

Programme des publications
de recherche d'Industrie Canada

LE CANADA AU 21^e SIÈCLE

III. RELEVER LE DÉFI

INSTITUTIONS ET CROISSANCE — LES POLITIQUES-CADRES EN TANT QU'INSTRUMENT DE COMPÉTITIVITÉ POUR LE CANADA

*Document n° 11
Décembre 1998*

Programme des publications de recherche d'Industrie Canada

Le Programme des publications de recherche d'Industrie Canada fournit une tribune pour l'analyse des grands défis micro-économiques auxquels est confrontée l'économie canadienne et favorise un débat public éclairé sur les grandes questions d'actualité. Sous l'égide de la Direction générale de l'analyse de la politique micro-économique, la collection des documents de recherche, qui s'inscrit dans le cadre de ce programme, regroupe des documents de travail analytiques révisés par des pairs et des documents de discussion rédigés par des spécialistes qui portent sur des questions micro-économiques d'importance primordiale.

Les opinions exprimées dans ces documents de recherche ne reflètent pas nécessairement celles d'Industrie Canada ou du gouvernement fédéral.

Programme des publications
de recherche d'Industrie Canada

LE CANADA AU 21^e SIÈCLE

III. RELEVER LE DÉFI

INSTITUTIONS ET CROISSANCE — LES POLITIQUES-CADRES EN TANT QU'INSTRUMENT DE COMPÉTITIVITÉ POUR LE CANADA

*Par Ronald Daniels,
Université de Toronto*

Also available in English

Données de catalogage avant publication (Canada)

Daniels, Ronald J. (Ronald Joel), 1959-

Institutions et croissance : les politiques-cadres en tant qu'instrument de compétitivité pour le Canada

(Le Canada au 21^e siècle. III. Relever le défi)
Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Institutions and growth.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-662-63955-3
N° de cat. C21-27/3-1998-1

1. Institutionnalisme – Canada.
 2. Concurrence – Politique gouvernementale – Canada.
 3. Canada – Conditions économiques, 1991- .
- I. Canada. Industrie Canada.
II. Titre.
III. Coll.: Canada au 21^e siècle. III. Relever le défi.

HC113.D36 1998

338.971

C98-980372-4F

Vous trouverez, à la fin du présent ouvrage, des renseignements sur les documents publiés dans le cadre du Programme des publications de recherche et sur la façon d'en obtenir des exemplaires. Des sommaires des documents et cahiers de recherche publiés dans les diverses collections d'Industrie Canada, ainsi que le texte intégral de notre bulletin trimestriel, *MICRO*, peuvent être consultés sur *STRATEGIS*, le service d'information commerciale en direct du Ministère, à l'adresse <http://strategis.ic.gc.ca>.

Prière d'adresser tout commentaire à :

Someshwar Rao
Directeur
Analyse des investissements stratégiques
Analyse de la politique micro-économique
Industrie Canada
5e étage, tour ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : (613) 941-8187

Fax : (613) 991-1261

Courriel : rao.someshwar@ic.gc.ca

Table des matières

PRÉFACE	i
SOMMAIRE	iii
INTRODUCTION	1
CE QUI FAIT LA FORCE DES INSTITUTIONS ET DES GOUVERNEMENTS	5
LA STABILITÉ POLITIQUE	6
UN GOUVERNEMENT FORT MAIS DE TAILLE MODESTE	7
L'INVESTISSEMENT EN ÉDUCATION	10
RÉDUIRE LES COÛTS DE TRANSACTION	11
LES POLITIQUES-CADRES : D'OÙ VENONS-NOUS ET OÙ EN SOMME-NOUS?	13
LES PRESSIONS FUTURES SUR LES POLITIQUES-CADRES	17
DIRECTIONS À SUIVRE POUR L'ÉLABORATION FUTURE DES POLITIQUES-CADRES	19
SOLUTIONS AXÉES SUR LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS	19
UN PARTAGE DES POUVOIRS EN FONCTION DES PRÉFÉRENCES DES CITOYENS	19
UNE FONCTION PUBLIQUE FORTE ET INDÉPENDANTE	21
ACCÉLÉRER LES PRIVATISATIONS	22
UN CADRE INSTITUTIONNEL FAVORABLE AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ	26
RECONNAÎTRE LES VALEURS ET LES OBJECTIFS PUBLICS	28
STIMULER LA CAPACITÉ DES CITOYENS À PRENDRE DES RISQUES	30
CONCLUSION	33
NOTES	35
BIBLIOGRAPHIE	41
PUBLICATIONS DE RECHERCHE D'INDUSTRIE CANADA	45

