

# LES CRISES ET LE DÉVELOPPEMENT

par Harvey L. Mead

## Document de réflexion pour un groupe de travail de l'Institut du Nouveau monde mars 2009

Les crises qui sévissent actuellement sont des crises de développement. Les efforts très médiatisés pour les comprendre et pour y répondre mettent un accent presque exclusif sur le « développement économique », alors qu'elles sont autant sociales et environnementales qu'économiques. On oublie déjà, par exemple, que la crise du pétrole de l'an dernier, qui est en fait permanente, impliquait les spéculateurs dans la bourse des commodités, avec des résultats irrationnels qui ont suscité d'autres crises il n'y a pas si longtemps. L'écart énorme entre les pays riches et les pays pauvres en matière de « développement » s'est manifesté temporairement - mais elle reviendra - lors de la crise des prix des denrées alimentaires, mais cela aussi semble oublié devant les crises qui nous touchent plus directement et qui ont l'apparence d'être exclusivement économiques.

Il serait plus que pertinent que les réponses à ces crises cherchent à sortir d'un paradigme de développement beaucoup trop limité, plutôt que d'insister sur un traitement qui cherche les remèdes là d'où proviennent les problèmes. Malheureusement, comme société, nous n'avons presque pas d'outils pour agir ainsi. C'était l'objectif de mes deux années comme commissaire au développement durable que d'élaborer certains de ces outils, afin de pouvoir par la suite les appliquer. Je propose d'esquisser ici ce travail et la situation qui se présente aujourd'hui.

### Le Québec face à son développement

En avril 2006, l'Assemblée nationale a adopté unanimement la *Loi sur le développement durable* (LDD), à la suite d'un long processus de consultation. La loi, presciente, constatait dès son premier article que le développement du Québec dans les récentes décennies n'a pas été viable et soulignait le besoin d'un virage dans les modes de ce développement.

En décembre 2007, suivant une exigence de la loi, le premier ministre a déposé à l'Assemblée nationale la *Stratégie gouvernementale de développement durable* (SGDD) couvrant un vaste ensemble de secteurs. Par contre, et contrairement à la *Stratégie énergétique* et au *Plan d'action sur les changements climatiques* déposés en 2006, la SGDD ne répondait à aucune règle de base pour une intervention sérieuse en matière de développement, ayant été épurée de tout soupçon d'objectifs, d'échéanciers (le cas échéant) et d'indicateurs. Du moins en apparence, elle représentait néanmoins un engagement important pour le gouvernement.

Trois mois plus tard, la ministre des Finances a déposé à l'Assemblée nationale son budget pour l'année 2008-2009. Ne tenant compte d'aucune façon de plus de trois ans d'interventions gouvernementales, le budget maintenait une vision du « développement durable » qui l'associait directement et explicitement à quelques gestes en environnement. L'ensemble de ces gestes représentait quelques dix-millièmes du budget. Dans les faits, tout le budget portait sur le développement mais, pour la ministre, il s'agissait de « développement économique » et de ce qui en découlait...

Déjà, lors de la campagne électorale de l'hiver 2007, il n'y avait eu aucune mention de ces grandes orientations en matière de développement associées à la LDD, dont ce qui a trait à un virage nécessaire. L'absence était encore plus marquée lors de la campagne de novembre 2008, alors que les préoccupations économiques auraient pu et auraient dû y faire référence.

On doit reconnaître à travers ces gestes que l'intérêt du gouvernement pour un virage dans notre développement — voire la reconnaissance même de la nécessité de ce virage — est chose du passé. Plus inquiétant, le gouvernement revient à une préoccupation exclusive pour le « développement économique », reléguant aux oubliettes ce qui est devenu pourtant une évidence, soit que l'ensemble de ses interventions et celles de la société constituent des efforts pour promouvoir globalement le développement et un certain bien-être de la population. La possibilité de mieux cibler des orientations par rapport aux crises actuelles est d'autant diminuée.

### **La vérification externe du développement**

La LDD incluait une autre exigence, soit la création d'un poste de commissaire au développement durable dont le mandat est d'assister le Vérificateur général dans la vérification du développement de la société. J'ai eu l'honneur d'être nommé à ce poste en janvier 2007 et je croyais qu'il s'agissait d'une responsabilité pleine de potentiel. En effet, il n'y avait pas d'instance formelle et neutre au Québec pour porter un regard externe sur les efforts du gouvernement en matière de développement dans son sens large.

