiques et politiques, il est logique pour les générations actuelles d'emprunter en se basant sur les plus grandes capacités des générations futures à rembourser la dette contractée aujourd'hui, au même titre que les générations actuelles désireraient, si cela était possible, transférer des ressources aux générations passées. En effet, beaucoup parmi nous accepteraient que les générations passées aient emprunté pour accroître leur niveau de vie et nous aient ainsi, pour des raisons similaires, laissés rembourser leurs dettes grâce à nos revenus et à nos richesses plus élevés.

Nos niveaux de revenu et de richesse actuels plus élevés sont, en grande partie, le résultat des investissements des générations passées dans la création de capacités de production et dans la conception d'institutions qui ont considérablement accru notre propre productivité par rapport à la leur. De la même façon, nous devons comprendre que nos propres investissements dans la création de capacités de production encore plus développées et dans la conception de meilleures institutions accroîtront la productivité des générations futures. Les transferts intergénérationnels sont des facteurs potentiels d'accroissement du bien-être collectif, pour les mêmes raisons que les transferts intragénérationnels sont des facteurs potentiels d'accroissement du bien-être.

6.1 L'ÉDUCATION

Les pays et les régions doivent développer efficacement leur capital humain dans le but de bénéficier pleinement des possibilités de croissance accélérée offertes par la mondialisation des marchés, les nouvelles technologies de l'information et de communications et l'internationalisation des cultures. Cela signifie que l'éducation,

l'apprentissage et la formation continue, de même que les compétences et le degré d'employabilité des travailleurs font partie intégrante du processus de développement du capital humain, un portefeuille de biens et de services publics et sociaux.

Une majorité de partis politiques ont compris l'importance de cette réalité et ont commencé à consacrer une part significativement plus importante de leurs programmes à l'éducation des enfants et des jeunes citoyens, comme à la formation continue des travailleurs adultes. De plus, la qualité des systèmes éducatifs et de formation continue, à la fois du côté de la demande d'éducation et de formation et du côté de l'offre, est influencée par le niveau systémique de flexibilité et de sécurité sur le marché du travail, ce qui explique la manière dont ces systèmes interagissent dans le modèle SDC.

En dépit de ce réveil généralisé, la plupart des pays font maintenant face à de multiples crises démontrant l'importance de différentes lacunes de leurs systèmes éducatifs : des élèves quasi illettrés, des étudiants mal préparés aux besoins du marché du travail, un ascenseur social relativement bloqué, un fort niveau d'échecs, un grand nombre d'étudiants qui abandonnent leurs études et de hauts niveaux de chômage sont seulement quelques-uns des tristes exemples de ce que l'état de nos systèmes actuels d'éducation de même que d'apprentissage permanent et de formation continue a généré et continuera de générer. Nulle part cela n'est plus vrai que dans les pays où les jeunes rêvent d'un emploi assuré dans le secteur public!

Le récent conflit majeur en France entourant le contrat première embauche (CPE) était, en bonne partie, une critique fondamentale du système éducatif. Les étudiants, au moins un nombre important d'entre eux, ont déclaré qu'ils étaient en faveur d'un marché du travail plus flexible de façon à ce que les entreprises puissent embaucher davantage, mais que ce marché du travail devrait être associé à un système social flexible permettant le développement des carrières (un droit à la contestation économique?), des investissements vigoureux en R-D et des programmes éducatifs et de formation performants. Ces programmes devraient être nettement mieux adaptés à la société moderne et au marché du travail et pas simplement des leurres associés à un discours officiel affirmant l'intérêt supérieur des étudiants quand, en pratique, le système est conçu pour favoriser les groupes d'intérêts des fonctionnaires gouvernementaux et des fournisseurs de services, ces derniers étant regroupés en puissants syndicats et associations professionnelles.

La situation est au fond la même dans de nombreux pays ou régions, y compris ceux qui sont sociaux-démocrates : un système de gouvernance mal conçu, caractérisé par des

mécanismes incitatifs faibles, si ce n'est totalement inexistantes ou contreproductifs, et par une allocation et une coordination bureaucratisées et inefficaces menant à un gaspillage important des ressources.

L'éducation et la formation continues sont devenues des secteurs dans lesquels le gaspillage de ressources est omniprésent. Le contrôle bureaucratique excessif, à la fois entre et à l'intérieur des organisations, entraîne une faible réactivité aux changements sur le marché du travail et une hostilité forte à l'évaluation explicite, ouverte, transparente et crédible du système et des sous-systèmes : il s'agit de caractéristiques d'un système centralisé sclérosé. Les mécanismes concurrentiels représentent une meilleure chance de succès en laissant une place centrale à la modularité, à la liberté (droit à la contestation économique), à des mécanismes incitatifs à forte intensité et à des mécanismes plus efficaces d'allocation et de coordination. De ce fait, ils augmentent la probabilité de succès en favorisant un meilleur rendement général du système. L'éducation est un service qui est trop complexe et trop diversifié, à la fois du côté de la demande et du côté de l'offre, pour être produite et distribuée efficacement de manière centralisée.

Dans le modèle SDC, l'ensemble de la conception et de la fixation des objectifs de rendement (minimal) doit être de la responsabilité fondamentale de l'État, tandis que la production, la distribution et la fourniture des services d'éducation et de formation continue sont laissées aux entreprises et aux organisations du secteur concurrentiel, amenées de manière appropriée à atteindre les objectifs inclus dans les contrats incitatifs passés avec l'État et en accord avec la première politique générique du modèle SDC.

De nombreux commentateurs affirment que les problèmes du secteur éducatif pourraient être résolus par l'injection de fonds et de ressources supplémentaires. Les sociaux-démocrates concurrentiels ne partagent pas ce point de vue. Les difficultés des systèmes éducatifs dans nos sociétés ne sont, en général, pas dues à un manque global de ressources, mais plutôt à un système de production, de distribution et de fourniture inefficace de services éducatifs. C'est plutôt l'organisation du système éducatif qui doit être réexaminée. Il est nécessaire de réformer les modèles existants, souvent basés sur une structure de cogestion entre le gouvernement et les syndicats dont les intérêts arrivent en première ligne, implicitement sinon explicitement, avant ceux des élèves, des étudiants, des éducateurs et des professeurs. Une meilleure utilisation des

ressources présentement dédiées à la fourniture de services éducatifs aux citoyens peut résoudre une bonne part des problèmes endémiques des systèmes éducatifs.

En éducation, comme dans d'autres secteurs de production de biens et de services publics et sociaux, une meilleure utilisation des ressources signifie et requiert une répartition plus efficace des responsabilités entre le secteur gouvernemental et le secteur concurrentiel (politique n° 1) et un recours systématique à des processus et à des prix concurrentiels (politiques n°s 2, 3 et 4) pour guider les choix des individus et les investissements sociaux. Il est nécessaire de reconstruire le système différemment.

Dans un monde SDC, la totalité de la structure du secteur éducatif sera réorganisée de manière complètement différente. Les mots clés de ce programme important, difficile, mais réalisable, sont concurrence, modularité, expérimentation, obligation de résultats et de rendement, à la fois en termes d'efficacité, c'est-à-dire la mesure de la proximité entre les résultats obtenus et les objectifs, et d'efficience, c'est-à-dire la mesure de la quantité de ressources utilisées pour atteindre ces résultats.

Dans le secteur éducatif, l'objectif SDC est de fournir à tous les enfants et à tous les étudiants, qu'ils soient enfants d'âge scolaire ou travailleurs adultes, une éducation et une formation de qualité. Par conséquent, les étudiants doivent trouver une place de premier plan à l'intérieur de l'organisation. Un nouveau concept d'égalité doit être appliqué. L'égalité dans le domaine de l'éducation ne consiste pas à faire des groupes de vingt-cinq élèves devant lesquels on place un enseignant durant un nombre fixe d'heures par an. L'égalité qui doit prévaloir n'est pas celle du traitement, mais bien celle des chances. Le modèle SDC exige un système éducatif basé sur l'égalité des chances, ce qui implique qu'un environnement social ou familial de qualité médiocre doit être compensé par une qualité plus importante de ressources éducatives. Il est, par conséquent, nécessaire pour nous de reconstruire le système éducatif en tenant compte de la diversité des besoins des individus pour atteindre un ensemble d'objectifs communs.

Replacer l'enfant et l'étudiant au centre du débat n'implique pas que les autres acteurs de l'enseignement, en particulier les enseignants, soient rétrogradés. Le modèle SDC reconnaît le rôle essentiel que jouent les enseignants, les parents, les médecins, les psychologues et les autres membres du personnel d'encadrement dans la formation et l'éducation des enfants. Il reconnaît aussi les difficultés auxquelles ces personnels font face chaque jour : entre autres, violence, classes surchargées et salaires insuffisants. Le modèle SDC, par la mise en place de mécanismes de concurrence et d'incitation,

réaffirmera la noblesse du métier d'enseignant. Les « bons » professeurs bien motivés qui enseignent dans nos écoles et qui représentent une importante majorité des effectifs bénéficieront de la révolution organisationnelle. Les quelques brebis galeuses qui hantent nos écoles, collèges et universités devront quitter le système et s'orienter vers un autre métier. Ceux qui sont les victimes « malheureuses » d'un système inadéquat depuis trop longtemps retrouveront de nouvelles chances et occasions de prouver leur compétence.

L'objectif des systèmes éducatifs et de formation continue est double. Premièrement, de fournir à tous les citoyens le savoir nécessaire qui leur permettra de contribuer à une meilleure société et, deuxièmement, de préparer et de soutenir les individus en matière d'adaptation aux changements sur le marché du travail. Les entreprises veulent des individus qui ont une formation adaptée, mais aussi des capacités fondamentales leur permettant ultérieurement d'acquérir et de maîtriser des savoirs nouveaux. Certains voient un conflit entre ces deux objectifs. Les sociaux-démocrates non. En fait, les entreprises et les organisations ne veulent pas que le système éducatif ou de formation leur fournisse des individus « prêts pour l'emploi ». Elles recherchent des individus qui ont des capacités fondamentales leur permettant ultérieurement d'acquérir et de maîtriser des savoirs nouveaux et pas simplement de reproduire des savoirs acquis entre dix-huit et vingt-cinq ans.

Le modèle éducatif actuel basé sur la cogestion de l'État et des syndicats est fondamentalement incapable d'atteindre ces deux objectifs et nombreux sont ceux qui attendent une réforme : le modèle SDC peut combler ces attentes, non en spécifiant ce que devrait être le système d'éducation ou de formation, mais plutôt en identifiant les processus par lesquels il naîtra et s'adaptera.

Définissons maintenant les principaux aspects de cette nouvelle organisation. Comme pour tout programme SDC, les mots clés sont concurrence, modularité, expérimentation, obligation de résultats et rendement. Je discuterai principalement, et sans entrer dans le détail, de la réorganisation des systèmes d'éducation élémentaire et secondaire. Il est clair que les idées SDC peuvent et doivent être appliquées au système d'éducation supérieure (collèges et universités) et aux institutions de formation continue. L'objectif ici n'est pas de décrire en détail toute la complexité des institutions d'éducation. Le modèle présenté dans les quelques paragraphes qui suivent constitue une illustration simple de la façon dont les idées du modèle SDC pourraient être appliquées au secteur éducatif.

Le modèle SDC identifie six principaux agents ou acteurs : les élèves/étudiants, le secteur gouvernemental, les fournisseurs du secteur concurrentiel en biens et services d'éducation, les fournisseurs du secteur concurrentiel en biens et services auxiliaires (cantines, garderies, activités de loisir, entretien et modernisation des équipements), les fournisseurs du secteur concurrentiel de procédures et de méthodologies de contrôle et d'évaluation, et l'intégrateur responsable de la gestion des responsabilités croisées des autres acteurs.

Les quatre derniers acteurs n'agiraient que dans le cadre de contrats incitatifs signés avec le secteur gouvernemental (municipal, régional ou national) avec l'objectif explicite de satisfaire les besoins des principaux intéressés, les étudiants. L'architecture d'un tel modèle peut être résumée de la manière suivante : l'étudiant doit être éduqué, formé, dirigé et évalué sous la supervision du secteur gouvernemental par des entreprises ou des organisations du secteur concurrentiel opérant dans un marché concurrentiel ouvert et transparent. On peut dire que le modèle SDC se débarrasserait des écoles publiques et privées telles que nous les connaissons en faveur d'un nouveau système scolaire concurrentiel où les organisations du secteur concurrentiel (entreprises privées, coopératives, organisations à but non lucratif, organisations de l'économie sociale, organisations communautaires de travailleurs organisés, etc.) se concurrenceraient pour obtenir les contrats d'éducation.

Ainsi, nous passerions d'un système d'écoles publiques à faible responsabilité et à faible rendement à un système d'écoles concurrentielles (privées, coopératives, associatives, etc.) de haut niveau financées publiquement (avec la possibilité de contributions complémentaires privées et personnelles), dirigées dans le cadre de contrats incitatifs (paiements contractuels faits en fonction des objectifs atteints), à durées limitées, passés avec le secteur gouvernemental qui resterait le principal responsable de la qualité du système éducatif.

Avant d'analyser de façon plus explicite le rôle de chaque acteur, intéressons-nous au financement du secteur éducatif. Il est clair que l'organisation efficace du secteur éducatif est, en partie, indépendante du financement du système. Il est tout à fait compatible avec le modèle SDC que le financement du secteur éducatif soit assuré par le secteur gouvernemental. Dans ce cas, les contrats devraient inclure le calendrier de paiements des différentes organisations du secteur concurrentiel retenues lors du processus d'appel d'offres concurrentiel. Ou bien, une part du financement pourrait venir des utilisateurs eux-mêmes, en particulier pour les services d'éducation avancée

(postbaccalauréat ou universitaire par exemple) et les services d'apprentissage permanent ou de formation continue. Dans ce dernier cas, il serait préférable que le secteur gouvernemental reste, en partie, impliqué et paie une prime aux fournisseurs qui auront atteint et surpassé les objectifs fixés. Une caractéristique importante du système d'éducation et de formation continue dans le modèle SDC devrait être la décentralisation significative du processus : les contrats de travail centralisés et les conditions de travail uniformes seraient mis au rancart pour faire place à un système avec une forte égalité des chances à tous les niveaux du système éducatif et un programme de perfectionnement complet favorisant l'adaptation du capital humain et la mise à jour en continu du potentiel de compétences, et ce, sur les plans individuel et social.

Le rôle des étudiants évolue progressivement durant leurs études. Au début, leur rôle est limité à la consommation des services d'éducation qui leur sont offerts par le secteur éducatif sous la supervision de leurs parents et du secteur gouvernemental. À partir d'un certain âge, le rôle des étudiants évolue d'une consommation passive à une consommation plus active : liberté de choisir sa voie et de critiquer l'éducation reçue. Notons, premièrement, que pour être libre de choisir sa voie, il est impératif d'être bien informé des différentes options et, deuxièmement, que pour se sentir libre de critiquer le système, un individu doit être minimalement assuré que cette critique sera potentiellement suivie d'actions concrètes. La critique n'a d'intérêt que si elle offre l'espoir de favoriser les changements. Le modèle SDC garantit le plein exercice de ces deux libertés en rendant le secteur éducatif plus sensible aux besoins des étudiants grâce à de puissantes incitations des fournisseurs de services éducatifs.

Dans le modèle SDC, le secteur gouvernemental a de nouvelles responsabilités. La première est de déterminer la quantité et la qualité des biens et des services d'éducation par la définition de seuils de compétences que les étudiants devront atteindre aux différents stades de leur formation. Seuls les objectifs ont besoin d'être fixés. La méthode utilisée pour atteindre ces objectifs sera spécifiée dans les offres des entreprises et des organisations du secteur concurrentiel, efficacement amenées à fournir le service promis à l'aide de mécanismes incitatifs. Cela assurera un niveau adéquat de modularité et d'expérimentation dans la recherche des meilleures pratiques. La seconde responsabilité du secteur gouvernemental est de gérer les contrats passés avec l'ensemble des entreprises intervenant au sein du système éducatif. Dans le cadre de cette responsabilité, les prérogatives du secteur gouvernemental seront nombreuses.

Premièrement, le gouvernement fixera les normes en matière de personnel (niveau des enseignants et du personnel d'encadrement), de sécurité des infrastructures, de qualité des services de restauration et des services de soin et d'assistance aux étudiants. Deuxièmement, le secteur gouvernemental rédigera et attribuera les contrats aux entreprises. Ces contrats intégreront des mécanismes incitatifs et leur application sera assujettie à des contrôles et à des évaluations rigoureuses, transparentes et régulières. Les contrats seront attribués aux entreprises proposant les meilleurs services au meilleur coût. Si les entreprises dépassent les objectifs, elles recevront une prime, mais si ce n'est pas le cas, elles recevront une assistance spéciale afin de les aider à améliorer leur rendement ou elles seront sanctionnées et, dans le pire des cas, elles seront remplacées aussitôt que possible. L'école deviendra le lieu de rencontre et d'échanges entre des entreprises aux fonctions multiples : enseignement, entretien des locaux, restauration scolaire, encadrement des élèves, soutien aux enseignants, etc.

Le processus d'appel d'offres sera mené de manière claire et transparente afin de favoriser le développement de la concurrence entre les entreprises du secteur concurrentiel dans le secteur de l'éducation, et ce, en accord avec les dix politiques générales décrites au chapitre 5, en particulier la troisième politique visant à promouvoir des mécanismes ouverts et transparents d'attribution des contrats pour la production, la distribution et la fourniture de biens et de services publics et sociaux, et la quatrième politique visant la création et le développement d'organisations du secteur concurrentiel efficaces possédant la capacité crédible de présenter des offres pour l'obtention de ces contrats. Ce système garantira d'abord et avant tout la qualité des biens et des services offerts dans le secteur de l'éducation.

Les organisations du secteur concurrentiel des biens et des services d'éducation seront capables de proposer et de mettre en marché leurs compétences sur un vaste marché de l'éducation. Considérons une procédure particulière (parmi bien d'autres) afin de mieux illustrer ces idées. Trois secteurs d'activité au sein de chaque école seront attribués, sur la base d'une procédure concurrentielle, à des entreprises du secteur concurrentiel : d'abord, les services d'enseignement et d'encadrement; ensuite, les produits et services auxiliaires (restauration scolaire, sécurité, activités de loisir); finalement, la construction, la modernisation et l'entretien des installations. Les organisations du secteur concurrentiel seront en concurrence pour ce qui est de ces secteurs d'activité et la meilleure obtiendra un contrat pour une durée limitée, disons cinq ans. L'obligation de résultats et de rendement remplacera l'objectif de moyens.

Afin de conserver une coordination au sein de l'école et de pouvoir définir clairement les responsabilités de chacun des partenaires, une seule entreprise serait chargée d'un secteur d'activité dans une école. Chacune des trois organisations du secteur concurrentiel agissant au sein de l'école nommerait un directeur présent dans l'école, responsable de l'organisation de son secteur. Ces directeurs seraient sous la coupe d'un unique et quatrième directeur responsable d'établissement chargé de l'intégration des fournisseurs. Ce directeur, agissant comme intégrateur de services, sera nécessairement spécialiste de la gestion des ressources humaines et de la gestion du système éducatif. Il sera lui-même soumis à un système de rémunération incitatif. Cet intégrateur sera responsable du rendement de l'école ou de l'institution et sera capable, en cas de défaillance d'une des organisations partenaires, de faire appel à d'autres fournisseurs dans des délais très brefs et de gérer au mieux les relations entre les prestataires de services et les élèves. L'intégrateur sera évalué et rémunéré sur ces bases.

Les entreprises d'entretien et de modernisation des équipements et les fournisseurs d'autres biens et services (services de restauration, soins aux enfants, sport et transport) existent déjà et ils ont simplement besoin d'être intégrés dans les écoles. D'autres (nouvelles) entreprises seront créées à partir des ressources déjà existantes dans le système éducatif. Le secteur d'activité le plus important sera manifestement celui de l'enseignement et de l'encadrement. Il sera composé d'entreprises du secteur concurrentiel principalement constituées d'enseignants, mais également du personnel de gestion, du personnel des services spécialisés (psychologues, médecins, surveillants) et d'autres spécialistes. Ces entreprises répondront, comme dans les deux autres secteurs d'activité et pour l'entreprise « intégratrice », à des appels d'offres concurrentiels lancés par le gouvernement et seront soumises à des contrats incitatifs. La durée des contrats correspondra à la complexité des services.