PRÉFACE

À L'APPROCHE DU NOUVEAU MILLÉNAIRE, les Canadiens assistent à une transformation radicale des paramètres de l'économie. La tendance à la mondialisation des marchés et à l'intégration de plus en plus poussée de l'activité économique entre les nations s'accroît. Les progrès spectaculaires de l'informatique et des communications facilitent ce mouvement de mondialisation et changent fondamentalement le milieu de travail et le mode de vie des Canadiens. Du même coup, et comme conséquence première de la révolution de l'information, les activités axées sur le savoir occupent une place sans cesse plus grande dans notre économie et celle des autres pays industrialisés.

Cette mutation fondamentale de l'économie nous incite à faire une comparaison avec la révolution industrielle du 19^e siècle. Comme à cette époque, les grands changements structurels engendrent des incertitudes. Les entreprises et les travailleurs luttent pour se tailler une place dans ce nouvel ordre économique. Les Canadiens se demandent si les ressources matérielles, humaines et institutionnelles de leur pays constituent une assise suffisamment solide pour garantir leur prospérité future. Beaucoup estiment que les perspectives qui s'offrent au Canada sont beaucoup moins sûres qu'à l'époque où les richesses naturelles jouaient un rôle clé dans l'édification de l'économie du pays.

Afin d'explorer plus à fond les possibilités et les défis que laissent entrevoir ces développements à moyen et à long terme, la Direction de l'analyse de la politique micro-économique d'Industrie Canada a invité un groupe de spécialistes à présenter leur « vision » du Canada au 21^e siècle dans un certain nombre de domaines importants. Chaque auteur devait s'attaquer à deux tâches redoutables : d'abord dégager les grandes tendances historiques en vue d'élaborer des scénarios illustrant comment les choses évolueront vraisemblablement au cours des dix à quinze prochaines années dans le domaine qui lui avait été assigné, puis examiner les conséquences à moyen terme de cette évolution pour l'économie canadienne.

Les essais qui découlent de cet exercice sont en voie de publication sous le thème général « Le Canada au 21^e siècle ». La collection englobe onze documents traitant des perspectives qui s'offrent au Canada à moyen terme dans différents domaines. Ces documents sont répartis en trois volets. Le premier, *Mise en situation*, est consacré aux tendances fondamentales qui façonneront le contexte économique à moyen terme au Canada. Le second volet, *Ressources et technologie*, traite de l'évolution de certains facteurs importants sur le plan de la création de la richesse au Canada, ainsi que des mesures requises pour leur donner un solide fondement en vue d'assurer la prospérité du pays. Le troisième et dernier volet, *Relever le défi*, scrute les réactions des particuliers, des entreprises et des gouvernements aux défis qui se présenteront à moyen terme et propose certains éléments de solution en vue d'orienter le pays sur la bonne voie.

S'inscrivant dans le troisième et dernier volet, *Relever le défi*, cette étude du professeur Ronald Daniels, de l'Université de Toronto, porte sur les défis auxquels sont confrontés les autorités gouvernementales en tentant de créer un contexte institutionnel propice à la croissance malgré les transformations profondes que subit l'économie. Selon l'auteur, l'État est soumis à des pressions croissantes en vue de mettre en place un cadre institutionnel et politique concurrentiel avec celui des autres pays. L'auteur articule quatre grands paramètres d'un cadre juridique et institutionnel concurrentiel : un gouvernement et une monnaie stables; une administration publique dynamique mais de taille modeste qui, en raison de la portée limitée de ses activités, serait moins vulnérable aux tactiques de recherche de rentes des groupes d'intérêts; des investissements élevés en éducation; enfin, des politiques d'encadrement qui réduisent les coûts de transaction sur le marché pour les particuliers et les entreprises.