Il y a des normes comptables généralement reconnues qui guident le Vérificateur général dans la vérification de la gestion financière du gouvernement.<sup>1</sup> De même, dans la vérification de l'optimisation des ressources (VOR), l'autre volet important de l'activité du Vérificateur général, il existe une méthode rodée depuis longtemps, et qui est généralement reconnue aussi.<sup>2</sup> Ces interventions portent, bien sûr, sur le développement. Par contre, il n'y avait pas de cadre préexistant pour orienter le choix de ces vérifications en fonction du nouveau mandat donné par l'Assemblée nationale au Vérificateur général, presque tout restant à faire quant à l'identification d'une approche globale au développement de la part du Vérificateur général. LDD semble reconnaître la nécessité d'un tel cadre.

Via les activités de vérification actuelles, on reconnaît un « passif environnemental bien comptabilisé » qui se chiffre dans les centaines de *millions* de dollars. Cela peut sembler beaucoup, mais si, à travers tous les effets pervers de notre développement depuis quelques décennies, on ne regarde que les coûts des changements climatiques, une approche reconnue par la grande majorité d'intervenants aboutirait à des coûts de ces impacts, seulement pour le Québec, se chiffrant dans les dizaines de *milliards* de dollars chaque année. Il y a donc toute une différence, d'ordres de grandeur, entre ce que l'on peut faire actuellement suivant les normes comptables et ce que l'on serait censé faire suivant les attentes de la LDD.

La LDD est imprécise quant à l'importance du virage qu'elle dit nécessaire. Dès les premiers mois de mon entrée en poste comme commissaire, j'ai calculé « l'empreinte écologique » du Québec<sup>3</sup>, dans le but de fournir une idée de l'ampleur du virage qu'il faut entreprendre. Le résultat : le Québécois moyen mène une vie qui exigerait l'équivalent de trois planètes si toute la population humaine essayait de vivre comme nous ! L'ensemble des citoyens des pays « [sur]développés » se trouve dans cette situation, vivant au-dessus de leurs moyens et de ceux de la planète, et c'est donc tout un virage qui est en question.

Les efforts pour gérer les crises actuelles devraient s'insérer clairement et explicitement dans ce contexte. Il n'en est rien, ou presque.

---

<sup>1</sup> On discute actuellement de la possibilité d'appliquer cette approche à la Caisse de dépôt et de placement.

<sup>2</sup> Il s'agit d'une méthodologie utilisée dans les travaux qui aboutissent aux rapports de vérification inclus dans les différents tomes du rapport du Vérificateur général chaque année.

<sup>3</sup> L'exercice comportait un travail de neuf mois de la part d'un économiste et d'une comptable.

## Un outil pour compléter le PIB

Dans mes travaux comme commissaire, après le calcul de l'empreinte du Québec, je croyais nécessaire de mieux définir la façon de mettre en œuvre le processus de vérification, en essayant d'identifier les modes de développement qui nous conduisent à dépasser la capacité de la planète à nous soutenir. Les objectifs de croissance soutenue qui entrent dans chaque budget, et qui sont suivis par l'indicateur fétiche qu'est le produit intérieur brut (PIB), ne tiennent nullement compte d'une limite dans cette capacité, ce que la *Loi sur le développement durable* (LDD) reconnaît pourtant explicitement.