Le sixième acteur interviendra à un niveau plus global et ne sera pas intégré aux écoles ou aux institutions. Il sera constitué de firmes chargées d'une triple tâche : vérifier que les normes fixées par le secteur gouvernemental sont effectivement appliquées, que ce soit au niveau du personnel ou de l'enseignement; concevoir des méthodes et des procédures (examens) permettant l'évaluation des élèves avant, après et pendant la durée des contrats; orienter les élèves et les étudiants vers les domaines qui sont les plus conformes à leurs intérêts et à leurs aptitudes et qui offrent les meilleurs débouchés.

Il est important que le secteur éducatif ne tombe pas dans les mains d'un nombre trop restreint d'organisations du secteur concurrentiel. Avec l'objectif de maintenir les pressions concurrentielles, une attention particulière doit être portée à la rédaction et à l'attribution des contrats. Le modèle SDC requiert l'implémentation de mécanismes qui encouragent l'innovation. En ce qui concerne le contenu des contrats, des méthodes variées peuvent être mises sur pied afin d'inciter à l'efficacité et à l'efficience. Des mécanismes incitatifs en termes de rémunération doivent être mis en œuvre afin de pousser les fournisseurs à se dépasser et à surpasser les autres fournisseurs. L'utilisation de mécanismes d'approvisionnement multisources, de même qu'un système de collecte et de partage de l'information doivent être mis sur pied afin de soutenir les pressions concurrentielles et de favoriser l'innovation, la modularité et l'expérimentation dans la découverte de nouvelles pratiques. Les contrats négociés ne devraient pas porter sur des durées trop longues ni trop courtes. L'attribution de contrats d'une durée optimale favorisera le rendement et évitera de protéger des entreprises de la concurrence durant des périodes trop longues. Les entreprises du secteur concurrentiel comprendront qu'une mauvaise évaluation de leurs services conduira à l'annulation du contrat et à leur remplacement par des organisations plus efficaces. Avec l'architecture modulaire mise en place, la menace d'une annulation ou d'un non-renouvellement de contrat sera fortement crédible.

Mentionnons brièvement certains des principaux bénéfices qui naîtront de cette nouvelle structure. Le niveau d'encadrement et d'assistance ne sera plus identique dans toutes les écoles. Afin d'accompagner des élèves issus de milieux défavorisés, les entreprises du secteur concurrentiel, contraintes par l'obligation de résultats, offriront des services qui, selon les besoins spécifiques des élèves, intégreront un personnel plus qualifié et, par conséquent, nécessairement mieux payé. Apprendre à lire à des enfants issus de l'immigration et dont les parents ne parlent pas la langue du pays ne demande pas le même encadrement que lorsque l'on est confronté à des enfants de parents de langue nationale et ayant un haut niveau d'éducation et de revenus. On ne peut plus nier cette évidence et les mécanismes concurrentiels prendront naturellement cette réalité en compte. On assurera ainsi par l'intermédiaire des marchés une véritable égalité des chances.

Les trois différents modules, définis dans le modèle, sont présents dans chaque école : chaque entreprise est un module qui peut être retiré et remplacé rapidement, sans toucher les deux autres. Il est fort probable que, de manière naturelle, les entreprises des différents secteurs s'organiseront de manière modulaire afin de réduire leurs coûts

de production. Même dans le cadre des contraintes générales des politiques et des objectifs gouvernementaux (stipulés dans les contrats), les organisations du secteur concurrentiel jouiront de beaucoup de liberté dans la poursuite des objectifs fixés et sur lesquels elles se seront engagées. Cette liberté mènera certainement à beaucoup d'expériences en ce qui a trait aux méthodes d'enseignement. Seules des méthodes diverses et particulières, adaptées localement, peuvent être une réponse à la diversité de la population des élèves. En résumé, l'approche du modèle SDC laisse une large place à la modularité et à l'innovation.

Les entreprises du secteur concurrentiel responsables des services de formation et d'éducation géreront les problèmes qui surgiront au sein de leur groupe de professeurs. Il est bien possible qu'une personne qui a enseigné pendant trente ans la même discipline avec une politique salariale basée sur l'ancienneté plus que sur la qualité, les compétences et les résultats ne puisse pas continuer à fournir un enseignement de qualité. Une planification et un développement normal d'une carrière d'enseignant devraient se faire grâce à différentes contributions à divers niveaux d'expérience. La social-démocratie concurrentielle libérera les enseignants du carcan administratif qui les empêche de se révéler. Les professeurs expérimentés deviendront des cadres supérieurs d'entreprise d'enseignement du secteur concurrentiel. Les salaires ne seront plus nécessairement identiques pour tous : les meilleurs professeurs seront récompensés tandis que les moins bons seront encouragés à quitter l'école et l'entreprise. Des systèmes de rémunération incitatifs favoriseront l'actualisation et l'amélioration de l'enseignement, à la fois en termes de compétences et de programmes.

Comme pour les services d'enseignement, l'encadrement ne sera pas identique dans toutes les écoles. Les évaluations réalisées avant les appels d'offres par les entreprises du secteur concurrentiel et les autorités gouvernementales permettront aux entreprises d'évaluer le niveau d'encadrement optimal en fonction non plus du nombre d'élèves, mais du niveau d'incivilité régnant dans l'établissement. Dans les quartiers défavorisés, où la violence est omniprésente, la nouvelle organisation permettra d'assurer l'éducation et la sécurité des élèves grâce à des psychologues, des médecins et du personnel de sécurité afin de réaliser les objectifs et de satisfaire l'obligation de résultats.

Souvent, les parents se plaignent des absences des enseignants et de leur fatigue psychologique. Une fois de plus, le système de normes au sein des contrats d'éducation

permettra de pallier ce problème important. Les entreprises d'éducation seront tenues d'avoir à leur disposition un bassin d'enseignants de haut niveau, capables de prendre la relève de leurs collègues absents. Le contrat pourra fixer, par exemple, le nombre maximum de jours d'absence sans remplacement, mais plus important, grâce au système incitatif d'obligation de résultats, il sera dans l'intérêt de l'organisation du secteur concurrentiel de s'assurer que le développement des élèves est protégé des inévitables fatigues occasionnelles des professeurs.

En résumé, l'application des politiques SDC permettra d'éduquer nos enfants de manière plus efficace. La concurrence, la liberté (y compris le droit à la contestation économique, c'est-à-dire le droit de remplacer si nécessaire les individus et les organisations responsables de la production, de la distribution et de la fourniture de biens et de services d'éducation) et la modularité, en accord avec l'application systématique des dix politiques et programmes abordés au chapitre 5, seront les outils qui permettront d'atteindre cet objectif.

UNE PREMIÈRE ÉTAPE⁴³

Malgré une augmentation importante des dépenses publiques en éducation primaire et secondaire dans les pays de l'OCDE, des inquiétudes persistent à propos de l'efficacité et de l'efficacéité du secteur scolaire. En réaction à ces préoccupations, des gouvernements partout dans le monde ont adopté différentes stratégies visant à améliorer le financement et les services éducatifs aux niveaux primaire et secondaire. Ces stratégies comprennent la réduction du nombre d'élèves par classe, des hausses salariales accordées aux enseignants, la réforme des programmes d'études, ainsi que des réformes fondées sur l'économie de marché, la décentralisation de la prise de décisions et davantage de choix et de concurrence.

Un type particulier de réforme de l'éducation fondée sur l'économie de marché, compatible avec le programme SDC, est devenu de plus en plus populaire dans les dernières décennies : la décentralisation de l'administration des écoles (aussi appelée la « gestion par l'école »). Cette dernière peut prendre plusieurs formes et est apparue de manières diverses dans de nombreux pays. On compte parmi les exemples les plus importants de décentralisation scolaire les *écoles à charte* un peu partout aux États-Unis, les *écoles de l'avenir* en Nouvelle-Zélande, ainsi que les écoles dites « *Grant-*

⁴³ Adapté de Marcel Boyer et Norman LaRocque (2006), *Décentraliser la gestion des écoles: Des idées venues d'ailleurs*, Institut économique de Montréal, Février.

maintained schools », remplacées en 1998 par les écoles dites « *Foundation schools* », en Grande-Bretagne.

La gestion par l'école peut être définie comme la décentralisation systématique, au profit des écoles, de l'autorité et de la responsabilité des décisions concernant des aspects importants du fonctionnement de l'école, à l'intérieur d'un cadre déterminé par une autorité centrale qui fixe les objectifs, les politiques, les programmes d'études, les normes et l'obligation de rendre compte.⁴⁴ La prise de décisions dans le contexte scolaire est souvent divisée en catégories, les quatre plus importantes étant la gestion du personnel (embauche et congédiement des enseignants, détermination des salaires), les ressources matérielles et financières (établissement du budget), les politiques applicables aux élèves (discipline et évaluation) et les programmes d'études (contenu des cours et choix de manuels). Le développement et l'entretien des infrastructures, au même titre que la sécurité, sont d'autres domaines d'intérêt.

L'argument principal avancé pour justifier la décentralisation est que les directeurs, les enseignants et les parents sont les mieux placés pour prendre des décisions concernant la manière dont les ressources de l'école doivent être organisées pour répondre aux besoins des élèves et de la communauté en général. Dans la plupart des pays, les écoles font face à une panoplie de règles qui couvrent toutes les facettes de leur fonctionnement : les programmes d'études, les inscriptions, le personnel et la gouvernance. Une telle réglementation peut limiter la capacité des écoles à s'organiser de la manière la plus efficace possible pour répondre aux besoins des élèves. C'est une préoccupation sérieuse considérant l'influence de l'organisation des écoles sur les résultats des élèves. L'amélioration de la gestion et de la responsabilité des écoles, rendue possible par le modèle de la gestion par l'école, peut mener à de meilleurs résultats aux examens et à une réduction du taux de décrochage. On a découvert qu'une organisation efficace constituait le facteur le plus important, après les aptitudes des élèves, pour l'amélioration du rendement scolaire, plus important notamment que l'influence du milieu familial. Qui plus est, l'autonomie est le facteur ayant la plus grande influence sur la qualité générale de l'organisation des écoles.⁴⁵

Les autres avantages potentiels de la décentralisation sont une efficacité et une innovation accrues dans les services éducatifs, une diminution de la bureaucratie, une amélioration de la capacité des écoles à s'adapter aux besoins des communautés

⁴⁴ Caldwell, Brian J. (2005), *School-based Management*, International Institute for Education Planning, UNESCO, Paris.

⁴⁵ Chubb, John E. et Terry M. Moe (1990), *Politics, Markets and America's Schools*, The Brookings Institution, Washington DC.

locales, un renforcement de l'obligation de rendre compte et une plus grande implication, y compris un plus grand soutien financier, envers les écoles. Une autogestion plus importante des écoles est aussi une composante importante de toute stratégie visant à mettre en place davantage de choix en matière d'éducation, que ce soit par l'abolition des limites géographiques à l'inscription ou par la mise en place de bons d'études, puisqu'une plus grande autogestion permet aux écoles publiques d'avoir la liberté requise pour entrer en concurrence les unes avec les autres et avec les écoles privées, déjà plus autonomes.

Des données provenant de plusieurs études successives du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) suggèrent que les systèmes d'éducation qui accordent plus de responsabilités aux écoles au niveau du budget, de l'embauche des enseignants, du contenu des cours et des politiques disciplinaires obtiennent de meilleurs résultats. Les données disponibles suggèrent que là où les directeurs d'école font état, en moyenne, d'un plus grand niveau d'autonomie dans la gestion des écoles, les résultats scolaires moyens en mathématiques tendent à être plus élevés.⁴⁶ De même, une plus grande autonomie dans le choix des cours augmente les résultats scolaires moyens sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit.⁴⁷ L'OCDE souligne toutefois qu'il ne faut pas confondre corrélation et causalité.

La décentralisation de l'éducation peut vouloir dire plusieurs choses dans des contextes différents, dans les pays développés et en voie de développement. La mise en place de la gestion par l'école ou d'autres formes de décentralisation en éducation peut être controversée, particulièrement au début. Par contre, après un certain temps, les citoyens commencent à l'accepter au point où bien peu d'entre eux souhaitent revenir à un modèle plus centralisé.⁴⁸ La décentralisation n'est pas une solution miracle pour améliorer le rendement scolaire. Aux yeux de plusieurs défenseurs des réformes fondées sur l'économie de marché, la décentralisation n'est qu'une des réformes nécessaires. Toutefois, si elle est mise en place avec précaution et avec des objectifs clairs, la décentralisation devient un véhicule permettant aux gouvernements de favoriser des politiques telles que la propriété communautaire des écoles, l'amélioration de l'apprentissage des élèves et une administration moins lourde du système d'éducation.

⁴⁶ OCDE, *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, Programme for International Student Assessment, 2004, p. 236, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>.

⁴⁷ OCDE, *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, Programme for International Student Assessment, 2001, p. 178, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/53/33691596.pdf>.

⁴⁸ Caldwell, *op. cit.*, p. 6.

Rappelons-le : dans un nombre important de pays développés, l'éducation et la formation continue sont des secteurs à fort gaspillage de ressources, dû surtout à un contrôle bureaucratique abusif. Ce contrôle abusif entraîne une faible capacité d'adaptation aux changements et une grande hostilité face à l'évaluation du rendement du système. La solution à ces problèmes passe par des mécanismes concurrentiels faisant place à la flexibilité, à la liberté, aux incitations et générant une allocation et une coordination efficaces. Les services éducatifs sont trop complexes et diversifiés pour être produits et distribués de façon centralisée.

La production et la distribution des services éducatifs pourraient être accomplies plus efficacement par des fournisseurs en concurrence, guidés par des incitations appropriées les poussant à atteindre les objectifs énoncés dans des contrats correctement ficelés entre les fournisseurs et l'État, même si ce dernier demeurerait responsable de la détermination des objectifs de rendement. Une meilleure utilisation des ressources présentement investies en éducation pourrait grandement aider à résoudre les problèmes chroniques du système. Pour atteindre cet objectif, une division plus efficace des responsabilités entre l'État, les écoles et des organisations concurrentielles est nécessaire, de même qu'un recours systématique à des mécanismes de concurrence afin de guider les choix individuels et les investissements en matière d'éducation.

6.2 L'EMPLOYABILITÉ

Les systèmes éducatifs officiels ne sont qu'une partie du système par lequel les individus acquièrent des compétences qui leur permettent de contribuer au mieux de leur potentiel au bien-être collectif. L'autre partie majeure est constituée des systèmes de formation et d'apprentissage continus. Ici, l'objectif fondamental est de maintenir le niveau d'employabilité des travailleurs, de tous niveaux, de tous âges et de toutes professions.

Il est impossible de concevoir un projet social basé sur la cohésion et la croissance économique sans s'intéresser au fléau qu'est le chômage, un gaspillage important de ressources sociales. En effet, on peut affirmer sans risque qu'aucun pays n'est à l'abri de ce phénomène. La dérégulation du marché du travail, par exemple en rendant plus facile la possibilité pour les entreprises d'accroître ou de réduire leurs forces de travail, est au cœur du débat sur le chômage dans les pays de l'OCDE et d'ailleurs.

Le modèle SDC cherche à réconcilier la demande des entreprises pour plus de flexibilité dans la gestion des forces de travail et la demande apparemment contradictoire des

travailleurs pour plus de sécurité de l'emploi. Une protection plus importante de l'emploi tend à réduire les licenciements durant les crises économiques et, par conséquent, augmente la stabilité des emplois. Cela favorise probablement les efforts des travailleurs et leurs capacités à acquérir du capital par la formation en entreprise et peut avoir des implications favorables sur l'emploi global et sur l'efficacité économique.

Cependant, une haute protection de l'emploi augmente le coût du travail des entreprises et diminue leurs aptitudes à se tirer d'un changement socio-économique soudain. Ainsi, une haute protection de l'emploi influence les décisions d'embauche en période de demande croissante. En effet, lors de la décision d'embauche de nouveaux travailleurs avec des contrats permanents, les entreprises tiennent compte des coûts attendus d'un licenciement dans l'avenir. Cela rend plus difficile la recherche d'un emploi, favorisant ainsi le chômage de longue durée. Une protection de l'emploi plus stricte est peut-être également un facteur expliquant l'apparition des contrats temporaires et des emplois à temps partiel observée dans de nombreux pays de l'OCDE.

La législation sur une protection plus stricte de l'emploi réduit les risques de licenciement, mais rend également plus difficile le passage entre le chômage et l'emploi. Puisque la législation liée à la protection de l'emploi tend à réduire à la fois les licenciements et les embauches, son impact général sur le chômage au niveau global n'est pas clair en théorie pas plus qu'en pratique. Cela étant dit, les effets de la législation liée à la protection de l'emploi sont probablement différents d'un groupe à l'autre.

Le concept de sécurité sur le marché du travail a plusieurs dimensions : la stabilité de l'emploi, la possibilité de trouver un nouveau travail rapidement après une période de chômage ou d'inactivité et la sécurité salariale pour ceux qui travaillent ou qui recherchent un emploi. La législation sur la protection de l'emploi semble contribuer principalement à la première de ces dimensions, à savoir la stabilité de l'emploi. L'autre facette est que la protection de l'emploi tend également à accroître la durée des périodes de chômage, contribuant ainsi à une forme d'insécurité sur le marché du travail. Deuxièmement, il n'y a pas de preuve que les travailleurs se sentent plus en sécurité en ce qui concerne leur emploi dans les pays où la protection contre les licenciements est forte. Étonnamment, non seulement une protection plus stricte de l'emploi rend les travailleurs temporaires moins rassurés, mais il semble en plus qu'elle ait un effet similaire sur tous les travailleurs qu'elle vise à protéger. Les allocations de

chômage peuvent rassurer les travailleurs alors que la législation sur la protection de l'emploi peut les inquiéter.

Le modèle SDC cherche à développer, de façon harmonieuse, les trois dimensions du concept de sécurité du marché du travail. Cette conception du marché du travail est d'ores et déjà en application dans certains pays scandinaves et elle est connue sous l'appellation : flexisécurité. Il s'agit d'un moyen de favoriser la sécurité sur le marché du travail tout en maintenant une mobilité suffisante de la force de travail. Le modèle scandinave est bien souvent considéré comme à la fois juste et efficace.

La flexisécurité représente un concept politique ou, de façon plus précise, une stratégie politique, qui peut être définie comme suit :⁴⁹ « une stratégie politique qui tente, de manière synchronisée et coordonnée, d'améliorer la flexibilité, sur le marché du travail, des organisations de travail et des relations de travail d'une part et d'autre part, d'accroître la sécurité (sécurité de l'emploi, sécurité sociale), en particulier pour les groupes faibles à l'intérieur comme à l'extérieur du marché du travail ». Il existe cependant bien des variantes de la flexisécurité selon le poids qui est attribué à chacun des deux concepts qui composent cette politique.

À la fois pour des raisons d'efficacité et de cohésion sociale, en congruence avec sa volonté d'utiliser des processus concurrentiels pour atteindre les objectifs fixés, le modèle SDC est favorable à une législation faible en matière de protection de l'emploi et, en même temps, à une politique forte en faveur des chômeurs et de la sécurité salariale. Par exemple, dans le modèle SDC, des régimes de retraite publics et privés, entièrement capitalisés, seront, non seulement privilégiés par rapport aux régimes par répartition (*pay-as-you-go*), mais seront transférables d'un employeur à l'autre. De plus, l'administration de ces programmes sera davantage confiée aux travailleurs et assumée indépendamment des entreprises et des employeurs. Cela permettra aux travailleurs d'avoir plus d'autonomie en privilégiant un concept de rémunération globale incluant, en plus de la partie salariale, des éléments tels que la retraite, les vacances et d'autres avantages.

Il n'est pas possible de discuter ici dans le détail du contenu du système judiciaire de protection de l'emploi SDC. Cette législation doit s'assurer avant tout que les formalités pour effectuer un licenciement comme un recrutement soient simplifiées, qu'il survienne pour des raisons économiques, techniques ou organisationnelles. En ce qui

⁴⁹ Voir T. Wilthagen (2002), "Managing Social Risks with Transitional Labour Markets", in Mosley, H., J. O'Reilly and K. Schönmann, eds., *Labour Markets, Gender and Institutional Change*, Cheltenham: Edward Elgar.

concerne le niveau de sécurité de l'emploi, le modèle SDC est favorable à une législation sur le travail qui soit plus flexible et associée à une importante aide publique aux individus qui recherchent un emploi. À ce sujet, les mécanismes concurrentiels, la modularité et la flexibilité, qui constituent les piliers du modèle SDC, permettront de limiter les coûts de cette aide publique. En effet, l'implémentation des politiques et des programmes d'aide aux demandeurs d'emploi, qui seront inévitablement liés aux programmes de formation et d'apprentissage continus, ne sera plus entre les mains du secteur gouvernemental.