SOMMAIRE

DANS LA PRÉSENTE ÉTUDE, NOUS EXAMINONS LA STRUCTURE des institutions canadiennes à la lumière des nouveaux défis que doit affronter notre économie, et nous évaluons les leçons institutionnelles de vaste portée issues de la théorie moderne de la croissance dans la perspective des politiques-cadres au Canada.

Au premier chapitre nous passons en revue la nouvelle théorie économique des institutions en faisant ressortir les principes de structuration institutionnelle identifiés comme catalyseurs de croissance par les experts et les institutions qui conseillent les pays en développement. Les éléments clés d'un encadrement législatif et institutionnel qui favorise la compétitivité comprennent : un gouvernement et une monnaie stables, un gouvernement fort mais de taille modeste, un niveau élevé d'investissement en éducation et des politiques-cadres visant à réduire les coûts de transaction. Ces principes, considérés essentiels à la croissance des pays en développement, peuvent aussi être appliqués efficacement au Canada.

Le second chapitre traite de la performance canadienne sur le plan des politiques-cadres au cours des dix à quinze dernières années, en mettant l'accent sur les changements qui affectent la neutralité des politiques-cadres et en les comparant aux principes présentés au premier chapitre. Dans l'ensemble, les modifications apportées au régime fiscal, à la législation sur la concurrence et la propriété intellectuelle, ainsi qu'à la politique commerciale ont été largement conformes à la mise en place d'ententes de partage des pouvoirs entre les divers paliers de gouvernement afin de créer un climat politique stable qui corresponde aux attentes du public. Néanmoins, un certain nombre de problèmes demeurent, en particulier les distorsions attribuables à la politique de concurrence et le besoin d'adopter des politiques favorisant la concurrence dans les secteurs récemment déréglementés.

Nous soulignons ensuite les tensions qui se font actuellement sentir au Canada. Les défis de la mondialisation, les changements démographiques, les relations intergouvernementales instables et particulièrement difficiles et les contraintes budgétaires se conjuguent pour rendre difficile l'adoption de politiques-cadres efficaces et la création des institutions qu'elles requièrent.

Au quatrième chapitre, nous appliquons les principes de la théorie du développement au Canada et nous présentons une série de recommandations institutionnelles favorisant la mise en place de politiques-cadres appropriées. Nous recommandons les mesures suivantes :

- L'élaboration d'ententes de partage des pouvoirs entre les gouvernements qui puissent créer un climat politique stable et répondre à la volonté populaire.

- La création et le maintien d'une fonction publique forte et indépendante, qui soit professionnelle, gérée au mérite, intègre et respectueuse de sa responsabilité envers le public. Cette bureaucratie spécialisée sera particulièrement nécessaire au cours de la prochaine décennie alors que l'État devra réduire sensiblement les dépenses publiques.
- Une privatisation plus rapide des entités gouvernementales de manière à atteindre l'objectif de réduction du secteur public. Les gouvernements canadiens devront consacrer plus d'énergie à déterminer leurs priorités en matière de privatisation et, par la suite, à créer les outils nécessaires à la réalisation de ces objectifs.
- La création d'un régime institutionnel capable de soutenir les partenariats entre le secteur public et le secteur privé dans une vaste gamme d'activités. La conception d'un tel régime devrait favoriser le transfert de services et d'activités du public vers le privé.
- La réaffirmation de l'importance et de la pérennité des valeurs et des objectifs publics dans un contexte de plus en plus dominé par le marché. Les décideurs politiques ne doivent pas perdre de vue qu'un des principaux rôles du gouvernement est justement de fournir une assise capable de légitimer les relations de marché aux yeux des citoyens.
- Que l'État encourage et entretienne la capacité des citoyens à prendre des risques. La présence de distorsions liées aux modalités d'assurance de l'État qui gênent l'initiative individuelle doit être compensée puisque la justification essentielle d'un encadrement législatif et réglementaire neutre repose sur la volonté des citoyens d'investir rationnellement dans le capital humain, physique et financier.