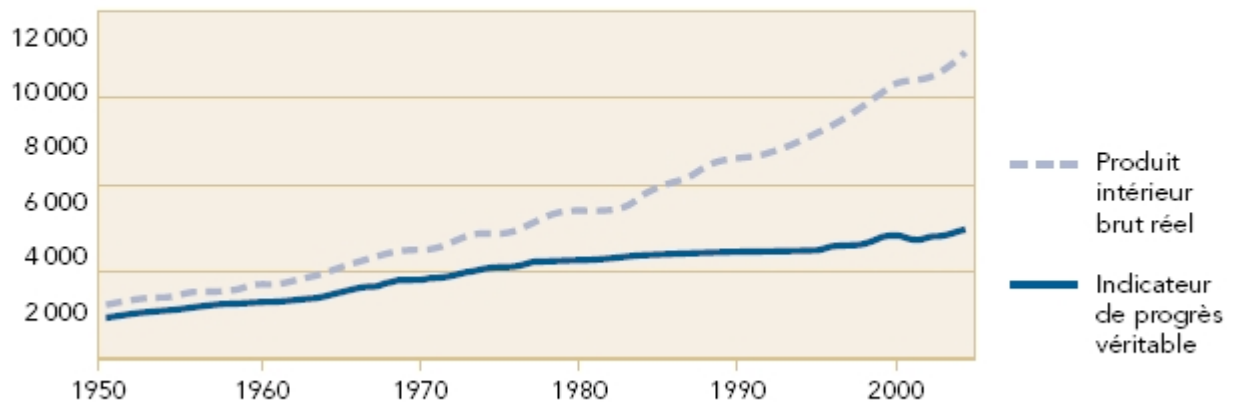
M'inspirant des travaux en cours depuis vingt ans chez les « économistes écologiques », j'ai indiqué dans mon premier rapport de décembre 2007 que j'allais calculer un « indice de progrès véritable » (IPV) pour publication dans mon deuxième rapport. Il allait servir à m'aider dans mon mandat. Clé de ce travail : compléter les chiffres proposés par les instances économiques et gouvernementales comme indices de notre développement.

L'IPV donne une valeur à plus que les activités des marchés, contrairement au PIB; il donne une valeur à un ensemble d'effets pervers de ces activités et les soustrait du PIB, tout en ajoutant la valeur d'un autre ensemble d'activités qui contribuent au bien-être, et dont le PIB ne tient pas compte. On peut penser aux coûts des changements climatiques comme exemple des premiers, et au travail non rémunéré à la maison et dans le bénévolat comme exemple des deuxièmes.

Le calcul d'un IPV pour bon nombre de pays « développés » — les États-Unis, l'Australie, plusieurs pays de l'Europe — montre que l'amélioration du bien-être de leurs populations a par ailleurs plafonné il y a une trentaine d'années, alors que le PIB a continué à croître pendant toute cette période (voir le graphique ci-dessous, portant sur les États-Unis; il est à noter que le graphique pour le PIB per capita montre le plafonnement de façon plus marquée). Entre autres, c'est une prise de conscience de l'existence de cet écart et de son ampleur qui manque dans les efforts actuels d'intervention face aux crises. Un IPV fournirait un outil qui permettrait de mieux comprendre l'ensemble des enjeux en cause, cela en fournissant une valeur, négative ou positive, à un ensemble d'activités de la société non prise en compte par les marchés.

### Graphique 2

#### Produit intérieur brut réel et indicateur de progrès véritable en dollars de 2000 (milliards)



Source : Rapport publié par Redefining Progress en 2006.

Il fournirait aussi un cadre pour mieux concevoir et, par la suite, pour mieux analyser les interventions gouvernementales qui sont actuellement le sujet de discussions, voire de décisions face aux crises. On sait que le travail récent du Vérificateur général a abouti en 2007 à une révision du calcul de la dette du gouvernement, en bonne partie reconnu par le ministère des Finances. Elle augmente d'environ 25 %, suivant les hypothèses retenues, et la part de cette dette qui est associée à des « dépenses d'épicerie », soit le déficit cumulé, en constitue probablement plus de la moitié. Cela fournit un élément de contexte lors des interventions pour gérer les crises actuelles, où d'importants déficits semblent inévitables. Selon les théories économiques en vigueur, on aurait normalement accumulé des surplus pour prévenir de tels déficits.

### **Le Québec face aux crises actuelles**

Le gouvernement fait valoir qu'il intervient déjà pour « relancer » l'économie via des interventions massives en matière d'infrastructures, conçues avant même l'éclatement des crises (sauf celle de l'effondrement du viaduc de la Concorde...). Ces interventions comportent trois programmes quinquennaux visant à combler sur quinze ans les « déficits d'entretien » dans les réseaux de la santé et de l'éducation tout comme dans les transports. Seulement le premier de ces programmes comportera dans la période 2008-2012 des dépenses de trente milliards de dollars, qui seront présentées dans les budgets mais qui ne se trouveront probablement pas dans les dépenses de fonctionnement.