Les organismes publics d'aide au retour à l'emploi seront remplacés par des entreprises spécialisées dans la formation continue et le placement des travailleurs. Ces entreprises du secteur concurrentiel seront amenées, car soumises à des clauses contractuelles incitatives, à réaliser des prestations de haute qualité à court comme à long terme. La formation et l'éducation continues seront étroitement liées à ce nouveau marché de l'aide aux chercheurs d'emplois. Il est possible d'imaginer que chaque travailleur soit affilié à une entreprise du secteur concurrentiel de formation et d'éducation continues, afin de maintenir ses compétences et d'en acquérir de nouvelles pour se prémunir contre un chômage éventuel. Toujours en concurrence et incitées financièrement à obtenir des taux de placement élevés, ces entreprises du secteur concurrentiel de formation et d'éducation continues auront intérêt à fournir des services de qualité en adéquation avec les demandes du marché du travail. Une fois des mécanismes financiers incitatifs mis en place, le secteur gouvernemental devra laisser ces entreprises se concurrencer pour obtenir les contrats gouvernementaux, ce qu'elles feront en utilisant et en proposant des méthodes de formation ou d'éducation continues qui leur semblent les plus efficaces. La poursuite des politiques et des programmes génériques assurera un niveau efficace de modularité et d'expérimentation pour identifier les meilleures pratiques. Aucun système de commande et de contrôle bureaucratique centralisé ne peut atteindre ces objectifs aussi efficacement que le système concurrentiel mis en place par le modèle SDC. La raison principale de cela est aujourd'hui bien connue : la quantité d'information à collecter, à manipuler et à gérer est tellement considérable que tout système centralisé est voué à l'échec.

Le modèle SDC complétera cette concurrence entre les institutions et les organisations du secteur concurrentiel de formation et d'éducation continues qui doivent faire face à ces contrats incitatifs en vertu desquels l'échec leur sera coûteux, avec des mécanismes incitatifs visant à pousser les travailleurs, les chercheurs d'emplois et les chômeurs à acquérir et à maintenir la valeur marchande de leurs compétences actuelles.

En ce qui concerne l'employabilité et la flexisécurité, le secteur gouvernemental assumera principalement deux tâches. Il concevra et fixera les normes des contrats incitatifs de formation et d'apprentissage continu et il facilitera la transmission d'information en matière de perspectives d'emploi, encore une fois grâce à des contrats avec les organisations du secteur concurrentiel capables de chercher et de trouver cette information, de la gérer et de la diffuser de manière efficace dans le souci de satisfaire le client.

CRÉATION ET REDISTRIBUTION DU REVENU ET DE LA RICHESSE

La nature des liens entre la création de richesse, sa répartition et sa redistribution est un des débats récurrents dans les démocraties, qu'elles soient d'obédience sociale-démocrate ou non. Ces liens sont complexes, mais pas nécessairement conflictuels si on prend soin d'en comprendre les déterminants. De toute évidence, le modèle de la social-démocratie concurrentielle se veut intégrateur des objectifs d'efficacité, d'efficience et de cohésion sociale et, à ce titre, intégrateur de la création et de la redistribution bien conçues de la richesse.

Rappelons au départ que la création de richesse et la hausse de productivité ne tombent pas du ciel par la grâce divine, mais sont le fruit des actions, des recherches et des réflexions des créateurs, des innovateurs et des entrepreneurs qui réussissent à produire plus de biens et de services de plus grande valeur avec les ressources disponibles (main-d'œuvre, matériaux, capital). De plus, la distribution de la richesse est beaucoup plus égalitaire dans les pays développés et elle est devenue plus égalitaire à mesure que le niveau de développement a augmenté. Gardons également à l'esprit quelques faits importants. D'abord, la part de la rémunération du travail dans le produit intérieur brut (PIB) est relativement stable : au Canada, elle est demeurée à près de 53 % depuis plusieurs décennies. Ensuite, la rémunération du travail n'est qu'une des sources de revenus des individus et des ménages, car les entreprises sont en définitive leur propriété. Par exemple, les portefeuilles d'actions d'entreprises des caisses de retraite appartiennent aux travailleurs qui en reçoivent les dividendes.

Il faut faire une distinction entre le court terme et le long terme dans la création et la distribution de richesse. Dans une phase de création accélérée de richesse, la distribution devient temporairement plus inégalitaire avant de redevenir plus égalitaire. La nouvelle richesse est accaparée au départ surtout par ceux qui sont, au premier chef, responsables de sa création. Ensuite, la restructuration et la réorganisation des activités économiques qui s'ensuivent augmentent la productivité des ressources humaines et

favorisent une distribution plus égalitaire de la richesse. Enfin, la modification de la qualité des ressources humaines due au perfectionnement et à l'acquisition de nouvelles compétences augmente encore davantage la productivité, favorisant ainsi une répartition encore plus égalitaire.

Il existe un niveau d'inégalité dans la répartition des revenus ou de la richesse qui favorise le mieux-être de tous, et ce, pour deux raisons. D'abord, les incitations à la créativité, à l'innovation et à l'entrepreneuriat sont un facteur primordial et essentiel au développement économique. Elles proviennent, en très grande partie, du fait que les fruits de ces talents et de ces compétences pourront être accaparés dans le court terme par ceux qui en sont directement responsables, à savoir les créateurs, les innovateurs et les entrepreneurs. C'est ce qui sert de fondement à la protection de la propriété, et particulièrement à la protection de la propriété intellectuelle, entre autres sous forme de brevets et de droits d'auteur. Ensuite, pour mettre à profit les créations et les innovations, il faut des ressources humaines de formation et de compétences supérieures. Dans une phase de création accélérée de richesse telle celle que l'on vit présentement, la pression sur ces ressources en fait augmenter la valeur comparativement à celle des ressources humaines, moins formées et moins compétentes, en mettant de l'avant des nouvelles formes et technologies de production et d'organisation. C'est là une incitation puissante pour l'acquisition de ces compétences.

Ce phénomène suggère fortement que la redistribution de la richesse ne peut se faire de manière efficace et durable que par l'adaptation du portefeuille de compétences des individus afin d'en augmenter la valeur sur les marchés, c'est-à-dire, leur valeur aux yeux de leurs concitoyens. C'est par la mise en œuvre d'institutions et de mécanismes favorisant cette adaptation continue, rapide et ordonnée des portefeuilles de compétences que les gouvernements peuvent au mieux allier correctement création de richesse et redistribution responsable et incitative des revenus. La meilleure façon de redistribuer la richesse, c'est de favoriser la participation de tout un chacun à sa création.

6.3 IMPARTITION ET DÉLOCALISATION⁵⁰

L'impartition à l'étranger, ou la délocalisation, réfère dans son sens général à une stratégie d'approvisionnement dans laquelle les fournisseurs étrangers de biens et de services sont retenus dans le but de réduire les coûts et d'améliorer la compétitivité. De manière plus précise, le phénomène de délocalisation réfère plus aux services qu'aux biens et aux délocalisations d'emplois de services plus qu'à celles d'emplois manufacturiers depuis le pays de base vers des pays étrangers. Je considère ici cette dernière définition de la délocalisation. Toutefois, il devrait être clair pour tous qu'il y a un continuum de phénomènes, allant de l'approvisionnement interne et local en biens et services intermédiaires, à l'impartition de cet approvisionnement à des entreprises nationales, au déplacement à des filiales en pays étrangers et jusqu'à l'impartition de cet approvisionnement à des fournisseurs étrangers. Cependant, je conserverai constamment à l'esprit les deux plus importantes caractéristiques du phénomène de délocalisation, à savoir qu'il traite plus des services que des biens physiques et qu'il implique un déplacement d'emplois du pays d'origine vers le pays étranger plutôt que simplement la création de nouveaux emplois dans le pays étranger, bien que ces nouveaux emplois créés seraient considérés comme ayant fait l'objet d'une opération de délocalisation s'ils avaient pu être créés dans le pays d'origine.

À cause de l'importance et de la croissance significative de la délocalisation comme des débats sur ses différentes facettes, il est important d'en discuter dans le modèle SDC.

La délocalisation, appelée aussi l'impartition *offshore* de services, est un phénomène qui a émergé et qui est apparu sur les écrans radars des politiques économiques et publiques avec l'augmentation croissante des pressions concurrentielles résultant de deux phénomènes : premièrement, la dissémination rapide des technologies de l'information et des communications et le mouvement simultané de dérégulation des télécommunications, et deuxièmement, la libéralisation croissante du commerce et des investissements internationaux.

Avec la venue de ces deux phénomènes, la mondialisation des services comme l'ingénierie, la comptabilité, le conseil et la finance apparurent en premier, suivis par l'ensemble du secteur des services incluant la santé et l'éducation, tous touchés par le phénomène de délocalisation. Ce secteur, dont les produits étaient vus d'abord comme non échangeables, a été transformé par les nouvelles technologies et par la

⁵⁰ Adapté de Marcel Boyer (2008), "The Design of Efficient Offshoring Strategy: Some Reflections with Links to SNC-Lavalin." Chapter 7 (50 pages) in Proceedings of the conference, "Offshoring Outsourcing: Capitalizing on Lessons Learned." Edited by Daniel Trefler, Rotman School of Management, University of Toronto, Toronto. On peut se le procurer auprès de: www.rotman.utoronto.ca/index.html

libéralisation des échanges. Une nouvelle vague de mondialisation a également émergé, accompagnée de manière identique d'un transfert croissant d'emplois de cadres et de personnel hautement qualifié. Aujourd'hui, des professions telles que celles d'ingénieur, de docteur en médecine, d'enseignant et d'autres peuvent être considérées comme potentiellement vulnérables à la concurrence internationale.

Une variété de facteurs ont accru le niveau d'échange des services au fil des années : la libéralisation du commerce et des investissements qui augmentent les pressions concurrentielles à minimiser les coûts et à améliorer la productivité; les avancées technologiques dans les technologies de l'information et de la communication qui rendent les pressions concurrentielles encore plus stimulantes; la pénurie de compétences au niveau national. Parmi ces facteurs, la mondialisation et la libéralisation du commerce aussi bien que l'expansion (développement et adoption) de technologies de l'information et de communication (TIC) sont probablement les principaux facteurs de l'accroissement des pressions concurrentielles et de l'augmentation de la délocalisation.

L'approvisionnement *offshore* ou à l'étranger, même en services, n'est pas réellement un phénomène nouveau. Il existe depuis longtemps et n'est qu'un prolongement du portefeuille de stratégies des entreprises dans leur quête continue d'efficacité et de compétitivité, en particulier de stratégies directement liées à la concrétisation de leurs limites organisationnelles réelles : intégration verticale, approvisionnement au sein de leur réseau interne (*insourcing*), approvisionnement à l'extérieur de leur réseau interne (*outsourcing*). C'est le taux de croissance de ces développements qui inquiète les décideurs. Comme si l'on réalisait soudainement que le « village global » (en services) n'était plus simplement une image et un concept mais une réalité avec laquelle il sera nécessaire de composer efficacement et rapidement.

La délocalisation résulte de différents ensembles de facteurs, parmi lesquels le plus important semble être le suivant. L'accroissement dans l'intensité de la concurrence dans tous les domaines et à tous les niveaux se traduit en pressions et en besoins accrus de réduction de coûts. La réduction des coûts peut être obtenue par un recours massif à la délocalisation. Les réductions de coûts permettent aux entreprises de générer une marge contribuant à l'accroissement du capital affecté aux investissements dans les nouvelles technologies dans le but d'accroître la productivité et d'augmenter les normes de qualité. L'*offshoring* permet aux entreprises de mieux faire face aux fluctuations des charges de travail par le truchement de multiples sphères technologiques et offre une

solution à la pénurie des compétences au niveau national. La délocalisation fournit plus d'expertise et de capacité et donc plus de flexibilité aux entreprises.

Ainsi, le recours à la délocalisation n'est pas seulement une question de coûts. D'autres facteurs, aussi importants et peut-être plus importants, comme la disponibilité d'une expertise spéciale et le tandem capacité-flexibilité, sont souvent mentionnés par les entreprises. Il est difficile pour une entreprise d'innover lorsque les budgets sont surchargés de coûts d'entretien de vieilles technologies possiblement obsolètes. La délocalisation représente, dans ce contexte, une solution ou une opportunité à moindre coût de changement et d'ajustement pour un nombre élevé d'entreprises. La délocalisation pourrait permettre aux entreprises d'améliorer la qualité de leurs applications commerciales (traitement de données), pour accroître la productivité à l'aide de meilleures technologies (fournisseurs étrangers), pour obtenir la force de compétences adéquates au bon moment et ainsi transformer les coûts fixes élevés en coûts variables faibles.

De nombreux impacts potentiels anticipés d'une utilisation importante de la délocalisation peuvent être identifiés : accroissement de l'efficacité et de l'efficience, ainsi que réduction des coûts de production; plus grande efficacité économique et gains importants de bien-être dérivant des améliorations de la productivité et de la compétitivité, à la fois dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil ; création de nouveaux emplois et opportunités de croissance dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil.

Le phénomène de délocalisation amène de nouveaux problèmes, autant en politique économique qu'en économie politique. Il force les entreprises et leurs partenaires (employés, cadres, actionnaires, directeurs, fournisseurs, clients et populations des villes et des zones concernées) à participer pleinement à l'économie mondiale, à être plus attentifs à leur compétitivité globale et à saisir les occasions de croissance que représente le mouvement de délocalisation. Au même moment, ces développements se traduisent en accroissement des demandes d'interventions gouvernementales à de nombreux niveaux.

En accord avec les principes de base du modèle SDC, les politiques publiques doivent encourager l'investissement pour accroître la compétitivité en identifiant les mécanismes incitatifs appropriés pour faciliter l'adaptation des employés déplacés. Mais elles doivent être résolument centrées sur la promotion de la compétitivité et sur les gains en termes de PIB, absolu et par habitant. La pierre angulaire est la promotion de la

capacité d'adaptation grâce à une flexibilité accrue des travailleurs et des employés, aussi bien que des entreprises elles-mêmes.

Quatre facteurs de croissance, soutenus par les politiques publiques SDC, apparaissent particulièrement importants dans ce nouvel environnement : inventions, innovations et implémentations de nouvelles idées, nouvelles voies et nouveaux moyens de production, de nouveaux moyens et nouvelles modalités d'organisation à la fois au niveau des entreprises et aux niveaux politique et social ; acquisition, maintien et adoption de compétences professionnelles grâce à des mécanismes incitatifs de protection contre les dépréciations ou les obsolescences abruptes et imprévues des compétences afin de favoriser une culture du changement lorsqu'il s'avère nécessaire ; le rôle clé de la bonne gouvernance des affaires publiques et privées, aussi bien que des mécanismes incitatifs statiques et dynamiques puissants ; un modèle renouvelé combinant social-démocratie et concurrence à travers une protection sociale incitative, un commerce ouvert au maximum, la recherche continue d'une efficacité et d'une efficacité renouvelées, la modularité et l'expérimentation dans la production et la distribution de biens et de services publics et sociaux.

Dans le but de bénéficier pleinement des possibilités de gains de productivité, d'accroissement de l'efficacité et d'amélioration du bien-être qu'offre de délocalisation, les politiques publiques SDC suivantes devraient être poursuivies. Premièrement, éviter le protectionnisme et rester engagés dans la voie de la libéralisation du commerce des services puisque la théorie de l'avantage comparatif reste le meilleur guide. Dans cette veine, nous devrions voir avec joie l'arrivée de nouveaux partenaires commerciaux comme la Chine, l'Inde et éventuellement l'Afrique. Le protectionnisme peut sûrement sauver certains emplois à court terme, mais il est plus que probable qu'il conduira inéluctablement à une baisse de l'innovation et de la création d'emplois à forte valeur ajoutée dans le futur. La tentation de concevoir des politiques visant à identifier et à soutenir les « gagnants », entreprises ou secteurs, est non seulement inefficace mais particulièrement dangereuse si l'on considère les sérieuses difficultés à corriger les erreurs dans le long terme. Deuxièmement, faire une meilleure utilisation des droits d'accès à nos ressources naturelles dans les négociations commerciales, dans la mesure où l'accès aux ressources devient une condition de plus en plus importante et cruciale de la croissance économique. Troisièmement, promouvoir une meilleure éducation et une formation au travail, centrées sur la capacité à tirer profit de nouvelles possibilités d'emploi. C'est moins le niveau de capital humain qui pose problème que sa distribution par type de compétences. Les réformes de l'éducation, dans le modèle SDC, garantiront

les bénéfiques à tirer de telles possibilités. Quatrièmement, rendre le changement d'emploi, qui devient une préoccupation centrale des citoyens dans tous les pays, moins pénible et même intéressant pour la plupart. Les politiques publiques SDC peuvent aider les travailleurs à réaliser ces transitions grâce à des programmes incitatifs. Un exemple possible serait de créer un crédit à l'investissement pour l'acquisition et le maintien du capital humain.

Les politiques à l'égard du phénomène de délocalisation doivent, premièrement, viser à éviter la destruction de valeur engendrée par une réponse directe et précipitée aux pressions des groupes d'intérêts demandant diverses mesures de protection qui mèneront probablement à des délais injustifiés, jusqu'à ce que les problèmes deviennent insurmontables et requièrent des réactions abruptes et coûteuses. Il est nécessaire de favoriser le développement de politiques (institutions, moyens et modalités) qui faciliteront les ajustements continus et de se rappeler que de petites différences peuvent générer d'importants bénéfices. La délocalisation, bien appuyé par les politiques SDC, peut renforcer le cercle vertueux : réduction des coûts, accroissement des investissements, accroissement de l'intensité d'utilisation du capital, réduction des coûts.

Une politique de délocalisation SDC concise doit conduire les entreprises et leurs partenaires à considérer explicitement non seulement les possibilités de réduction de coûts (souvent le facteur déclenchant) pour améliorer la compétitivité mais aussi la gestion des risques, pas seulement les risques financiers mais également les risques organisationnels, en particulier les risques d'aléa moral et de sélection adverse. Bien entendu, dans ce domaine, il n'y a pas une stratégie ou une solution unique qui fonctionne dans toutes les situations. Le concepteur d'une politique publique alternative vis-à-vis du développement de la délocalisation devra éviter les tentations interventionnistes de micro-gestion que certains groupes d'intérêts demanderont avec instance. Une politique publique devrait plutôt insister sur le développement et l'implémentation (concurrentielle, option réelle) de mécanismes de marché et de processus de gestion qui garantiront que les entreprises et leurs partenaires soient incités à prendre des décisions favorisant la compétitivité générale en pleine connaissance des risques, mais aussi des possibilités que peut représenter une stratégie de délocalisation. La création d'emplois est un impact important mais encore largement méconnu du développement de délocalisation, dans le pays d'origine comme dans le pays d'accueil. En gagnant en compétitivité, les entreprises nationales peuvent créer plus d'emplois (hautement qualifiés) localement en délocalisant certains emplois. La

délocalisation peut être un phénomène gagnant-gagnant. En fait, à moins qu'il ne soit mal géré, on obtiendra cette situation gagnant-gagnant si les bons outils de gestion du risque, à la fois pour les individus et pour les entreprises, sont bien évalués, bien conçus et bien implémentés dans le but de favoriser l'adaptation nécessaire, à la fois des individus et des entreprises, à un nouvel environnement économique mondial. Cela devrait être le principal sinon le seul objectif d'une politique publique de délocalisation efficace : selon ce critère, ce devrait être un programme SDC difficile mais excitant.

6.4 L'INNOVATION

Une différence fondamentale existe entre, d'un côté, adopter une nouvelle technologie, proposer « une fois dans la vie » une fusion ou une acquisition « écrite dans le ciel », commercialiser une nouvelle idée ou un nouveau procédé et, d'un autre côté, implanter avec succès ces changements et concrétiser les bénéfices attendus. On ne saurait trop insister sur les risques et les incertitudes considérables liés au processus de transformation d'une technologie à une autre. Il est clair que les inventions et les innovations sont imprévisibles et, une fois disponibles, leur adoption et leur implémentation sont encore plus intrinsèquement risquées. Le fait que de nombreux économistes considèrent le processus de sélection, d'adoption, d'implémentation ou de commercialisation des inventions et des innovations, qu'elles soient technologiques, sociales ou organisationnelles, comme le moteur principal de la croissance économique fait en sorte que les observations qui précèdent représentent un défi majeur.