En conclusion, les auteurs signalent le rôle des forces politiques comme obstacle à des changements institutionnels susceptibles d'accroître la prospérité. Certains groupes vont subir des pertes considérables si les changements proposés se concrétisent; on peut donc s'attendre à ce qu'ils interviennent avec vigueur dans l'arène politique pour s'assurer que des mesures soient prises en vue d'atténuer l'effet de ces changements. Le principal défi pour les décideurs est de concevoir des mécanismes qui réduisent les coûts des changements économiques sans pour autant empêcher les marchés de réaliser ces changements.

INTRODUCTION

DEPUIS DÉJÀ PLUSIEURS DÉCENNIES, les économistes des pays développés se sont intéressés aux déterminants de la croissance économique. Après tout, la croissance permet aux citoyens d'augmenter leur prospérité matérielle et aux gouvernements de pouvoir redistribuer les biens et services qui constituent les engagements essentiels de l'État-providence moderne. Toutefois, même si on a accordé beaucoup d'attention à cette question, force est de reconnaître que, comparé à d'autres domaines de l'économie, on ne dispose toujours pas d'une théorie robuste qui identifierait les déterminants de la croissance et expliquerait les écarts de croissance entre les nations, en particulier entre celles qui, au départ, jouissaient de dotations comparables en ressources. Par exemple, la théorie néo-classique, dominante au cours de l'après-guerre, était incapable d'expliquer les différences de taux de croissance entre pays. Cette théorie laissait croire qu'à mesure qu'elles accumulent du capital, les nations doivent accepter une baisse de leur taux de croissance en raison des rendements marginaux décroissants du capital. Toute croissance ultérieure devrait dépendre du progrès technique, un facteur exogène au modèle. Elle prévoyait encore que les pays en développement (PED) connaîtraient des taux élevés de croissance puisque leur faible stock initial leur assurerait une haute productivité marginale du capital.

Les études empiriques n'ont pas confirmé ces prétentions. Dans la plupart des cas, les PED ont vu s'accroître leur retard par rapport aux pays industrialisés; par contre, un petit groupe de PED a connu des taux de croissance largement supérieurs à ceux des pays développés¹. Le taux de croissance du revenu par habitant chez les plus dynamiques des nouveaux pays industrialisés (NPI) s'est situé en moyenne entre 6 et 7 p. 100 l'an, ce qui est beaucoup plus rapide que les taux de 2 à 3 p. 100 observés récemment dans les pays industrialisés². Si la richesse des pays industrialisés était seulement due à l'abondance du capital, des compétences et de la technologie, la théorie demeurerait incapable d'expliquer le sort des nations pauvres. En effet, le capital technologique est facilement transférable et le capital financier s'oriente tout naturellement vers les plus hauts rendements³. Récemment, même les compétences passent allègrement les frontières. De fait, les migrations des pays pauvres vers les pays riches devraient faire baisser la productivité marginale du travail dans les pays industrialisés en raison de l'effet présumé des rendements décroissants. Mais cela ne s'est pas produit⁴. L'inévitable conclusion est que la théorie néo-classique a négligé au moins un élément critique dans l'explication de la richesse des nations.

La théorie moderne de la croissance a tenté de remédier à cette lacune en introduisant deux hypothèses nouvelles. D'abord le progrès technique est endogène au modèle; il y est traité explicitement. Ensuite, le postulat habituel de l'économie quant à la concurrence parfaite a été éliminé et on a considéré l'innovation et la recherche de rentes comme des facteurs clés du modèle. Une des principales conclusions sur laquelle débouche la théorie moderne de la

croissance est que, toutes choses égales par ailleurs (en particulier le capital humain et les politiques gouvernementales), les nations pauvres pouvaient potentiellement croître plus rapidement que les pays riches. Par conséquent, cette conclusion est de première importance pour la structure des institutions au Canada : *les agents économiques n'agissent pas toujours de manière optimale en raison de différences dans les institutions et les politiques*⁵. La performance des économies est fortement influencée par la structure des éléments d'incitation qui prévalent à l'intérieur des frontières nationales. La théorie néo-classique soutenait que les externalités seraient internalisées pourvu que les coûts de transaction ne soient pas trop élevés. En d'autres termes, des résultats efficaces, au sens de Pareto, pouvaient survenir peu importe la distribution initiale des droits. Dans la théorie moderne, par contre, on admet que des institutions inefficaces peuvent pervertir ce processus mais que de « bonnes » institutions peuvent servir de base à la croissance et au développement.