Le programme d'infrastructures s'insère donc dans un contexte où pendant des années une gestion déficiente de ces infrastructures, étroitement associées au développement, nous force à intervenir aujourd'hui de façon majeure et non planifiée, en même temps que nous reconnaissons une dette découlant de ces années antérieures beaucoup plus importante que reconnue et qui n'inclut même pas les déficits d'entretien.

Nous ne devrions pas dire que nous intervenons ainsi pour **améliorer** notre bien-être, alors qu'il s'agit de rattrapages; nous intervenons pour donner à ces actifs la valeur qui leur est attribuée d'avance dans le bilan du gouvernement. Nous ne le faisons pas non plus pour « relancer » l'économie, alors que c'est pour rattraper un retard dans la gestion des activités fondamentales à cette économie. Ces gestes peuvent bien fournir un stimulant dans le contexte de récession actuel, mais ils reconnaissent plus fondamentalement un autre déficit cumulé qui s'ajoute à notre endettement collectif en matière de développement, et auquel s'ajoutera tout déficit additionnel conçu en mode de crise dans les mois et les années à venir.

Le programme de résorption des déficits d'entretien va fournir de l'emploi à des travailleurs qui en auront besoin, et en cela, c'est bien. Mais il serait plus que pertinent qu'il soit conçu en fonction d'autre chose que du simple PIB et du taux d'emploi<sup>4</sup>. Il représente une indication supplémentaire que notre développement passé n'a pas été viable, en même temps qu'il constitue une intervention face à des crises qui en fournissent d'autres indications. On pourrait faire une analyse similaire de la situation à laquelle fait face notre industrie forestière. Un IPV chercherait à fournir la valeur de la perte de qualité de notre forêt ou de notre infrastructure industrielle pendant des décennies de « développement » probablement non viable; c'est seulement en pleine connaissance de cette perte de valeur qu'une décision sensée pourra être prise quant aux modalités de « relance » de l'industrie, des communautés et des travailleurs qui en dépendent.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Des orientations visant un recours beaucoup plus important à des modes de transport collectif devraient figurer même dans les plans de remise en état des infrastructures de transport en cause. Ces dernières datent d'une autre époque, et cela non seulement en fonction de leur âge ...

<sup>5</sup> Les droits de coupe exigés des exploitants forestiers sont réduits depuis des années en fonction de 17 critères permettant de mesurer la perte de qualité de la forêt et de productivité des usines de transformation. Par exemple, la diminution constante du

## Pour le développement à venir

La LDD était presciente dans sa volonté d'établir de nouveaux mécanismes pour orienter un virage dans notre développement. En l'absence de tels mécanismes, nos décideurs se trouvent sans orientation permettant de faire autre chose que de rester dans le cycle de bulles et de crises associé à notre économie de consommation, en cherchant à diminuer le temps que durera la crise la plus récente. Il serait important de pouvoir mieux cerner le véritable fondement de ces crises, afin d'évaluer comment elles exigent une transformation de notre activité de développement et un virage ciblant la réduction de notre empreinte écologique, ainsi qu'une réorientation en vue du long terme. Le « nouveau cadre de gestion »<sup>6</sup> qu'est la LDD essaie de nous lancer sur cette piste.

Le Vérificateur général a décidé de ne pas poursuivre les travaux sur de tels mécanismes, du moins sur l'IPV, et a décidé en même temps de ne pas renouveler mon contrat comme commissaire au développement durable, compte tenu de mes orientations de travail en ce sens : les bases économiques de l'IPV, sujettes à débat, ne répondent pas aux « normes » qui guident les autres activités de cette organisation. À la suite de cette décision, nous ne savons pas pour le moment ce qu'il va faire pour répondre aux attentes de l'Assemblée nationale en la matière. Nous savons seulement que si ce sont les activités économiques et le PIB qui mesurent ces attentes, la vérification du développement devra peut-être trouver sa place ailleurs.

---

diamètre des « tiges » sur les parterres de coupe sert à calculer une réduction des droits de coupe, tout comme l'augmentation de la distance de ces parterres de coupe des usines. Une situation analogue devrait être décrite pour l'agriculture.

<sup>6</sup> Il est à noter que seulement trois lois, dans tout le corpus législatif du Québec, sont désignées comme des « cadres de gestion ». En plus de la LDD de 2006, il s'agit de la *Loi sur l'administration publique* de 2002 et la *Loi sur l'administration financière* de 2000. Cela donne une importance insoupçonnée à la LDD.