De nombreux exemples abondent pour illustrer la difficulté à reconnaître la valeur des inventions et des innovations, avant leur implémentation et leur commercialisation.⁵¹ Considérons, par exemple, le cas du laser qui, en plus d'être utilisé pour la mesure, la navigation, la chimie, la musique, les opérations et les impressions, a révolutionné, tout comme les fibres optiques, l'industrie des télécommunications. Après son invention au Laboratoire Bell, il ne fut pas considéré par les juristes spécialistes des brevets comme étant suffisamment utile à l'industrie du téléphone pour justifier un brevet d'application. Des histoires similaires existent pour d'autres inventions majeures comme le téléphone, la radio et le transistor. Western Union refusa la possibilité d'acheter à un prix dérisoire le brevet de téléphone d'Alexander Graham Bell de 1876, considérant que son intérêt à long terme était de se concentrer sur le marché du télégraphe, le cœur de son activité et de son marché à cette époque.⁵² Marconi pensa que son invention, la

⁵¹ Voir *The Economist* du 18 juin 1994.

⁵² Voir http://www.porticus.org/bell/westernelectric_history.html

radio, ne serait utile qu'aux endroits où les communications filaires étaient impossibles, comme dans les communications entre les navires ou entre les navires et la terre ferme. IBM envisagea de quitter le secteur des ordinateurs en 1949 parce qu'elle estimait que le marché mondial des ordinateurs ne dépasserait pas quinze unités. L'inventeur du transistor pensa que son invention pourrait ultimement aider à améliorer les audioprothèses. Il y a un nombre encore plus grand d'exemples dans lesquels les difficultés d'implémentation d'une invention, d'une innovation ou d'une technologie choisie et adoptée ont été mal comprises et mal calculées.

Les exemples ci-dessus sont un témoignage de la difficulté à prévoir le progrès technologique futur, lui-même un concept parapluie couvrant l'adoption, la diffusion, l'implémentation et la commercialisation à la fois des inventions et des innovations, qu'elles soient technologiques, sociales ou organisationnelles. Il n'y a pas de raison de croire que les politiques gouvernementales visant à déterminer les voies et les secteurs prometteurs, dans lesquels nous devrions concentrer nos efforts d'innovation et de commercialisation, puissent mieux prévoir le progrès et générer plus de valeur que le simple bon sens. Cela ne signifie pas que les gouvernements n'ont pas de rôle en matière d'encouragement à l'innovation et à la commercialisation. Bien au contraire, le rôle premier du gouvernement pour favoriser une société innovante, compétitive et prospère est de s'assurer que de puissants mécanismes incitatifs et des mécanismes toujours plus efficaces de coordination et d'allocation des ressources sont présents et pleinement opérationnels à travers l'économie et la société.

Fait étonnant, relativement peu d'efforts ont été réalisés pour améliorer notre compréhension des différences entre invention, adoption, commercialisation et implémentation de nouvelles technologies, de nouveaux produits et services au niveau théorique comme au niveau pratique. Le risque et l'incertitude induits par les processus de transformation d'une technologie à une autre et de la commercialisation de nouvelles technologies et de nouveaux produits et services, sont différents et viennent s'ajouter à l'incertitude de la production que les économistes ont surtout étudiée.

Il y a deux écoles dans la littérature économique qui permettent une meilleure compréhension et, par conséquent, la réalisation de meilleures initiatives politiques pour favoriser la commercialisation efficace et profitable des inventions et des innovations. L'une traite de l'identification des facteurs pertinents expliquant les décisions des entreprises en ce qui concerne l'adoption de nouvelles technologies, et l'autre traite des contributions plus vaguement définies à l'inertie organisationnelle, de

l'existence d'une résistance importante au changement dans les firmes, les organisations et la société. Comme je l'ai mentionné plus tôt, ces facteurs de résistance sont des éléments fondamentaux du processus d'adoption et de commercialisation et peuvent, par conséquent, être les facteurs qui se dressent entre la décision d'adopter et l'implantation/ la commercialisation réussie de nouvelles technologies adoptées et de leurs nouveaux produits et services associés.

Sans entrer plus dans le détail, je peux résumer le niveau actuel des connaissances sur ce sujet comme suit. Adopter la meilleure technologie actuelle peut s'avérer être un échec si les futures avancées technologiques rendent cette nouvelle technologie rapidement obsolète. Un rythme plus lent d'adoption peut être bénéfique dans un contexte technologique volatil. De plus, non seulement il est important d'adopter et de commercialiser des technologies utiles, mais il est aussi important d'abandonner le processus d'adoption aussi vite et aussi efficacement que possible s'il s'avère moins profitable ou moins prometteur qu'il ne le paraissait dans la phase précédente. Adopter, diffuser et commercialiser une innovation requiert souvent un investissement complémentaire préliminaire dans la collecte d'information sur la nouvelle technologie. Typiquement, les innovations sont initialement inconnues et ainsi caractérisées par une incertitude subjective, rendant les processus d'apprentissage cruciaux. La qualité (la précision) de l'information existante influence de manière significative la décision d'adopter et de commercialiser ou non, ainsi que l'intensité de l'adoption et de la commercialisation d'une nouvelle technologie lorsque le processus est divisible et que des risques importants sont présents. Les entreprises font face à un programme d'arbitrage difficile dans leurs décisions concernant l'adoption et la commercialisation des technologies parce que plus la nouvelle technologie est avancée par rapport à la technologie actuelle de l'entreprise, plus grand est le potentiel productif (si la technologie est implémentée avec succès), mais plus faible est le niveau d'expertise de départ de l'entreprise dans cette technologie puisque l'expertise technologique est de manière typique (ou en bonne partie) un capital organisationnel particulier. Le coût d'adopter et de commercialiser une nouvelle technologie décline de manière typique avec le temps et les flux de profit dépendent des choix d'adoption et de commercialisation dans l'industrie. Ainsi, les régulations des prix et des entrées peuvent réduire les taux d'adoption et de commercialisation de technologie en rendant les stratégies de préemption moins attrayantes. Des protections commerciales conditionnelles des entreprises nationales (restant effectives jusqu'à ce que l'entreprise domestique adopte une nouvelle technologie), qu'elles prennent la forme de tarifs ou

de quotas, retardent toujours l'adoption et la commercialisation d'une technologie, car elles réduisent le coût relatif de se défaire de la technologie actuelle.

Si les entreprises sont suffisamment flexibles (parce qu'entourées d'institutions adéquates par exemple), plus d'incertitudes au sujet du marché qui pourrait être développé par la commercialisation de la nouvelle technologie contribueront à accroître le nombre des entreprises innovantes. Un programme d'implémentation d'une nouvelle technologie plus efficace (moins coûteux, et moins subventionné) à l'intérieur de l'entreprise-leader incitera les entreprises qui accusent du retard, dans un mouvement de maximisation de valeur, à reporter l'adoption et la commercialisation d'une nouvelle technologie. Cela peut aussi induire l'entreprise-leader sur le marché à avancer l'adoption et la commercialisation de cette technologie, si le coût du capital est relativement élevé (c'est-à-dire, si l'efficacité du marché des capitaux est relativement basse). De manière similaire, l'entreprise-leader peut retarder l'adoption et la commercialisation de cette technologie, si le coût du capital est relativement bas (c'est-à-dire si l'efficacité du marché du capital est relativement haute). Un programme d'implémentation d'une nouvelle technologie plus efficace dans les entreprises non-leaders les incitera à avancer l'adoption et la commercialisation de certaines nouvelles technologies et, par conséquent, incitera l'entreprise leader à retarder l'adoption et la commercialisation de cette technologie. Cela résulte de l'impact stratégique de l'adoption ou la commercialisation de la technologie par un ensemble d'entreprises (leaders comme non-leaders) sur l'ensemble complémentaire d'entreprises.

Il reste beaucoup à faire pour atteindre une compréhension complète des difficultés auxquelles font face les organisations et les entreprises pour implanter avec succès les nouvelles technologies qu'elles ont choisi d'adopter et de commercialiser. Adopter et commercialiser une nouvelle technologie est une décision irréversible, au moins en grande partie, prise dans des environnements ou des marchés qui sont à la fois volatils et que l'on s'attend à voir croître. Dans la mesure où l'entreprise dispose d'une certaine flexibilité pour adapter sa stratégie d'adoption et de commercialisation aux changements de configuration du marché et de l'industrie, alors la valeur de l'adoption et de la commercialisation d'une nouvelle technologie sera grandement influencée par le niveau de flexibilité de l'entreprise, et cela est d'autant plus vrai que la décision est irréversible et que l'environnement ou les marchés sont volatils. Ainsi, lorsque les entreprises jouissent de plus de flexibilité, elles ont tendance à choisir un niveau plus élevé d'adoption et de commercialisation de nouvelles technologies. La flexibilité vient tant de l'organisation interne que du contexte organisationnel externe et comprend

également la flexibilité d'arrêter le processus d'adoption et d'abandonner la technologie choisie et les nouveaux services offerts.

L'évolution des situations dans le marché et l'industrie n'a pas besoin d'être facilement apparente pour l'entreprise. En effet, l'entreprise peut soit mettre en place une unité de renseignements pour chercher l'information et traiter l'information qui change avec le temps, soit acquérir une aptitude à traiter l'information qui devient accessible publiquement. Ces deux stratégies de réceptivité peuvent entraîner des coûts et des bénéfices, et leur valeur nette respective sera un facteur important dans l'attitude de l'entreprise vis-à-vis de l'innovation et de la commercialisation. Nous pouvons définir cet important facteur de flexibilité-irréversibilité-volatilité comme le **FACTEUR D'OPTION RÉELLE**. L'utilisation de méthodologies d'évaluation des investissements qui ignorent la source potentielle importante de valeur que représentent les options réelles ou qui les évaluent de manière inappropriée pourrait réduire significativement la valeur estimée des stratégies d'innovation et de commercialisation et, par conséquent, réduire leur adoption.

Des conclusions peuvent être tirées des questions présentées plus haut (trop brièvement) et de l'état de nos connaissances. La maladie entraînant la faiblesse de l'innovation et de la commercialisation est répandue, elle a de nombreuses causes, elle se développe et agit de façon encore largement inconnue. Il est par conséquent essentiel que l'établissement d'un portefeuille de politiques publiques microéconomiques en faveur de l'innovation et de la commercialisation soit dirigé vers les racines profondes du phénomène observé plutôt que vers ses symptômes ou pire vers leurs effets mesurés ou leur observation. Mais c'est plus simple à dire qu'à faire.

PREMIÈREMENT, les décisions et les processus d'adoption et de commercialisation semblent être plus complexes que suggéré par les gourous à la mode. Aucun remède direct n'existe contre le manque d'innovation et/ou le manque d'esprit de commercialisation. Prenez garde aux slogans populaires qui sont comme des remèdes superficiels!

DEUXIÈMEMENT, la performance d'un pays en ce qui a trait au développement, à l'adoption et à la commercialisation de nouvelles technologies, de nouveaux produits ou services est significativement influencée par la qualité de sa force de travail qualifiée à générer et à traiter l'information adéquate sur les meilleures technologies actuelles et futures. Dans le but d'évaluer de manière adéquate le potentiel de création de valeur de nouvelles technologies, celles actuellement existantes (à implanter si on les choisit) et

celles à développer (par le recours à des programmes de R-D originaux), les entreprises doivent compter sur une force de travail de haute qualité (possédant des compétences techniques, analytiques et managériales), et sur des méthodes analytiques adéquates pour mesurer la valeur de l'option (flexibilité des entreprises, irréversibilité des choix, croissance espérée et volatilité des marchés) de ces technologies dans un environnement à volatilité croissante.

Dans ce contexte, il faut, de toute évidence, réévaluer les voies que nous empruntons pour relever le défi des compétences posé par le nouvel environnement économique mondial caractérisé par la mondialisation des marchés qui permet et favorise l'accroissement du niveau d'échange à la fois de biens et de services; par l'évolution rapide des nouvelles technologies de l'information et de communication, qui permettent et favorisent l'accroissement du niveau des pressions concurrentielles à la fois sur les biens et les services; et par l'internationalisation des cultures qui permet et favorise la croissance du niveau des migrations et de la fluidité des populations. Comme conséquence de cette évolution, la localisation des activités économiques est significativement plus libre, ce qui fait que la qualité de la force de travail devient un facteur de croissance encore plus important qu'avant. Il est impératif que les secteurs de l'éducation supérieure et de la formation continue saisissent pleinement les implications de ces mouvements.

TROISIÈMEMENT, la performance des pays en matière d'innovation et de commercialisation dépend de la structure institutionnelle et sociale qui entoure ces activités. À moins que l'innovation soit réellement une caractéristique encouragée par cette structure sociale et organisationnelle, il est peu probable que le pays parvienne à rester en tête ou simplement au même niveau que les concurrents. Ce n'est pas simplement une question d'argent investi dans « l'innovation », mais plutôt une question de qualité des incitations et des mécanismes de coordination et d'information. Les institutions éducatives et commerciales équipent les citoyens dans les sociétés sociales-démocrates majeures des compétences requises pour faire face aux réalités économiques changeantes. En fin de compte, tous les citoyens font face à un risque institutionnel si le corps social (les institutions éducatives et d'affaires) n'a pas la capacité, la flexibilité et les incitations pour s'ajuster à son environnement d'une façon qui soutienne les objectifs à long terme de la société et de ses citoyens. Comment pouvons-nous mieux gérer ce risque institutionnel qui représente un défi majeur? L'évaluation générale du risque pour une entreprise ou pour une société va plus loin que la mesure et l'intégration consciencieuse des différents composants du risque. La

société exprime des préoccupations éthiques concernant les réponses des marchés aux risques environnementaux et biologiques. Les entreprises ressentent de plus en plus le besoin d'une plus grande transparence sociale en matière de compte rendu sur les risques internes et externes associés à leurs activités d'exploitation. À l'intérieur d'une entreprise, les structures incitatives créent leurs propres ensembles de risques dus au comportement d'optimisation des parties prenantes. L'évolution des structures de marché à travers les fusions et les acquisitions est aussi une réponse à un certain environnement risqué, mais elle crée en retour de nouveaux ensembles de risques. Une compréhension adéquate de ces problèmes complexes nécessite des investigations minutieuses nécessitant de nombreux domaines de compétences.

Deux éléments majeurs de cette structure institutionnelle et sociale peuvent illustrer cette idée : le modèle de protection sociale et les politiques de régulation, y compris la politique de concurrence. Le modèle de protection sociale des principales social-démocraties est un grand atout, un grand logo, une grande marque de commerce, qui est non seulement mal valorisé comme actif productif, trop de protection réduisant la responsabilité et les incitations, mais aussi mal produit et distribué d'une manière qui n'encourage ni ne favorise l'innovation et les mécanismes efficaces de coordination et d'information.

L'omniprésence du modèle social-démocrate de protection sociale est telle que ce fait (à savoir, le fait que sa production et sa fourniture sont non seulement hostiles à l'innovation, mais également toujours plus inefficaces, année après année) génère d'énormes externalités négatives, au sein de ces économies et de ces sociétés, dans la mesure où l'innovation et la commercialisation sont concernées. Plutôt que d'être seulement une source importante d'effets d'entraînement sur l'innovation et la commercialisation dans tous les secteurs, la production et la fourniture de leur modèle de protection sociale (pas le modèle lui-même) agissent comme un facteur de réduction sur l'innovation et la commercialisation. Leurs citoyens sont invités, dans le cadre de la production et de la mise en œuvre du modèle de protection sociale, à jouer un jeu administratif avec son portefeuille d'activités et de stratégies d'influence dans l'arène politique, plutôt que le jeu de « l'innovation et de la commercialisation » générateur de valeur dans les marchés concurrentiels. Cela conduit à un état général et envahissant d'activités et de stratégies inutilement faibles en innovation et en commercialisation, partout dans les sociétés et les économies sociales-démocrates.

Il est nécessaire de devenir plus efficace dans la fourniture du modèle de protection sociale. Cela peut être réalisé uniquement grâce à l'introduction et à l'implémentation de mécanismes concurrentiels (prix, enchères, contrats, politique de concurrence pour les services publics, processus d'approvisionnement concurrentiels, etc.). Le système de protection sociale administré centralement dont dispose actuellement la plupart des social-démocraties est une source majeure du fossé en matière d'innovation. Les voies innovantes pour fournir les programmes de protection sociale sont découragées par le processus contrôlé centralement de commercialisation des nouvelles technologies, des nouveaux produits et services. De plus, les barrières significatives à la concurrence et à l'innovation, qui caractérisent la production et la fourniture de biens et de services publics et sociaux dans leur modèle de protection sociale, envoient un signal d'une importance capitale à leurs citoyens, à savoir que le gouvernement et ses partenaires prendront soin d'eux de telle manière qu'ils n'auront pas à s'inquiéter du monde extérieur : une recette parfaite pour diminuer les initiatives et encourager l'inaction et le manque de compétitivité. Le modèle SDC est susceptible de mettre fin à cette impasse.

6.5 LE SYSTÈME DE SANTÉ

Les systèmes de santé représentent non seulement les plus grands secteurs de services dans de nombreux pays, mais ils constituent aussi un facteur crucial de développement de la cohésion sociale et de l'inclusion. Leur efficacité, leur impact sur les finances publiques, et leur capacité à relever les défis de la recherche médicale, du vieillissement de la population et de l'augmentation de l'espérance de vie dépendent de politiques créatives, à la fois pour contrôler l'augmentation des coûts et pour obtenir un rendement maximum sur les ressources investies. Le modèle SDC propose des politiques visant ces résultats.

De nombreux observateurs ou commentateurs, y compris en première ligne les politiciens, affirment que les problèmes dans le secteur ou le système de santé pourraient être résolus par l'injection de fonds et de ressources additionnels. Dans de nombreux pays, les élus sont sous pression pour augmenter le niveau des ressources consacrées au secteur de la santé. Les sociaux-démocrates concurrentiels ne partagent pas *a priori* ces revendications. Il y a des signes montrant que le niveau global des ressources dans le système de santé ne peut augmenter de manière importante puisqu'elles représentent déjà un élément majeur du budget public, sans mentionner les fonds privés. Ainsi, il est difficile d'imaginer et d'affirmer de manière crédible que le

niveau des ressources peut augmenter, au moins en pourcentage des ressources totales disponibles (PIB).

C'est plutôt l'organisation globale du système de santé qui doit être réexaminée. Comme pour l'éducation, une importante majorité de citoyens serait certainement en accord avec le fait qu'il faut réformer le système de soins de santé. La fourniture de soins de santé est le plus souvent basée sur un modèle de cogestion dans lequel les intérêts des politiciens, des fonctionnaires et des travailleurs de la santé, aussi bien les professionnels que ceux d'autres groupes, tous hautement et fortement protégés par leurs puissants syndicats professionnels, passent avant ceux des patients.

Les difficultés des systèmes de santé dans nos sociétés ne sont en général pas dues à un manque de ressources investies dans les services de santé, mais plutôt à un système inefficace de production, de distribution et de fourniture de biens et de services de santé. Une meilleure utilisation des ressources dédiées actuellement à la fourniture de services de santé aux citoyens permettrait de résoudre une bonne part des problèmes endémiques des systèmes de santé. Dans le secteur de la santé, comme dans d'autres secteurs des biens et des services publics et sociaux, une meilleure utilisation des ressources signifie et requiert une division plus efficace des responsabilités entre le secteur gouvernemental et le secteur concurrentiel (politique #1) et un recours systématique aux prix et aux processus concurrentiels (politiques n^{os} 2, 3 et 4) afin de guider les choix individuels et les investissements sociaux dans le système de santé.

Il est nécessaire de reconstruire le système différemment. Dans un monde SDC, la structure complète serait organisée d'une manière complètement différente. Les mots clés d'un programme important, difficile, mais faisable sont concurrence, modularité, expérimentation, obligation de résultats et de rendement, à la fois en termes d'efficacité (mesurant la proximité entre résultats et objectifs) et efficience (mesurant combien de ressources ont été utilisées pour atteindre cet objectif).

Les hommes politiques dans les pays de l'OCDE font face à une pression croissante pour améliorer les différentes facettes des systèmes de santé. Les patients demandent des soins de santé qui répondent mieux à leurs besoins et à leurs préférences. La problématique importante, dans la plupart des pays de l'OCDE, des listes d'attente pour les opérations illustre ce phénomène. La qualité insuffisante des soins de santé, comme les files d'attente pour les salles d'opération, les échecs à fournir les services nécessaires, et les erreurs de soins, se traduit par des morts et des invalidités inutiles, une santé médiocre et un accroissement substantiel des coûts sociaux. Les disparités de

santé et d'accès aux soins entre les catégories de revenus ou d'autres dimensions persistent dans de nombreux pays, en dépit d'un ensemble de politiques publiques visant à réduire ces disparités d'accès.

Répondre aux demandes pour un meilleur système de santé peut accroître la pression en termes de coût à un moment où les dépenses de santé grimpent déjà à un rythme rapide, accroissant de manière constante la part des ressources dédiées aux soins de santé. Pourtant, dépenser plus n'est pas nécessairement un problème, particulièrement si les bénéfices additionnels dépassent les coûts. Puisque les trois quarts des dépenses de santé dans les pays de l'OCDE sont financés publiquement, l'augmentation des coûts accroît la pression exercée sur les gouvernements à contenir ces coûts et les force à détourner des ressources dédiées à d'autres priorités. De modestes cofinancements peuvent soulager le système de financement public, mais ils ne sont pas magiques, en partie parce que les populations modestes doivent être protégées afin d'éviter les restrictions et l'accroissement des disparités dans l'accès aux soins qui pourraient être coûteux à long terme. Une assurance santé concurrentielle peut accroître les possibilités de choix des consommateurs et la capacité de réaction des systèmes de santé, mais elle n'apporte pas d'aide en termes de réduction des dépenses à cause des interactions extraordinairement complexes entre les traditionnels secteur public et secteur privé. Des interventions gouvernementales bien conçues, en partie grâce à des subventions et à la régulation, sont cruciales si l'équité dans l'accès et le financement doit être assurée. En définitive, accroître l'efficacité et l'efficience des systèmes de santé constitue la réponse la plus prometteuse aux pressions pour contenir les coûts tout en augmentant le rendement. Le modèle SDC est la solution organisationnelle, grâce à l'introduction de la concurrence, de la modularité et de l'expérimentation, qui permettra une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources allouées aux soins de santé.

Débutons par l'identification des principaux facteurs expliquant l'augmentation des dépenses de santé. La première semble être le vieillissement de la population. La raison pour laquelle vieillissement de la population et dépenses sont liés n'est pas difficile à comprendre. Les personnes âgées nécessitent plus de soins que les jeunes, particulièrement en fin de vie; différentes études ont montré que les coûts de santé de la dernière année de vie d'un individu pouvaient être six à sept fois plus élevés que dans les deux ou les trois années précédentes. Les coûts supérieurs associés au vieillissement (et au décès) sont particulièrement apparents en matière de médicaments : les coûts moyens des hommes âgés de soixante-cinq à soixante-quatorze ans sont dix-huit fois

plus importants que ceux des hommes âgés de quinze à vingt-quatre ans. Les coûts d'hospitalisation suivent le même profil.

Toutefois, dans l'ensemble, le vieillissement de la population est seulement un facteur qui explique environ cinquante pour cent de l'augmentation anticipée des coûts de santé. D'autres facteurs jouent aussi un rôle. Premièrement, les soins de santé sont un bien supérieur et, par conséquent, un accroissement du revenu ou du PIB favorise une augmentation des dépenses de santé à tous les âges et dans tous les groupes sociaux. Deuxièmement, l'augmentation des coûts des nouveaux médicaments et traitements, en grande partie due à l'accroissement des connaissances et des nouvelles technologies, étend les possibilités de traitement offertes à la population plutôt que de représenter simplement des (meilleurs) substituts aux anciens médicaments et traitements. Cette expansion des traitements permet de traiter plus de patients, plus de problèmes, pour des périodes plus longues et d'obtenir ainsi une population en meilleure santé, mais à un coût significativement supérieur. Par conséquent, la consommation de nouvelles technologies dans le secteur de la santé, à la différence d'autres secteurs de l'économie, est en partie responsable de l'augmentation des coûts plutôt que de leur décroissance. Le troisième facteur est d'un type différent. Il est en relation avec l'organisation du système de santé, qui a été conçue à une période où les structures démographiques et les prix relatifs des biens et des services étaient différents et où la population nécessitant une protection sociale et de santé était relativement plus importante (moins éduquée, moins informée). Mais les temps ont changé.

Comme nous l'avons vu plus tôt, la plupart des gouvernements font face à un manque de ressources nécessaires pour satisfaire la demande de la société en soins de santé, forçant les secteurs public et non gouvernemental à revoir leurs rôles et leurs responsabilités. La solution du modèle SDC nécessite une réorganisation des responsabilités des différentes parties prenantes du secteur de la santé, ce qui conduira nécessairement à une redéfinition de l'équilibre entre le secteur gouvernemental et les entreprises du secteur concurrentiel, y compris le traditionnel secteur non gouvernemental tel que les ONG, les organisations à but non lucratif, aussi bien que les organisations de l'économie sociale et communautaire.

La participation d'organisations non gouvernementales ou du secteur concurrentiel comme fournisseurs de services de santé est très controversée. Cette controverse vient souvent du fait que le terme « privatisation », qui soulève des craintes dans certains cercles, est parfois utilisé de manière incorrecte pour ne décrire rien d'autre que la

gestion déléguée et l'approvisionnement multisource. En effet, la privatisation peut avoir des significations très différentes et elle correspond parfois à la mise aux enchères des responsabilités gouvernementales. Dans d'autres cas, elle signifie la sous-traitance de certains services ou de certaines fonctions vers le secteur concurrentiel dans le but d'accroître la productivité et la flexibilité. Dans ce dernier cas, le secteur gouvernemental conserve la propriété et la responsabilité de la qualité et de la quantité des biens et des services offerts, même si ces services sont réalisés sous contrat par des organisations, à but lucratif ou non, du secteur concurrentiel. Dans d'autres cas, le terme privatisation est interprété comme équivalant à une augmentation de la charge financière qui pèse sur les individus.

Toutes ces interprétations ont amené le débat dans la mauvaise direction. Premièrement, il est important de souligner le fait qu'il n'existe pas de système de santé qui soit entièrement public ou entièrement concurrentiel dans le monde. Ces expressions sont de simples raccourcis. Par exemple, dans le seul système de l'OCDE, celui qui est défini comme privé, à savoir le système américain, est financé à quarante-six pour cent par des fonds publics comparativement aux soixante-quatorze pour cent des pays de l'OCDE dans leur ensemble. Si les dépenses directes personnelles, en devises et en nature, étaient ajoutées à cette comparaison, le pourcentage des dépenses publiques serait (très) inférieur. Tous les systèmes de santé affichent des degrés divers de partenariat entre le secteur gouvernemental et le secteur concurrentiel. Il est également important de garder à l'esprit que les ressources publiques sont elles-mêmes concurrentielles : elles viennent de la poche concurrentielle des citoyens! Ainsi, il est préférable d'abandonner le débat sclérosé menant à une confrontation sans intérêt entre propriété privée ou publique des installations de soins de santé et le débat tout aussi inutile entre fourniture privée ou publique des biens et des services de santé. Ce qui importe c'est la compréhension adéquate des rôles des organisations publiques ou gouvernementales et concurrentielles ou non gouvernementales et de la façon dont elles peuvent être adaptées par différents moyens ou modalités pour poursuivre de manière harmonieuse l'objectif ultime d'accroissement du bien-être de tous les citoyens de la société.

Quelles sont les politiques à mettre en œuvre afin d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services de santé? La première caractéristique désirable d'un système de santé est sans doute sa capacité à répondre, de manière adéquate et au moment opportun, aux besoins des individus. Pour atteindre ces objectifs d'accessibilité et de qualité, les politiques à mettre en œuvre sont nombreuses. Il est nécessaire 1) de maintenir une

première ligne intégrée de services de santé accessibles en tout temps; ii) d'assurer au réseau une main-d'œuvre suffisante, bien qualifiée et bien répartie géographiquement; iii) de réviser régulièrement et d'élargir le rôle de certains professionnels de la santé; iv) d'intensifier les efforts dans le domaine de la recherche en santé, pas seulement en matière de nouvelles technologies ou de nouveaux médicaments, mais aussi en termes organisationnels; v) de mettre à jour des programmes de formation du personnel médical; ou encore vi) d'étendre l'accessibilité de l'information aux patients et aux praticiens.

Ces politiques font et feront sans doute l'unanimité, tant du côté des experts que de la population. La question est : comment parvenir à les mettre en œuvre? La réponse du modèle SDC est la suivante : il faut réorganiser le système de santé en intégrant plus de concurrence, de modularité et d'expérimentation. Il ne me sera pas possible d'entrer ici dans le détail. Cependant, quelques facettes de la révolution SDC peuvent être présentées.

Avant d'analyser plus explicitement le rôle de chaque acteur et de chacune des parties prenantes, considérons la problématique du financement du secteur de santé. De toute évidence, comme pour le secteur de l'éducation et de la formation continue, l'organisation efficace du secteur de la santé est en partie indépendante de son mode de financement. Il est tout à fait compatible avec le modèle SDC que le financement du système de santé soit assuré par le secteur gouvernemental. Dans ce cas, les contrats devraient inclure un programme régulier de paiements aux différents agents et aux différentes organisations du secteur concurrentiel retenus au cours du processus d'appel d'offres concurrentiel et ouvert. Autrement, une partie du financement du système de santé peut venir des utilisateurs eux-mêmes, en particulier pour certains soins élémentaires.

Il pourrait être efficace de demander aux patients de couvrir une partie des coûts de leurs services de soins primaires, de visites chez le médecin, et de petites opérations ambulatoires. Les coûts de cette utilisation de soins de santé pourraient être déductibles des impôts, en totalité pour les ménages à faibles revenus et partiellement pour ceux à hauts revenus. Des politiques de soutien au revenu et à la richesse permettraient de prendre soin de ces ménages en situation financière délicate, sans avoir à concevoir un système de santé tenant compte tout particulièrement de ces ménages. Quel que soit le système de paiement choisi, il sera préférable que le secteur gouvernemental reste partiellement impliqué et paie les primes aux fournisseurs ayant

atteint ou dépassé les objectifs fixés. Une caractéristique importante du système de santé dans le modèle SDC devra être la décentralisation importante du processus : plus de conditions de travail uniformes, plus de contrats de travail centralisés et plus de fonctionnaires négociant ou dictant des conditions salariales particulières pour les professionnels de la santé et le personnel de soutien, mais une forte égalité d'accès, quels que soient le revenu, la richesse et le groupe social.

Comme pour le secteur éducatif, le modèle SDC identifie six principaux acteurs ou agents dans le secteur de la santé : les patients ou la population visée, le secteur gouvernemental, les organisations du secteur concurrentiel fournissant les biens et les services de santé, les fournisseurs du secteur concurrentiel en biens et en services auxiliaires (service de restauration, de soutien et d'assistance psychologique au patient, et d'autres activités liées au patient, et le développement, l'entretien et la modernisation des équipements), les fournisseurs du secteur concurrentiel en méthodologies et en procédures de contrôle et d'évaluation, et l'intégrateur responsable de la gestion des responsabilités interreliées des acteurs.

Les quatre derniers acteurs agiront dans le cadre de contrats incitatifs signés avec le secteur gouvernemental (municipal, régional ou national) avec l'objectif explicite de satisfaire les besoins des patients et, plus généralement, de la population visée. Dans les prochains paragraphes, je considère les cas des patients, mais je pourrais adapter ma présentation à d'autres groupes bénéficiaires de soins de santé. L'architecture d'un tel modèle peut être résumée de la manière suivante : le patient serait pris en charge et soigné, si cela est possible, sous la supervision du secteur gouvernemental par des entreprises ou des organisations du secteur concurrentiel poursuivant leurs activités dans un marché ouvert et transparent. Analysons de façon plus explicite le rôle de chaque acteur.

Le rôle des patients évolue progressivement au cours de leur traitement. Au début, leur rôle est limité à la consommation des services de santé, qui leur sont offerts par le secteur de santé sous la supervision de protecteurs, le cas échéant, et du secteur gouvernemental. Plus tard, le rôle des patients devient plus actif au fur et à mesure qu'ils deviennent plus directement responsables de l'amélioration et du maintien de leur santé et qu'ils sont incités efficacement à le faire. Mais pour être capable d'assumer cette responsabilité, le patient doit être bien informé au sujet des options qui s'offrent à lui. Le modèle SDC garantit le plein exercice de cette responsabilité fondée sur

l'information et un système incitatif, ce qui est l'ingrédient fondamental d'un meilleur système de santé au niveau global.

Le secteur gouvernemental devrait accepter de nouvelles responsabilités. La première est de déterminer la quantité et la qualité des biens et des services de santé grâce à la définition de seuils appropriés que les patients doivent atteindre aux différentes étapes de leur guérison et de leur rétablissement. Seuls les objectifs doivent être fixés. Les méthodes employées pour atteindre ces objectifs seront choisies et spécifiées par les entreprises et les organisations du secteur concurrentiel motivées de manière adéquate à livrer les biens et les services promis et pour lesquels elles se sont engagées. Cela assurera un niveau adéquat de modularité et d'expérimentation dans la recherche de nouvelles pratiques pour les pathologies graves comme pour les activités de rétablissement.

La seconde responsabilité du secteur gouvernemental est de gérer les contrats avec les organisations du secteur concurrentiel évoluant dans le secteur de la santé. Les différentes institutions (hôpitaux, cliniques et cabinets de médecins) deviendront alors un lieu d'échanges entre les entreprises fournissant différents services : soins de santé, entretien, modernisation, supervision des patients, personnel de soutien, etc. Avec cette responsabilité, les prérogatives du secteur gouvernemental seront nombreuses.

Premièrement, le secteur gouvernemental fixera les normes en matière de personnel (médecins et autres groupes de travailleurs), en matière de sécurité des infrastructures, de qualité des soins auxiliaires et des services d'assistance aux patients. Ce système garantira la qualité des biens et des services offerts. Deuxièmement, le secteur gouvernemental rédigera et attribuera les contrats aux entreprises. Ces contrats intégreront des mécanismes incitatifs et leur application sera soumise à des contrôles et à des évaluations rigoureuses, transparentes et fréquentes. Si les entreprises dépassent les objectifs, elles recevront des primes importantes, mais dans le cas contraire, elles seront soumises à une assistance particulière pour les aider à améliorer leur rendement ou elles seront sanctionnées; dans les pires cas, elles seront remplacées le plus tôt possible. Les contrats seront attribués aux entreprises proposant le meilleur service au coût le plus faible. Le processus d'appel d'offres sera conduit de manière claire et transparente afin de soutenir le développement de la concurrence entre les entreprises du secteur concurrentiel du domaine de la santé, en conformité avec les dix politiques génériques décrites dans le chapitre 5, en particulier la troisième politique visant la promotion de mécanismes concurrentiels ouverts et transparents pour l'attribution des

contrats de production, de distribution et de fourniture de biens et de services publics et sociaux, et la quatrième politique visant la création et le développement d'organisations efficaces dans le secteur concurrentiel possédant la capacité de participer aux enchères.

Les organisations du secteur concurrentiel des biens et des services de santé seront capables de proposer et de négocier leurs compétences dans un vaste marché de la santé. Considérons une procédure particulière (on pourrait certainement en présenter d'autres) afin de mieux illustrer ces idées. Trois « modules d'affaires » au sein de chaque institution de santé pourraient être attribués aux entreprises du secteur concurrentiel à l'aide d'appels d'offres : les services de santé eux-mêmes, les biens et les services auxiliaires (services de restauration, de soutien et d'administration), et le développement, l'entretien et la modernisation des équipements. Les entreprises du secteur concurrentiel, au sein de ces modules d'affaires, seront en concurrence et la meilleure obtiendra un contrat pour une durée limitée, disons cinq ans. L'obligation de résultats et de rendement remplacera l'obligation de moyens. Afin d'assurer la coordination au sein d'une institution de santé et d'être capable de définir clairement les responsabilités de chaque partenaire, une seule entreprise sera responsable de chaque module d'affaires dans toute institution. Chaque organisation du secteur concurrentiel retenue au sein de l'institution aura un directeur responsable de ses activités.

Ces directeurs seront sous la supervision d'une seule organisation du secteur concurrentiel responsable de la supervision et de la direction globale de l'institution de santé, c'est-à-dire de l'intégration de tous les fournisseurs. Ce superviseur (l'entreprise), en tant qu'intégrateur de services, sera nécessairement spécialisé dans la gestion des ressources humaines et dans la gestion des soins de santé; il sera également soumis à des mécanismes de rémunération incitatifs. Cet intégrateur sera responsable du rendement de l'institution et sera capable, en cas de défaillance d'une organisation partenaire, de faire appel à d'autres fournisseurs à court terme et de gérer les relations entre les différents fournisseurs de services dans l'intérêt du patient. L'entreprise « intégratrice » sera évaluée et rémunérée sur ces bases.

Les entreprises d'entretien et les autres fournisseurs de biens et de services (services de restauration, de garde de patient, de sécurité et d'administration) existent déjà, et il est seulement nécessaire de les intégrer de manière adéquate aux institutions de santé. D'autres (nouvelles) entreprises seront créées à partir des ressources humaines déjà

existantes dans le secteur de la santé. Toute entreprise, au sein d'une institution, sera manifestement issue des professionnels de la santé, tels que les médecins, les infirmières et les autres professionnels. Ces entreprises du secteur concurrentiel seront composées principalement de médecins et d'autres professionnels de la santé, mais aussi d'équipes de supervision et d'équipes spécialisées (psychologues) et d'équipes administratives. Ces entreprises répondront, comme les deux autres groupes de fournisseurs de services et comme l'entreprise « intégratrice », à des processus d'appel d'offres lancés par le gouvernement. Elles seront soumises à des contrats incitatifs. La durée des contrats sera positivement corrélée à la complexité du service effectué.

Le sixième acteur interviendra à un niveau plus général et ne sera pas intégré au sein des institutions de santé. Il sera composé d'entreprises responsables de deux tâches. Premièrement, ces entreprises s'assureront que les normes, fixées par le gouvernement, sont appliquées, qu'il s'agisse du personnel ou des procédures. Deuxièmement, elles seront chargées d'élaborer des méthodes et des procédures (tests) qui permettront une évaluation de la qualité des services rendus aux patients tout au long de la durée des contrats.

Comme dans le secteur éducatif, il est important que le secteur de la santé ne tombe pas dans les mains d'un nombre trop restreint d'organisations du secteur concurrentiel. Avec l'objectif de maintenir les pressions concurrentielles, une attention particulière doit être accordée à la rédaction et à l'attribution des contrats. Le modèle SDC requiert la mise en place de mécanismes qui encouragent l'innovation. En ce qui concerne le contenu des contrats, différentes méthodes peuvent être utilisées pour soutenir l'efficacité et l'efficience. Des mécanismes incitatifs doivent être implémentés afin d'inciter les fournisseurs de services de santé à se dépasser et à être meilleurs que les autres fournisseurs. L'utilisation de mécanismes d'approvisionnement multisources doit être généralisée afin de maintenir les pressions concurrentielles et de susciter l'innovation, la modularité et l'expérimentation dans la découverte de nouvelles pratiques. Les contrats négociés ne devraient pas s'étendre trop dans le temps ou dans l'espace. L'attribution de contrats d'une durée optimale encouragera le rendement et évitera de laisser une entreprise trop longtemps à l'abri de la concurrence. Les entreprises du secteur concurrentiel comprendront qu'une mauvaise évaluation de leurs services conduira à l'annulation de leurs contrats et à leur remplacement par des organisations plus efficaces. Avec l'architecture modulaire mise en place, la menace d'une annulation de contrat ou de non-renouvellement sera fortement crédible.

6.6 LES INFRASTRUCTURES

Les « infrastructures communes » constituent, de plusieurs façons, le squelette du corps économique et social de nos sociétés. Elles sont les réseaux, physiques ou virtuels, dont dépendent du rendement et de la compétitivité des entreprises et des institutions et, par conséquent, le bien-être des citoyens. Elles comprennent, par exemple, les réseaux de collecte et de traitement de l'information, de communications ou de transport de l'information (télécommunications de tous types, capacité à larges bandes et logiciels à haut rendement), le transport et la distribution de l'énergie (réseaux électriques, pipelines), le transport des personnes et des marchandises (réseaux routiers, systèmes de transport publics, réseaux ferroviaires, aéroports, ports maritimes), la fourniture d'eau potable et le traitement des eaux usées, aussi bien que le système financier (paiements, compensation, financement des entreprises et organisations, financement des investissements et de la consommation des ménages).

En effet, les infrastructures jouent deux rôles principaux dans nos économies : d'une part, elles fournissent des services essentiels, fondement non seulement des gains de productivité, mais aussi de la réduction de la pauvreté (eau potable, électricité, mobilité) et elles entraînent d'importants effets externes positifs sur l'ensemble de l'activité économique en facilitant la connexion entre les différents individus, activités et marchés, favorisant ainsi la cohésion et l'inclusion sociale. Ces externalités positives se diffusent à l'ensemble de l'économie par divers canaux qui relèvent à la fois de la dynamique de la demande et de celle l'offre. Des infrastructures de qualité élevée sont un facteur fondamental de gains de productivité et d'accroissement du bien-être collectif puisqu'elles permettent de réduire les coûts de transactions, de réduire les distances et de faciliter les échanges économiques et culturels entre les individus, aussi bien que le commerce entre les régions et les pays. Elles permettent également aux acteurs économiques de répondre à de nouvelles demandes, dans de nouveaux lieux; elles rendent profitables des activités non rentables sans elles, et plus profitables encore les activités déjà existantes. Les infrastructures communes sont les génitrices du village global.

En dépit de leur diversité, les infrastructures partagent des caractéristiques communes. Premièrement, elles sont très lourdement capitalistiques. Deuxièmement, elles ont souvent un caractère de bien public partiel, non seulement lorsque le niveau d'équipement les place dans une zone de non-rivalité (situation où l'usage du service par un consommateur ne diminue ni la quantité ni la qualité du service offert aux autres consommateurs, ce qui est le cas par exemple d'une infrastructure de transport avant

congestion), mais également lorsqu'elles sont soumises à des situations de non-exclusion (situation dans laquelle il n'est pas possible d'exclure un consommateur qui refuse de payer). Troisièmement, et le plus important, elles possèdent des caractéristiques qui les rendent particulièrement adaptées à la régulation par le secteur gouvernemental, en particulier en ce qui concerne les normes. Il peut exister différentes compagnies de train dont les wagons peuvent circuler sur différents réseaux appartenant à diverses compagnies, mais des gains d'efficacité importants ne peuvent être obtenus que si les réseaux ferroviaires sont compatibles (mêmes largeurs de voies, mêmes résistances). Un argument similaire peut être avancé pour les systèmes de télécommunications, les systèmes routiers et portuaires, et les systèmes financiers.⁵³ Dans le cas des systèmes financiers, considérés comme des infrastructures publiques, le mode d'intervention et les rôles respectifs des secteurs gouvernemental et concurrentiel procèdent d'une analyse particulière que je n'élaborerai pas ici pour me concentrer sur les infrastructures physiques.

Le rôle du secteur gouvernemental dans la conception des systèmes d'infrastructures est primordial. Ainsi, le modèle SDC exige que le secteur gouvernemental soit le responsable ultime de la conception des infrastructures communes et que le secteur concurrentiel soit l'ultime responsable de leur développement/construction, de leur entretien et de leur fonctionnement. Pourquoi une telle répartition des responsabilités? Le modèle SDC propose une approche basée sur une confiance accrue dans les processus concurrentiels afin d'atteindre une meilleure qualité à un coût plus faible. Le modèle laisse un rôle prépondérant et central au secteur gouvernemental en recherchant une combinaison optimale entre les ressources et les compétences clés du secteur gouvernemental et celles du secteur concurrentiel. Puisque les infrastructures communes constituent un instrument clé pour atteindre les objectifs d'une social-démocratie concurrentielle, puisqu'elles sont fortement capitalistiques et d'une importance vitale, et puisqu'elles permettent une redistribution des richesses, pour un niveau de pauvreté plus faible et pour une cohésion et une inclusion sociale plus grande, un effort important pour leur développement efficace est nécessaire. Ce développement efficace exige une gouvernance transparente et incitative basée sur la division des responsabilités entre le secteur gouvernemental et le secteur

⁵³ Dans le cas des systèmes financiers, le rôle du secteur gouvernemental passe par la banque centrale qui doit veiller à la fiabilité, la solidité et l'efficacité des systèmes financiers au pays et dans le monde en effectuant des transactions sur les marchés financiers à l'appui de ces objectifs.

concurrentiel : meilleure conception sous la responsabilité du secteur gouvernemental et meilleure implémentation par le secteur concurrentiel.

La gamme d'infrastructures présentement offerte par les gouvernements, passant des infrastructures municipales aux infrastructures régionales et nationales majeures, est très vaste et nécessite des interventions diversifiées. Considérons, premièrement, les travaux publics municipaux qui incluent, par exemple, les travaux relatifs à la construction et à l'entretien des routes municipales et des trottoirs ou du système de distribution ou de traitement des eaux. L'approche suggérée par le modèle SDC consiste à donner aux autorités du secteur municipal et aux fonctionnaires chevronnés la responsabilité de déterminer le plan d'ensemble des travaux à mener, mais également de gérer les mécanismes d'appel d'offres pour la construction et l'entretien par le secteur concurrentiel de l'infrastructure considérée, et également de rédiger et d'administrer les contrats eux-mêmes.

Pour une efficacité maximale, il serait préférable, dans la plupart des cas, que chaque « phase » de la construction et de l'entretien soit attribuée à une seule organisation du secteur concurrentiel. D'un autre côté, le financement du projet pourrait rester dans le secteur public, même si dans certains cas une contribution des utilisateurs pourrait être considérée (péages routiers, compteurs d'eau, permis, frais d'utilisation, etc.). Un contrat incitatif bien conçu permet le transfert de nombreuses responsabilités au secteur concurrentiel. De plus, un certain niveau de processus d'étalonnage pourrait être développé de manière utile en divisant un territoire municipal en différents districts et en accordant des contrats à diverses entreprises concurrentes. Les entités du secteur concurrentiel seront ainsi encouragées à être plus productives dans le but d'obtenir un contrat dans un district donné, tandis que les municipalités ne seront pas dépendantes d'une seule organisation pour la fourniture du service. Finalement, les contrats devraient avoir une durée limitée de façon à ce qu'un nombre important d'organisations du secteur concurrentiel soient appelées à entrer en concurrence pour obtenir le renouvellement du contrat. En fin de compte, les entreprises spécialisées efficaces du secteur concurrentiel devraient réaliser la plupart sinon tous les travaux municipaux.

Une implication de ce qui précède est que les gouvernements municipaux ne devraient pas avoir l'autorisation d'avoir des employés municipaux, sauf pour les deux compétences clés se rattachant à la conception des biens et des services publics et sociaux municipaux et à la gestion des contrats avec le secteur concurrentiel. Tous les autres travaux, tels que la construction et l'entretien des routes et des bâtiments, le

développement et l'entretien du système d'eau, des jardins publics, les loisirs, la sécurité, la collecte des taxes, la comptabilité aussi bien que les services directs aux résidents et d'autres services, devraient être fournis par les organisations du secteur concurrentiel en suivant des mécanismes d'appel d'offres ouverts, transparents et efficaces.

On doit considérer que les services de police et les services d'incendie devraient être sous la responsabilité directe des municipalités, c'est-à-dire assurés et fournis par des employés municipaux. Mais il est tout à fait possible d'imaginer et de définir des contrats incitatifs grâce auxquels les gouvernements municipaux pourraient sous-traiter ces activités au moins partiellement si ce n'est totalement. En effet, la plupart des activités de police pourraient être sous-traitées, excepté celles qui relèvent du Code criminel. Pour ce qui est des activités du service des incendies, il n'est pas clair qu'elles doivent, ou devraient, demeurer sous le contrôle direct des gouvernements municipaux. Cependant, même dans le cas où ces activités seraient sous-traitées par des entreprises compétentes du secteur concurrentiel, il est clair que les gouvernements municipaux demeureraient, par le truchement du processus électoral, les responsables, en dernier ressort, de la quantité et de la qualité des services offerts dans leur compétence.

Les mêmes principes peuvent être appliqués à d'autres niveaux de gouvernement ou à d'autres niveaux d'infrastructures. Différentes modalités de contrats pour le développement des infrastructures sont possibles et bien connues. Elles représentent au fond un mélange de formules comme, par exemple, des contrats sous-traités à court terme et des contrats de concessions de long terme du type construire-louer-transférer, des accords de crédit-bail à long terme, des accords de partage de risques, des projets clés en main avec accord sur un prix fixé, des contrats du type construire-gérer-transférer, rénover-louer-transférer, construire-posséder-gérer-transférer, partenariat public-privé, financer-concevoir-construire-gérer-entretenir-transférer et, de manière générale, les accords de PGC (partenariat gouvernemental concurrentiel).⁵⁴ Il doit être clair pour le lecteur, à partir de maintenant, que l'implémentation du modèle SDC devrait mener à de meilleures infrastructures communes plus intensives et plus extensives dans tous les domaines, ainsi qu'à des bénéfices importants en termes d'une augmentation de la profitabilité des investissements potentiels et à de meilleurs services aux citoyens partout dans l'économie. Un résultat complémentaire important

⁵⁴ Pour une analyse de ces différentes possibilités et d'autres, voir M. Boyer, M. Patry and P.J. Tremblay (2001), "La gestion déléguée de l'eau: les options", CIRANO 2001-RP10 et M. Boyer, M. Patry and P.J. Tremblay (2001), "La gestion déléguée de l'eau: gouvernance et rôle des différents intervenants", CIRANO 2001-RP11.

du développement des infrastructures, par le truchement des contrats en PGC, est la contrainte que cela impose, sur le plan fiscal, à tous les niveaux de gouvernement, en particulier au niveau des infrastructures.

Ainsi, quelle que soit la catégorie de travaux sur les infrastructures, la concurrence et les processus concurrentiels ont un rôle important à jouer. Le secteur gouvernemental est loin d'être marginalisé dans ce processus. Son rôle reste central dans les activités de conception et de gestion des contrats et comme ultime responsable de la qualité et de la quantité des infrastructures communes. Le modèle SDC exige un rôle plus précis du secteur gouvernemental et en fait un rôle plus important que le rôle qu'assument généralement les gouvernements dans les social-démocraties.

Le modèle SDC utilise donc des solutions contractuelles variées pour satisfaire les besoins variés des citoyens en termes d'infrastructures communes. Une concurrence meilleure et plus intense et un secteur gouvernemental plus centré sur son rôle sont des compléments forts pour favoriser une utilisation optimale des ressources rares, des accords de partage de risques efficaces, aussi bien que des gains substantiels d'efficacité et d'efficience dans le développement des infrastructures communes.

6.7 UTILISATION ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

“[Si] vous voulez combattre pour l’environnement, n’embrassez pas un arbre; étreignez un économiste. Étreignez un économiste qui vous dit que les combustibles fossiles sont le troisième secteur économique le plus subventionné après le transport routier et l’agriculture. Étreignez un économiste qui vous dit que le système des prix compte; c’est potentiellement l’outil le plus puissant pour générer un changement social.

Bill Moyer, animateur à PBS, Discours prononcé devant l'Environmental Grantmakers Association, Brainerd, MN, 16 octobre 2001.

Chercher à maximiser la croissance économique dans le but d'accroître le bien-être des citoyens mène invariablement à la question de la protection de l'environnement. D'ailleurs, dans le sillage du protocole de Kyoto adopté en 1998, les politiques environnementales et la gestion de l'environnement ont été au centre des débats, mais la plupart de ces débats se sont focalisés sur les coûts élevés liés à l'atteinte des normes requises. Peu a été dit sur la façon dont ces normes seraient atteintes. Nous allons voir que les instruments fondés sur le marché sont une partie de la solution grâce à leurs

méthodes efficaces de commande et de contrôle, à l'opposé des méthodes traditionnelles. Nous allons voir pourquoi dans le modèle SDC le secteur gouvernemental a un rôle fondamental à jouer en matière de politique environnementale à cause de la présence d'externalités importantes et des biens quasi publics tels que la qualité de l'air et de l'eau. En encourageant la concurrence, la modularité et l'expérimentation, le modèle SDC apparaît comme un système particulièrement adapté pour résoudre le problème complexe de l'utilisation, du développement et de la protection du capital environnemental.

Deux questions nous permettent de cerner la complexité de la protection environnementale : comment connaître le niveau de pollution ou de protection environnementale efficace et pourquoi est-il si difficile de mettre en place un programme efficace en matière d'environnement ?

Concernant la première question, une réponse simple est fournie par la théorie économique : le niveau socialement efficace de protection environnementale est caractérisé par le niveau pour lequel les bénéfices marginaux de la protection environnementale sont égaux à ses coûts marginaux, y compris les coûts de contrôle. Cependant, cette réponse théorique est manifestement difficile à appliquer en pratique. D'un côté, les bénéfices d'un environnement plus propre sont difficiles à quantifier, tandis que les coûts de réduction de la pollution semblent être plus faciles à évaluer, mais malheureusement, cette information est principalement connue des entreprises et des autres agents pollueurs. Le niveau de protection environnementale sera atteint de manière efficace si les coûts marginaux de réduction de la pollution sont égaux dans toutes les entreprises. De toute évidence, analyser les structures de coûts de toutes les entreprises et sélectionner alors quelle réduction de pollution chaque entreprise devrait être poussée à effectuer ou quel niveau de pollution elle devrait être autorisée à réaliser, serait extrêmement coûteux. Au lieu de cela, les gouvernements ont adopté des méthodes connues sous le nom de méthodes de commande et de contrôle. Nous verrons plus tard comment ces méthodes de régulation de l'environnement sont dans l'ensemble inefficaces et inefficentes.

L'implémentation du bon niveau de protection de l'environnement caractérisé ci-dessus peut être réalisée, en partie, à l'aide d'une tarification concurrentielle des services environnementaux. Si les entreprises et les individus doivent payer un prix pour utiliser les services environnementaux, tels que la qualité de l'air et la qualité de l'eau (la quantité utilisée devrait varier en fonction des différents polluants relâchés), ils

égaliseront de façon rationnelle la valeur marginale, ou ce que les économistes appellent la valeur du produit marginal, au prix. En faisant cela, les entreprises, comme les individus, étant confrontés au même prix, atteindront, de manière complètement décentralisée, les conditions productives efficaces demandant que le coût marginal de réduction de la pollution soit égal dans toutes les entreprises. Comme pour le niveau global de services environnementaux utilisés, la condition d'efficacité demeure que les bénéfices marginaux de la protection de l'environnement ou de son utilisation soient égaux à leurs coûts marginaux, y compris les coûts de contrôle.

Les écologistes et les environmentalistes semblent parfois considérer qu'utiliser et détruire les systèmes écologiques naturels est en soi mal et immoral. Les économistes ne sont pas de cet avis. Ils considèrent plutôt qu'une bonne utilisation, qu'elle soit appelée dégradation, destruction ou protection, qui sont au fond tous des synonymes, des systèmes écologiques ou environnementaux est jugée socialement efficace si elle résulte d'un échange dans un système de marché. Créer et adapter des instruments fondés sur le marché devront, par conséquent, être considérés comme la voie la meilleure pour une protection efficace de l'environnement. Comme le souligne Joan Roughgarden (2001) :⁵⁵ « *Les économistes n'ont pas l'intention de céder le terrain de la grandeur morale aux écologistes uniquement parce que l'humanité fait partie d'un écosystème géant. En principe, la science économique traite avec "l'efficacité éthique" – tentant d'atteindre le mieux pour le plus grand nombre, étant donné les contraintes budgétaires de temps et d'argent. En réalité, les choses ne sont pas aussi simples, mais il est important de réaliser que les points de départ éthiques sont tout aussi nobles chez les économistes que chez les écologistes.* »

En ce qui concerne la deuxième question, à savoir la difficulté à mettre en place un programme environnemental, cela est dû au fait que la dégradation de l'environnement est au fond une externalité pour les entreprises. En général, aucun coût de dégradation environnementale directe n'est directement subi et supporté par les entreprises et, par conséquent, elles tendent à utiliser trop intensivement les ressources environnementales. En d'autres termes, le vrai coût de la pollution n'est pas pris en compte dans les fonctions de coûts privées des entreprises polluées parce que les choses telles que l'air et l'eau font partie du domaine public. Ce phénomène est appelé par les économistes la tragédie des communs : lorsqu'une ressource commune n'est pas incluse dans un système de prix, alors les agents, qu'il s'agisse de coopératives,

⁵⁵ J. Roughgarden (2001), "Guide to Diplomatic Relations with Economists", *Bull. Ecol. Soc. America*, no. 82, pp.85-88.

d'entreprises privées, de syndicats, de consommateurs, de gouvernements ou de corps religieux, tendent à surexploiter cette ressource.

Le problème vient de l'absence de marché pour les ressources communes parce que l'environnement a toujours été là pour l'utilisation de tous sans compensation pour sa dégradation. Cependant, des processus concurrentiels sont difficiles à mettre en œuvre lorsque l'on s'intéresse à l'air et à l'eau. C'est pourquoi, au niveau national, le secteur gouvernemental a un rôle crucial dans la recherche de moyens pour protéger la population des dégradations environnementales inefficaces présentes et futures. Il y a un autre problème économique avec l'internalisation des externalités, à savoir le resquillage. Le resquillage survient lorsqu'un agent, qu'il s'agisse d'un individu, d'une entreprise ou d'un pays, qui s'engage dans des activités de protection environnementale ne peut retirer les bénéfices de cette activité.

Par exemple, si un pays décide de réduire ses émissions de gaz polluants, ses voisins et le reste du monde bénéficieront d'un air de meilleure qualité sans pour autant contribuer à cette amélioration. Dans ce cas, le coût de réduction de la pollution est supporté uniquement par le pays qui fait l'effort, tandis que les bénéfices sont distribués à tous les pays. Comme les coûts de réduction de la pollution sont élevés et seront en général financés par des taxes, les coûts de production des entreprises dans le pays bienveillant vont de fait augmenter et ces entreprises risquent de subir un désavantage concurrentiel par rapport au reste du monde. C'est la raison pour laquelle les gouvernements ont été réticents à développer des politiques unilatérales de protection de l'environnement et à imposer des objectifs de réduction de la pollution à leurs entreprises. La condition nécessaire à une politique durable de la réduction de la pollution soutenable est que les pays s'entendent, comme ils l'ont fait dans les récentes années, pour définir, implanter et imposer des solutions communes à l'aide de traités d'engagement pour résoudre ces problèmes. En dépit de toute cette activité, les politiques environnementales sont vues par beaucoup, en particulier dans le monde des entreprises, comme une menace pour la croissance et le bien-être collectif. Il s'agit certainement de l'une des plus grandes erreurs actuelles d'affirmer qu'une tarification adéquate des biens et des services environnementaux comme facteurs de production serait une menace pour la croissance et le bien-être. Bien au contraire, une tarification (concurrentielle) adéquate de tous les biens et services, qu'ils soient utilisés à des fins de production ou de consommation, est un facteur de croissance majeur : elle permet de donner des signaux adéquats pour guider les décisions de production, d'investissement et de consommation aussi bien que celles de R-D, d'éducation et de

formation continue. Une croissance maximale se fonde sur une efficacité maximale et une efficience maximale dans l'utilisation des ressources rares, y compris les ressources environnementales. Mais la croissance maximale, l'efficacité maximale et l'efficience maximale sont perturbatrices et une menace pour la survie des organisations inefficaces.

La méthode traditionnelle pour gérer l'environnement au niveau gouvernemental a été principalement une régulation générale uniforme appliquée à toutes les entreprises pour assurer le contrôle des émissions. Comme nous l'avons vu ci-dessus, pour que ce système soit efficace, la régulation doit être taillée sur mesure pour chaque entreprise afin que les coûts marginaux de réduction soient égaux dans toutes les entreprises. Voici certains exemples d'instruments de commande et de contrôle : l'exigence de structures particulières, l'obligation d'utiliser une technologie donnée pour la production ou la réduction des émissions et la détermination d'un niveau commun de réduction de pollution que chaque source, chaque entreprise ou chaque entité dans un ensemble donné doit atteindre.

Même si cette régulation a aidé à réduire le niveau de pollution, beaucoup peut être dit au sujet de son inefficacité. L'argument principal, d'un point de vue économique, est le manque d'efficacité en matière de coût. Puisque toutes les entreprises doivent adopter les mêmes normes, les entreprises qui possèdent les coûts marginaux de réduction de la pollution les plus faibles ne vont pas réduire suffisamment leurs émissions, tandis que les entreprises possédant des coûts marginaux élevés de réduction de la pollution réduiront trop leurs émissions. De plus, avec la régulation du type commande et contrôle, les entreprises ont une incitation forte à envoyer une information biaisée aux régulateurs. Ainsi, les régulateurs doivent dépenser plus d'argent et de temps pour analyser l'information envoyée par les entreprises. Un autre aspect négatif des systèmes de commande et de contrôle est que les entreprises ont moins d'incitations, ou des incitations plus faibles, à développer et à adopter de nouvelles technologies puisque, si les régulateurs prennent connaissance de l'existence réelle ou possible de ces technologies, leurs régulations pourraient devenir plus strictes. Un autre aspect négatif des méthodes de commande et de contrôle est le jeu politique auquel elles conduisent. Les politiciens utilisent parfois ces méthodes pour gagner le soutien populaire en adoptant des positions dures en matière d'environnement. Cependant, comme ces méthodes font partie de lois complexes, elles peuvent parfois être moins rigoureuses en pratique dans le but d'apaiser les pressions politiques exercées par les entreprises polluées. La manipulation de l'information et les jeux politiques appellent à trouver

une voie plus efficace pour utiliser et protéger les ressources environnementales. C'est là que les prix concurrentiels et les marchés concurrentiels entrent en jeu.

Les inefficacités discutées plus haut mettent au premier plan le rôle de la théorie économique en expliquant comment les marchés peuvent favoriser la protection de l'environnement et, par conséquent, son rôle dans les futures décisions politiques. Notons cependant que les marchés ne devraient être utilisés que lorsqu'il est efficace, en termes de coûts, de faire appel à eux. Par exemple, s'il n'y a que peu d'entreprises dans l'industrie, des méthodes de commande et de contrôle peuvent être efficaces dans la mesure où l'information nécessaire sera plus facile à collecter et à traiter.

Concernant les instruments basés sur le marché, le premier point à régler est de démystifier les marchés vus comme des institutions diaboliques qui manipulent les faibles en faveur des forts. Les instruments basés sur le marché sont essentiellement des dispositifs de régulation qui façonnent le comportement en matière de niveaux et de méthodes de pollution par le truchement de signaux de prix plutôt que d'instructions explicites. Lorsqu'ils sont bien implémentés, ces instruments basés sur le marché encouragent les entreprises et les individus à réaliser des actions qui servent à la fois leur intérêt financier personnel, mais aussi les objectifs politiques publics. Un autre mythe qui doit être traité est ce que les environnementalistes ont parfois appelé le « droit de polluer » en se référant au système d'échange d'émissions. Leur argument non valable peut facilement être démonté en exposant le fait que le gouvernement donne déjà gratuitement ces permis de pollution à des entreprises! Le seul fait qu'un marché existe pour l'échange d'émissions ne signifie pas que la pollution va augmenter; au contraire, il permettra, de manière transparente, de limiter la pollution en fixant un quota maximum de permis de pollution ou de droits, qui sont définis comme le droit d'émettre, par exemple, une tonne d'un certain polluant dans l'atmosphère ou dans l'eau. Dans le but de rendre cette présentation aussi simple que possible, les instruments de protection environnementale basés sur le marché peuvent être regroupés en quatre catégories différentes : les taxes de pollution, les systèmes de permis échangeables, les systèmes de consignes et la réduction des subventions gouvernementales et/ou des barrières sur les marchés.

Les **FRAIS DE POLLUTION** sont des taxes ou des coûts imposés sur la quantité de pollution générée par une entreprise. En internalisant les coûts de pollution, ces frais encouragent les entreprises à réduire leur pollution jusqu'au point où le coût marginal de réduction est égal à une taxe unitaire. Puisque les entreprises possèdent des

capacités et des coûts marginaux différents de réduction de leur pollution certaines entreprises seront capables de réaliser de plus grosses réductions que d'autres. Au bout du compte, les objectifs de pollution seront atteints en minimisant les coûts sociaux globaux de réduction. Les économies potentielles de ces approches se sont avérées significatives. En encourageant les entreprises à faibles coûts à consentir la majeure partie de la réduction, contrairement à une réduction identique pour toutes les entreprises, des économies significatives peuvent être concrétisées dans l'ensemble de l'économie. Cela est possible, car les frais de pollution diminuent les profits des entreprises et ces dernières rechercheront donc des moyens de réduire leurs émissions de polluants. Ainsi, les entreprises maximisant leurs profits devraient contrôler plutôt qu'émettre, lorsqu'il est moins coûteux de le faire.

Les **SYSTÈMES DE PERMIS ÉCHANGEABLES** sont créés lorsque le gouvernement établit un niveau admissible ou limité de pollution et, ensuite, alloue des permis ou des droits aux entreprises qui polluent via des enchères ou une clause grand-père. Par la suite, les entreprises peuvent choisir d'acheter, de vendre ou de louer leur permis en fonction de leurs coûts relatifs de réduction de la pollution. Dans ce système, les entreprises maximisant leurs profits choisiront de réduire leurs émissions lorsque le coût marginal de réduction est inférieur au prix d'un permis. Ainsi, les entreprises dont les coûts de réduction sont faibles vendront leurs excès de permis aux entreprises à hauts coûts de réduction de la pollution. Ce mécanisme de marché permet d'atteindre l'efficacité en termes de coûts, tandis que les marchés concurrentiels agissent pour réguler les niveaux relatifs d'émission de polluants entre les firmes. Le facteur clé ici est que les prix des permis signaleront les coûts marginaux de réduction devant être pris en charge par l'ensemble des entreprises et, ainsi, les coûts marginaux seront égalisés entre toutes les entreprises, une caractéristique de l'efficacité. Les instruments fondés sur le marché amènent les entreprises à s'engager dans des programmes de recherche et de développement pour le contrôle de la pollution et à rechercher et implanter de nouvelles technologies innovantes de contrôle de la pollution de manière bien plus efficace que les méthodes de commande et de contrôle. Ce phénomène se produit du fait que les entreprises bénéficient directement, parfois de manière significative, de ces innovations grâce à des coûts de mise en conformité plus faibles et, par conséquent, des coûts de production plus faibles. Ainsi, les instruments basés sur le marché possèdent le potentiel de stimuler l'émergence de plus de technologies « vertes » à un coût social plus bas.

La troisième catégorie d'instruments basés sur le marché est composée des **SYSTÈMES DE CONSIGNES** dans lesquels les consommateurs paient une surcharge sur le prix du bien durable qu'ils achètent et reçoivent un remboursement lorsqu'ils le ramènent à la fin de sa vie utile. Ces systèmes se sont avérés très efficaces dans les programmes de recyclage, tels que les consignes sur les bouteilles et les cannettes en aluminium. Il s'agit également d'un système précurseur des programmes de recyclage de masse dans lesquels les consignes sont remplacées par des collectes hebdomadaires.

Une quatrième catégorie d'instruments basés sur le marché consiste en l'élimination de certaines **SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES** qui s'avèrent être génératrices de pollution. Puisque les subventions sont l'équivalent de taxes négatives, les subventions génératrices de pollution peuvent être éliminées comme première étape vers la signalisation et le reflet des coûts véritables d'activités ou de produits polluants. Les subventions génératrices de pollution sont celles que l'on peut trouver dans la production de charbon et de carburants issus des énergies fossiles, dans l'agriculture à grande échelle, l'élevage industriel, l'exploitation forestière, les pêcheries commerciales et les industries chimiques.

Le modèle SDC est également compatible avec la régulation par l'information. Dans cette approche de la régulation, un corps régulateur est responsable d'un programme d'information du public sur les niveaux de pollution de chaque entreprise. La protection de l'environnement peut grandement bénéficier du pouvoir des consommateurs. En informant de manière adéquate le public au sujet des risques émanant de la production ou d'un produit d'une entreprise, le système de régulation par l'information influence positivement ou négativement la réputation des pollueurs. Ce mécanisme, fondé sur l'accès du public à l'information, devrait agir à la fois comme un mécanisme d'autoprotection, puisque les entreprises souhaiteront réduire leur probabilité de causer des désastres environnementaux majeurs, et comme un mécanisme d'autoassurance, puisque les entreprises voudront concevoir des programmes qui se traduiront par moins de pertes humaines et matérielles en cas d'accidents industriels écologiques ou environnementaux majeurs. Par conséquent, un système de régulation par l'information devrait favoriser la responsabilité et l'obligation de rendre compte des dirigeants d'entreprises.

Une autre dimension politique importante à prendre en compte est celle qui est connue comme le coût de l'erreur. Pour minimiser le risque coûteux de l'erreur en ce qui concerne la dégradation de l'environnement, le secteur gouvernemental devrait utiliser

un portefeuille d'instruments. Une dimension importante et parfois négligée des choix d'instruments politiques réside dans le risque que chaque type d'instrument représente. En fait, quel que soit l'instrument choisi, il existe toujours un risque de se tromper dans son calibrage pour atteindre les résultats environnementaux souhaités, même si théoriquement, ces instruments, dans des conditions idéales, devraient conduire au résultat le plus favorable. Pour cette raison, tous les objectifs politiques ainsi que les implémentations devraient être atteints à l'aide d'un portefeuille d'instruments plutôt que par l'utilisation d'un seul et même instrument. Ainsi, dans le but mesurer de manière adéquate le risque d'un instrument donné, il ne doit pas être pris individuellement, mais comme une contribution au risque global du portefeuille d'instruments choisi. Ce risque doit être bien mesuré si nous souhaitons maximiser la probabilité d'atteinte des objectifs politiques.

Étant donné l'efficacité relative des instruments basés sur le marché en termes de coûts, d'information, d'investissement en R-D, de gestion du risque, pourquoi ces instruments ne sont-ils pas utilisés de manière plus régulière? En fait, ces instruments sont relativement nouveaux et, par conséquent, il faut du temps pour que les politiciens et le public comprennent ces systèmes et les acceptent. Il faut également du temps pour neutraliser les arguments promouvant une perception biaisée du lien entre protection de l'environnement et fonctionnement des marchés concurrentiels. Cependant, même si les instruments de commande et de contrôle sont encore le principal outil de protection, on assiste à une augmentation soutenue de l'utilisation des instruments basés sur le marché. Une meilleure connaissance et une compréhension plus large de la théorie de l'analyse économique par les politiciens, les environmentalistes et les activistes sociaux permettront de promouvoir l'adoption de politiques environnementales plus efficaces socialement. Continuer et intensifier les efforts vers cette meilleure connaissance et cette meilleure compréhension des mécanismes de marché est particulièrement importante dans le modèle SDC étant donné que les demandes et les politiques environnementales risquent de devenir plus pressantes et plus rigoureuses dans l'avenir, rendant de ce fait l'implémentation inefficace des politiques environnementales encore plus coûteuse. En faisant cela, les sociaux-démocrates concurrentiels doivent continuer à travailler pour convaincre les groupes environmentalistes d'adopter et de promouvoir les instruments basés sur le marché pour encourager l'efficacité dans la protection écologique et environnementale. Dans le cas contraire, une préférence générale pour les instruments bureaucratiques de

commande et de contrôle continuera à dominer les instruments plus efficaces et plus innovants que constituent les instruments politiques basés sur le marché.

On entend souvent les représentants de l'industrie se plaindre au sujet des politiques de protection de l'environnement et affirmer que ces politiques vont accroître les coûts, réduire les investissements et détruire les emplois. Il est peut-être vrai que les politiques de protection de l'environnement augmenteront les coûts de certaines entreprises, réduiront les investissements de certaines entreprises et détruiront les emplois de certaines entreprises. Mais dans l'ensemble, une tarification adéquate des ressources environnementales, des biens et des services, ne peut rendre l'économie que plus efficace et mieux alignée avec les objectifs de croissance économique et d'augmentation du bien-être collectif. Une tarification adéquate des ressources environnementales, des biens et des services favorisera aussi le développement de programmes de R-D dans le domaine des technologies «vertes», des biens et des produits «verts». Elle protégera les marchés, pour des produits et des services de plus grande valeur, contre la concurrence déloyale de produits et de services coûteux au plan environnemental et dont le rendement et la part de marché reposent sur une tarification inadéquate, parfois nulle, du capital environnemental utilisé. Cependant, un mouvement général vers une tarification plus concurrentielle des ressources environnementales requerra de ces entreprises qu'elles s'adaptent au nouvel environnement d'affaires, si elles le peuvent. Dans le cas contraire, il est socialement plus avantageux et efficace que ces entreprises, qui ne peuvent survivre à moins qu'elles ne soient autorisées à utiliser le capital environnemental au-dessous du prix concurrentiel, soient éliminées.

Le principal objectif de la protection de l'environnement reste et doit être de soutenir l'objectif ultime de la SDC, l'optimisation du bien-être de tous les citoyens à travers les objectifs de cohésion sociale, de croissance maximale et de liberté économique. Le lien entre la protection environnementale et les objectifs mentionnés ci-dessus repose sur les principes ou les postulats principaux du modèle SDC, à savoir la rationalité des individus, le pouvoir des incitations et l'efficacité des mécanismes concurrentiels.

Les dix politiques génériques du modèle SDC peuvent être adaptées à la détermination d'un niveau adéquat de protection de l'environnement considéré comme un bien ou un service public et social. Dans ce domaine, les processus concurrentiels constituent le concept clé. Comme je l'ai précisé précédemment, un Grand Plan centralisé régulateur, basé sur des instruments de commande et de contrôle, est inévitablement voué à

l'échec, étant incapable de produire les résultats espérés ni d'atteindre les objectifs visés : il ne contribuera qu'à générer plus de mal que de bien. Il suffit simplement de cesser les subventions aux industries qui agissent au détriment de l'environnement et de favoriser l'émergence de prix concurrentiels pour les services environnementaux grâce à des processus concurrentiels comme ceux décrits plus haut. L'environnement sera alors pris en charge par la myriade de décisions intéressées de tous les agents et les individus comme de toutes les entreprises et les organisations faisant face à des prix appropriés, y compris les prix concurrentiels des services environnementaux utilisés, consommés ou produits. En effet, la tarification adéquate des services environnementaux conduira tout le monde à les utiliser de manière rationnelle et forcera même certains producteurs à contribuer à un environnement plus sain en nettoyant, à un prix approprié, les dégâts que d'autres auraient pu créer.

LE CAS PARTICULIER DU SYNDROME NIMBY⁵⁶

Le syndrome « pas dans ma cour ! », qu'on appelle en anglais NIMBY (acronyme de *Not In My Backyard!*), désigne l'ensemble des conflits qui caractérisent la localisation de projets dangereux ou générateurs de nuisances dans un endroit où la population s'opposera typiquement à leur arrivée. Nous avons connu au cours des dernières décennies un accroissement et une diversification de ce phénomène d'opposition structurée dont l'intensité amène plusieurs administrations publiques à faire preuve d'une tendance à l'immobilisme.

On peut penser aux cas des parcs d'éoliennes, des ports méthaniers, des lignes de transport d'électricité, des circuits terrestres, ferroviaires ou maritimes de transport de matières dangereuses et même à des projets plus anodins (nouveau casino, sentiers de ski de randonnée ou de motoneige, etc.). Ces mouvements d'opposition structurée, influencés par des désastres bien médiatisés,⁵⁷ découlent de perceptions plus ou moins réalistes des risques en jeu.

Bien que longtemps centrées sur des projets particulièrement polluants ou risqués, les réactions d'opposition s'observent à présent pour un nombre surprenant de projets, tant publics que privés. Les réactions de type NIMBY ne s'appliquent qu'à une partie de ces projets, ceux-ci ayant généralement trois caractéristiques communes. D'abord, ils

⁵⁶ Adapté de M. Boyer (2008), « Comment éviter le syndrome 'pas dans ma cour !' ? », *Note économique*, Institut économique de Montréal, mars.

⁵⁷ Mentionnons, à titre d'exemples, les cas suivants : le déraillement d'un train transportant des produits dangereux à Mississauga en Ontario (1979), l'incident dans une usine chimique à Bhopal en Inde (1984), l'explosion à la centrale nucléaire de Tchernobyl en Ukraine (1986), le déversement de pétrole près de l'Alaska à la suite du naufrage du navire Exxon Valdez (1989) et l'explosion dans l'usine pétrochimique d'AZF à Toulouse en France (2001). Ces accidents ont entraîné de nombreuses pertes de vie et des dommages matériels considérables. Voir également Nicolas Marchetti, *Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY*, CIRANO, mai 2005.

sont générateurs de nuisances à l'échelle locale (bruit pour un aéroport, odeur pour un incinérateur, esthétique et bruit pour un parc éolien, crainte et insécurité dans le cas d'une prison, pollution visuelle et risque pour la santé dans le cas d'une ligne de transport électrique, d'une raffinerie ou d'un port méthanier). Ensuite, ils sont susceptibles d'entraîner des avantages importants, mais à une échelle plus générale et non locale. Enfin, il s'agit souvent de projets de grande envergure et leur mise en œuvre dans une municipalité donnée nécessite parfois des expropriations ainsi que des modifications plus ou moins définitives de l'environnement.

Les réactions d'opposition, poussées à leur paroxysme, peuvent générer trois conséquences néfastes pour le bien-être général des citoyens. En matière d'environnement, les victoires des militants NIMBY « quelque part » peuvent provoquer ou aggraver les problèmes « ailleurs ». En matière d'infrastructures ou de services, la propagation du syndrome NIMBY peut retarder la satisfaction de besoins importants.⁵⁸ Enfin, en matière d'aménagement du territoire, les situations de blocage dues à ce syndrome peuvent être à l'origine de phénomènes de relocalisation dans des zones mal adaptées, mais où le projet est moins contesté.

Un recours à des lois et à des règlements spéciaux, y compris l'expropriation, pour imposer une décision finale a trop souvent été la solution privilégiée. Bien que ce recours puisse paraître nécessaire aux yeux de plusieurs, il faut noter qu'il conduit inévitablement à une opposition plus musclée des citoyens concernés. L'emploi de la force politique provoque en définitive un sentiment de frustration de la population locale et ne règle que rarement le problème.

La recherche de nouveaux types de projets plus sûrs et moins nuisibles peut parfois être envisagée, mais il existe un risque qu'elle déplace simplement le problème. Par exemple, les manifestants « pro-environnement » s'opposent souvent à des centrales thermiques de production électrique et même à des centrales hydrauliques en faisant état de solutions de rechange « propres », telles que les parcs d'éoliennes. Il est aujourd'hui assez évident que ces solutions de rechange posent elles aussi de nombreux problèmes et font l'objet de vives contestations.

Dans ces conditions, la stratégie la plus prometteuse consiste à mettre sur pied des mécanismes concurrentiels de compensation pour à la fois respecter les citoyens

⁵⁸ On peut penser au cas de la ligne de transport d'électricité Hertel-Des-Cantons (Québec) dont la réalisation a maintes fois été reportée. Sa réalisation conflictuelle à la suite de la crise du verglas de 1998 a donné lieu à un profond ressentiment qui se poursuit encore aujourd'hui.

concernés et gérer le syndrome NIMBY de manière durable. C'est l'approche privilégiée dans le modèle de social-démocratie concurrentielle.

LES MÉCANISMES DE MARCHÉ À LA RESCOURSSE

Les mécanismes de compensation élaborés pour surmonter l'opposition du voisinage potentiel doivent tenir compte des caractéristiques des projets en cause. Les compensations versées doivent l'être par les bénéficiaires du projet à ses véritables victimes. Ainsi, dans le cas d'un projet privé, les promoteurs dédommageront les voisins alors que dans un projet public, l'ensemble de la population qui profite du projet pourrait être mis à contribution. De même, les personnes habitant à proximité d'un projet dangereux ou risqué devraient percevoir un dédommagement, principalement, mais pas uniquement, si un accident survient, pour garantir que seules les personnes qui ont réellement subi un préjudice direct reçoivent une compensation. Par ailleurs, lors de la mise en œuvre d'un projet générateur de nuisances, le programme de compensation devrait démarrer aussitôt le projet en place et se poursuivre pendant toute la durée des nuisances.

La réponse apportée au syndrome NIMBY par les pouvoirs publics procède surtout de procédures de décision centralisées : le décideur choisit un site, annonce son choix au public, le défend et entreprend le projet de force si nécessaire. Peu à peu, la prise de conscience des échecs liés à ce type de procédure a conduit à des mécanismes laissant une place plus importante aux citoyens. L'aspect participatif est important, mais n'est pas suffisant pour véritablement contrer le syndrome : la procédure devrait être concurrentielle et plus respectueuse des préférences des parties concernées. Ces deux aspects ont été largement mis de côté par les dirigeants politiques. Il existe pourtant des mécanismes, de complexité variable, élaborés par les économistes et qui sont à la fois participatifs, concurrentiels et plus éthiques ou respectueux des préférences des intéressés.

Les approches économiques fondées sur les mécanismes de marché se veulent plus « décentralisées » et laissent, par définition, une place plus importante aux groupes concernés. L'idée novatrice de ce type de mécanisme est la suivante : compte tenu du fait que le projet est susceptible d'offrir des avantages importants à la population ou de générer des profits substantiels et compte tenu aussi que les nuisances sont essentiellement locales, il est concevable d'imaginer que les citoyens ou les promoteurs bénéficiant du projet dédommagent les résidents de son voisinage potentiel. Cette approche est fondée sur le principe voulant que ceux qui subissent le projet soient les

seuls à connaître véritablement les coûts d'un accueil éventuel de celui-ci. En mettant différents sites en concurrence pour accueillir ou non le projet en échange d'un dédommagement, les voisins dans ces sites seront incités à révéler ces coûts et à se porter volontaires ou non, dans une perspective de gain mutuel.⁵⁹

Les procédures décentralisées se déroulent généralement en trois étapes. D'abord, une analyse socioéconomique évalue l'ampleur des bénéfices privés et publics du projet.⁶⁰ Ensuite, en présence de bénéfices importants, une analyse technique multicritères conduit à l'identification d'un nombre limité de sites potentiels. Tous les sites retenus à l'issue de cette étape auraient pu, dans l'approche traditionnelle, faire l'objet d'une localisation imposée par le pouvoir public. Enfin, un mécanisme de « concertation » est mis en place pour permettre aux représentants⁶¹ des différents sites potentiels de « s'entendre » sur un site donné et sur le montant des transferts, des compensations et des contributions. Ainsi, les sites potentiels seront tous au cœur du processus de décision et seront mis à contribution pour déterminer le meilleur emplacement. Les deux premières étapes ne sont pas exemptes d'embûches et doivent être complétées avec diligence et impartialité, mais elles ne semblent pas aujourd'hui poser de réels problèmes méthodologiques.⁶² Aussi, je concentre mes propos sur la troisième étape.

Trois types de procédures décentralisées ont été proposés : les enchères, les loteries et les assurances.⁶³ Les loteries et les assurances posent certaines difficultés, les loteries laissant trop de place au hasard et les assurances pouvant donner lieu trop souvent à des querelles juridiques interminables lors d'accidents. Par contre, les mécanismes d'enchère méritent une attention toute particulière et c'est ce type de mécanisme que j'analyserai ici.

Une règle d'enchère bien choisie doit être à la fois transparente et efficace et doit reposer sur la mise en concurrence de plusieurs groupes, municipalités ou régions qui, malgré une opposition de départ, seront amenés à exprimer un intérêt à accueillir, sous certaines conditions, le projet en question. Ainsi, dans le cadre de l'implantation d'un

⁵⁹ Ces approches ne sont pas sans lien avec la théorie de Ronald Coase (lauréat du prix Nobel d'économie en 1991) voulant que les marchés mènent à une solution efficace pour autant que les droits de propriété (sur les emplacements, sur l'environnement) soient bien définis et que les coûts de transaction soient suffisamment faibles.

⁶⁰ Le projet peut au départ provenir du secteur public ou du secteur privé, mais la confirmation de l'existence et de l'ampleur des bénéfices sera parfois assumée pas les autorités politiques même pour un projet privé.

⁶¹ Les représentants des sites (groupes, régions) seront habituellement les élus ayant autorité sur le territoire concerné et sur la décision à prendre. L'élaboration de procédures ouvertes et transparentes peut exiger que soient réaffirmés les rôles, les pouvoirs et les responsabilités respectives des différents intervenants.

⁶² Il peut certes subsister des désaccords quant à la nature des nuisances, des coûts et des bénéfices, mais ces désaccords devraient porter surtout sur la mesure empirique des divers éléments plutôt que sur la méthode à appliquer.

⁶³ Ces pistes de solution ne sont pas mutuellement exclusives et diverses combinaisons peuvent être envisagées.

nouveau projet, il est primordial de retenir un nombre limité, mais suffisamment important de sites potentiels en accordant une attention particulière aux conditions de participation afin de favoriser l'entrée de nouveaux « concurrents » pour accueillir le projet. La question de la conception du mécanisme est délicate :⁶⁴ ce dernier doit permettre d'identifier la bonne solution et le bon niveau de compensation, sur la base d'une révélation des véritables coûts d'accueil, et doit donc éviter que des comportements stratégiques opportunistes puissent profiter de failles dans le mécanisme et mener à un mauvais résultat.

Différents mécanismes d'enchère ont été proposés par les économistes pour surmonter le syndrome NIMBY. Le mécanisme d'enchère le plus simple est celui de l'enchère dite « hollandaise inversée » : le promoteur ou l'État propose un dédommagement aux représentants des différents sites potentiels; si personne ne se porte « preneur » du projet, le montant de dédommagement proposé est augmenté; le processus se poursuit jusqu'à ce que le projet trouve preneur.

Un deuxième mécanisme est l'enchère dite « à basse compensation »⁶⁵ modifiée : les groupes émettent chacun, par l'intermédiaire de leurs représentants, une demande de compensation pour accueillir le projet sur leur territoire; celui qui émet la demande la plus basse accueille le projet et reçoit la compensation demandée, majorée d'un certain pourcentage; les autres groupes paient chacun une « taxe » proportionnelle à leur demande de compensation, dont le total équivaut au montant devant être payé au gagnant. Ainsi, malgré leur contribution, tous ces groupes sortent gagnants de l'enchère : pour éviter d'accueillir le projet, il leur en coûtera moins que le coût en bien-être que cet accueil leur imposerait, et ce, selon leur propre évaluation.

Un troisième mécanisme est l'enchère dite « à haute compensation »⁶⁶ modifiée : les groupes émettent chacun une demande de compensation, celui qui fait la demande la plus basse non seulement accueille le projet, mais reçoit, en compensation du préjudice subi, une indemnisation égale à la demande de compensation la plus haute; les autres groupes paient chacun une taxe proportionnelle à leur demande respective, dont le total équivaut au montant devant être payé au gagnant. Ainsi, aucun des groupes ne

⁶⁴ Le prix Nobel d'économie a été attribué en 2007 aux économistes Leonid Hurwicz, Eric Maskin et Roger Myerson précisément pour leurs travaux sur la conception de mécanismes.

⁶⁵ Howard Kunreuther et Paul R. Kleindorfer, « A sealed-bid auction mechanism for siting noxious facilities », *American Economic Review*, vol. 76 (1986), n° 2, p. 295-299.

⁶⁶ Arthur O'Sullivan, « Voluntary auctions for noxious facilities: incentives to participate and the efficiency of siting decisions », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 25 (1993), n° 1, p. 12-26.

sort perdant de l'enchère, celui accueillant le projet réalisant en fait un gain net par rapport à son évaluation du coût d'accueil.

Pour illustrer l'esprit de ces procédures, considérons le cas hypothétique suivant.⁶⁷ La ville de Montréal veut choisir l'emplacement d'un incinérateur de déchets sur l'île. Une étude technique en a précisé les caractéristiques souhaitées (capacité, aménagement, nombre de camions par jour, rejets atmosphériques, etc.) et a déterminé cinq sites potentiels dans cinq arrondissements différents. Un appel d'offres est lancé menant à cinq demandes de compensation dont les coûts pour chaque arrondissement sont estimés respectivement à 1 M\$, 1,2 M\$, 1,8 M\$, 2,0 M\$ et 2,6 M\$. Dans un tel cas, l'incinérateur serait localisé dans l'arrondissement n° 1. Selon l'enchère « à basse compensation » modifiée, l'arrondissement n° 1 recevrait la compensation demandée, majorée par exemple de 50 % (1,5 M\$) alors que les autres arrondissements devraient payer une taxe égale à 19,7 % de leur demande respective de compensation (pour un total de 1,5 M\$). Selon l'enchère « à haute compensation » modifiée, l'arrondissement n° 1 recevrait la compensation la plus élevée qui a été demandée par les participants (2,6 M\$), réalisant ainsi un gain important par rapport à sa demande originelle, alors que les autres arrondissements devraient payer une taxe égale à 34,2 % de leur demande respective de compensation.

Ces mécanismes assurent, à coût relativement faible, la révélation véridique des coûts et des valeurs et la localisation du projet au meilleur endroit possible. Selon les contextes, l'un ou l'autre des mécanismes, ou encore une variante, s'avéreront les plus efficaces pour gérer adéquatement et dans le respect de toutes les parties le syndrome NIMBY.⁶⁸

EN CONCLUSION

Les conflits relatifs à l'implantation de projets risqués ou générateurs de nuisances sont récurrents et, dans la plupart des cas, tous les acteurs concernés peuvent se déclarer insatisfaits : les promoteurs publics sont confrontés aux opposants locaux (dans le cadre de procédures de consultation ou de protestations informelles) ; les décideurs politiques et administratifs éprouvent des difficultés à concilier les intérêts divergents de leurs électeurs; le public concerné, quant à lui, se sent trop souvent exclu des discussions et des décisions qui touchent son cadre de vie.

⁶⁷ L'application de ces procédures doit aussi tenir compte de la possibilité que les groupes aient intérêt à surestimer leurs coûts et donc leurs demandes de compensation, un problème que nous ne traitons pas ici.

⁶⁸ Il est possible de moduler l'enchère pour tenir compte du fait que les sites retenus au départ peuvent ne pas tous être de même qualité eu égard à l'implantation du projet.

L'objectif principal est ici d'attirer l'attention sur une approche SDC susceptible de limiter l'émergence de ce type de conflit. Les procédures de décision centralisées, comme une localisation imposée par expropriation ou à la suite du rapport d'une commission ou d'un bureau, pourraient être abandonnées en faveur de mécanismes de marché décentralisés, telles les enchères, qui sont sérieusement envisageables dans de nombreux contextes réels. On peut, par ailleurs, penser appliquer les principes de la conception de mécanismes dans des contextes plus complexes, tels les réseaux de transport de matières dangereuses ou génératrices de nuisances affectant plusieurs municipalités ou régions : les mêmes principes et modalités peuvent s'appliquer, en définissant correctement les divers groupes concernés et les différentes options possibles.

Bien que la recherche sur la caractérisation de tels mécanismes soit déjà assez avancée, les applications concrètes se font attendre à cause principalement de l'ignorance de ces mécanismes qui permet à certains groupes de pression profitant du syndrome NIMBY d'acquérir un pouvoir démesuré. La limite de notre imagination est la seule contrainte réelle au développement de mécanismes d'enchère efficaces pour gérer le syndrome NIMBY et ce, dans le respect des groupes directement concernés et de la population.

6.8 FUSIONS MUNICIPALES, TRANSPORTS PUBLICS ET AUTRES SERVICES MUNICIPAUX

La fusion de différentes municipalités en une grande agglomération a fait couler beaucoup d'encre dans bien des pays au cours des dernières années. Peut-on associer taille et efficacité? Dans quels cas et à quelles conditions? Quels sont les choix possibles? Comment une approche de SDC pourrait-elle permettre d'atteindre les objectifs des fusions, en particulier au niveau des économies d'échelle et d'envergure, tout en gardant un niveau élevé de démocratie de proximité qui représente une caractéristique du niveau municipal de gouvernement?

Il existe une solution simple et rassembleuse : à l'instar des gouvernements nationaux dans un régime parlementaire ou présidentiel dans lequel des représentants du peuple sont élus par circonscriptions, comtés ou États, on peut concevoir un niveau de gouvernement municipal à deux niveaux : d'abord, la création d'un ensemble d'entités municipales couvrant le territoire à desservir en services municipaux de taille à peu près comparable et responsables de tous les services de proximité et, ensuite, la création de la *grande ville* avec un maire élu au suffrage universel et des conseillers élus par les résidents des villes membres pour assumer les devoirs et les responsabilités d'intérêt

plus général (police, incendie, eau, routes principales, transport public...). L'atteinte des objectifs d'une véritable réforme de l'administration municipale serait favorisée : démocratie, harmonisation et inclusion, efficacité, responsabilité et obligation de rendre compte.

Mais comment s'assurer que les bénéfices d'une fusion des services de proximité seront réalisés dans un système comptant seulement deux niveaux municipaux? Dans le modèle de la SDC, les municipalités, comme secteur gouvernemental, doivent assumer les rôles et les responsabilités qui leur incombent, en particulier ceux de définir des ensembles ou des paniers de biens et de services municipaux particuliers, en quantité et en qualité, et de les proposer à la communauté de citoyens, sans pour autant produire, distribuer ou livrer directement ces biens et ces services. Elles doivent gérer les conflits et faire les arbitrages nécessaires eu égard aux ressources disponibles et gérer les contrats et les partenariats pour la fourniture du panier retenu. C'est par la mise aux enchères et la gestion de ces contrats que les autorités municipales, élus ou hauts fonctionnaires, peuvent s'assurer que les citoyens seront le mieux servis.

Afin de réaliser les économies d'échelle sur lesquelles repose l'efficacité des grandes villes, il faut que les municipalités locales mettent sur pied un système d'enchères permettant aux fournisseurs de services municipaux d'atteindre, pour chaque niveau et pour chaque service, la taille convenable, celle qui permet de réaliser l'essentiel des économies d'échelle pour le service en question et de maintenir le bon niveau de pressions concurrentielles grâce à l'approvisionnement multisource. Nous savons aujourd'hui que ces objectifs peuvent être atteints par un processus d'enchères combinatoires à plusieurs rondes.⁶⁹ Cette solution relativement simple, qui serait, selon toute vraisemblance, globalement acceptable à une très forte majorité de citoyens désirant vivre ensemble sur un territoire municipal bien administré pour le mieux-être de tous les résidants, est bel et bien à notre portée.

Les fonctions d'identification, de conception, d'arbitrage et de choix en matière de paniers de biens et de services publics sont étroitement liées et sont réalisées par le truchement d'un processus démocratique électoral. Ce secteur **MUNICIPAL GOUVERNEMENTAL** redéfini présente peu de ressemblance avec le secteur municipal public, tel que nous le connaissons dans la plupart des pays. En effet, le secteur municipal gouvernemental redéfini sera composé du parti politique au pouvoir et d'un groupe de fonctionnaires de haut niveau qui, pour la plupart, seront responsables de la

⁶⁹ Voir la section 5.9 ci-dessus.

gestion des contrats passés avec les entreprises du secteur **CONCURRENTIEL** pour la production, la distribution et la fourniture de biens et de services municipaux publics et sociaux. Comme dans les autres niveaux de gouvernement, la première responsabilité du secteur municipal n'est ni d'être employeur ni d'être producteur ou distributeur de biens et de services municipaux.

Le rôle du secteur **MUNICIPAL CONCURRENTIEL** est de produire, de distribuer et de fournir les biens et les services municipaux publics et sociaux de la manière la plus efficace possible en utilisant les meilleures technologies, ressources humaines et structures organisationnelles, le tout dans le cadre de contrats incitatifs bien définis passés avec le secteur gouvernemental municipal. Ces organisations du secteur concurrentiel seront appelées et invitées par le secteur gouvernemental à participer à des processus d'appel d'offres pour gagner le droit de produire, distribuer et/ou fournir, pour une durée de temps bien définie, des biens et des services publics et sociaux, dans le cadre de contrats bien définis spécifiant les droits, les responsabilités, les engagements et les rémunérations des parties.

Les contrats liant les autorités du secteur gouvernemental et les organisations du secteur concurrentiel doivent être conçus de manière telle que les organisations du secteur concurrentiel retenues soient incitées à fournir le service promis, en utilisant, par exemple, des systèmes de bons de garantie ou de primes en cas de réalisation des objectifs. De plus, des politiques en faveur de la concurrence doivent garantir que les conditions d'égalité de traitement des organisations lors des processus d'enchères soient strictement respectées.

LE CAS PARTICULIER DU TRANSPORT PUBLIC

Les transports publics dans de nombreuses zones urbaines semblent être dans une impasse financière considérable. Mais verser simplement des milliards par an de nouveaux fonds, comme les maires des grandes villes le demandent régulièrement, n'est pas la solution. On a besoin actuellement de plus de concurrence et d'une ouverture des monopoles actuels de transports publics urbains à des exploitants privés avant de distribuer ces montants considérables.

La raison est que le modèle de gestion totalement publique qui est utilisé dans de nombreuses grandes villes a été abandonné progressivement dans d'autres grandes villes du monde à cause de son inefficacité et de ses coûts sans cesse croissants. Les autorités publiques ont penché vers le modèle de gestion déléguée par appels d'offres

et vers davantage de partenariats avec le secteur privé pour fournir des services de transport à leurs citoyens, ce qui est dans l'esprit du modèle SDC.

Le principe d'un tel modèle est plutôt simple. Il est fondé sur une distinction entre l'organisation et le financement des réseaux de transport en commun, d'une part, et leur exploitation, d'autre part. Ainsi, bien que les autorités publiques continuent d'être responsables de la détermination des trajets, des horaires, de la fréquence des passages, des tarifs exigibles aux utilisateurs et des indices de qualité et de satisfaction de la clientèle, la prestation des services de transport a été confiée à des exploitants (privés ou publics) en concurrence. Ces exploitants doivent se concurrencer pour obtenir des contrats à durée déterminée et renouvelables en tentant d'offrir le meilleur rapport qualité/prix.

La gestion déléguée peut nécessiter des contrats de transport très détaillés et parfois coûteux, mais elle présente plusieurs avantages. Tout comme une personne bénéficie de la concurrence entre différents fournisseurs lorsqu'elle fait ses courses, les autorités publiques peuvent bénéficier de la concurrence dans le processus d'enchères. Elles peuvent profiter de l'expertise des exploitants privés, en termes de gestion des risques d'exploitation, et se concentrer sur des améliorations de services comme des passages plus fréquents, de nouveaux trajets, etc.

Financièrement, les autorités publiques et, en définitive, les contribuables en profitent puisque la concurrence lors de l'obtention et du renouvellement de contrats de transport dans une région géographique donnée incite les exploitants à contrôler leurs coûts tout en offrant un service plus fiable et plus ponctuel. Des coûts d'exploitation réduits permettent d'en obtenir plus avec le même montant d'argent investi. Davantage de fonds sont accessibles pour financer les services, une flotte plus récente ou d'autres besoins d'infrastructures sans presser le citron des contribuables.

Des expériences de telles réformes ont déjà été mises en place. En Europe, par exemple, la gestion déléguée devient la norme et est favorisée par la Commission européenne. La France a appliqué ce modèle au transport en commun depuis de nombreuses années. Des pays sociaux-démocrates comme le Danemark, la Suède et la Grande-Bretagne ont aussi réussi à réformer leur système de transport en commun grâce à des réductions substantielles dans les coûts d'exploitation.

Il n'y a aucune raison que d'autres grandes ou petites villes ne bénéficient pas des mêmes avantages de la gestion déléguée. Les maires des zones métropolitaines majeures

devraient requérir l'ouverture des systèmes de transports publics urbains plutôt que de demander plus d'argent aux contribuables.

CONCLUSION

Rappelons en guise de conclusion les principaux éléments du modèle de social-démocratie concurrentielle.

- Le principe fondamental du modèle SDC : sous un leadership fort du secteur public ou gouvernemental, le secteur privé ou concurrentiel produit, distribue et fournit des biens et des services publics.
- La relation entre le gouvernement et le secteur concurrentiel est optimisée par des contrats incitatifs qui garantissent une participation et un effort appropriés.
- Les contrats incitatifs entre les autorités gouvernementales et les fournisseurs concurrentiels, les entreprises et les organisations diverses, sont régulièrement remis sur la table par des mécanismes concurrentiels appropriés d'enchères ou similaires.
- Le passage d'une social-démocratie traditionnelle à une social-démocratie concurrentielle exigera une direction politique forte et une acceptation généralisée du nouveau modèle, donc des discussions approfondies et d'importants efforts de persuasion.



2020, rue University, bureau 2500, Montréal (Québec) H3A 2A5

Tél.: 514-985-4000 • Téléc.: 514-985-4039

www.cirano.qc.ca • info@cirano.qc.ca