Ce texte examine la structure des institutions canadiennes; il s'attache surtout aux politiques-cadres, aux systèmes financier et éducatif, au marché du travail et à la sécurité sociale. L'objectif est d'éclairer les défis auxquels l'économie canadienne est confrontée et de cerner les pressions qui s'exercent sur elle à partir de plusieurs sources interdépendantes : la mondialisation des marchés du travail, du capital, des biens et des services, un rythme élevé d'innovation technologique⁶, la mutation de la nature du travail et la structure organisationnelle des grandes entreprises actuelles⁷. La clé du succès consiste à structurer les arrangements institutionnels pour qu'ils offrent aux agents (particuliers et sociétés) une incitation à effectuer des investissements risqués, mais dont les rendements à long terme sont élevés. Sous ce jour, le but visé est de parvenir à « des politiques-cadres neutres ».

Compter essentiellement sur la discipline du marché constitue une décision intrinsèquement politique; la mise en place de politiques-cadres neutres exige, au contraire, un parti-pris apolitique pour des raisons d'efficacité et de confiance du marché. En effet, l'aversion à l'égard des impératifs politiques découle du risque que des institutions politisées se placent effectivement au service d'intérêts particuliers (selon la théorie des choix publics) et soient vulnérables à des éléments d'incitation encourageant une piètre gouvernance. Cette approche se fonde non pas sur un gouvernement appauvri mais sur un secteur public dont le rôle est de garantir le libre fonctionnement des marchés; les gouvernements devront intervenir sans hésitation lorsque surviennent des défaillances du marché et ils devront permettre aux Canadiens d'être des concurrents de plein droit sur le marché mondial.

Cette approche doit être nuancée sur deux points. Premièrement, les efforts visant à concilier l'autonomie des institutions et leur imputabilité posera un dilemme tenace; il s'agit d'équilibrer la souplesse dans la prise de décision et la responsabilité vis-à-vis les citoyens. Deuxièmement, puisque l'objectif dominant est d'accélérer la croissance, des politiques non neutres seront nécessaires en cas de défaillance des marchés ou lorsqu'on pourra rationnellement

se convaincre que les avantages des politiques sectorielles sont clairement supérieurs aux coûts économiques qu'elles entraînent en faussant le bon fonctionnement des marchés.

Dans la première partie, nous passons en revue la nouvelle théorie économique de la croissance et les écrits auxquels elle a donné naissance, en faisant ressortir les principes de structuration institutionnelle applicables au Canada et qui ont été identifiés comme des catalyseurs de croissance par les experts et les institutions qui conseillent les pays en développement. Ensuite, nous traitons des performances canadiennes en matière de politiques-cadres au cours des 10 à 15 dernières années, en nous attachant surtout aux changements qui touchent leur neutralité, pour ensuite les comparer aux principes présentés auparavant. La troisième section évoque les tensions actuelles au Canada. Les défis posés par la mondialisation, les changements démographiques, les relations instables et litigieuses entre les gouvernements, les sérieuses contraintes budgétaires; tous ces phénomènes se conjuguent pour façonner les institutions du 21^e siècle. Dans la quatrième partie, nous appliquons les principes de la théorie de la croissance et présentons une série de recommandations institutionnelles dont l'adoption favoriserait la mise en place de politiques-cadres appropriées au Canada.

Enfin, la conclusion traite du rôle des forces politiques susceptibles de bloquer la mise en oeuvre de changements institutionnels favorables à la croissance. Il s'agit là d'un enjeu d'une singulière importance étant donné le rôle de protection et de promotion des marchés dévolus à la neutralité du cadre législatif et réglementaire. Parce que de telles politiques favorisent des choix clairs et robustes sur les marchés, on les associe souvent à la notion de destruction créatrice de Schumpeter. Ce qui signifie que certains groupes auront à supporter des coûts importants et des reculs non moins importants de leur pouvoir politique. On ne se surprendra guère que les groupes ainsi défavorisés par les résultats du marché mobiliseront toutes leurs ressources politiques pour bloquer les changements. Les lois et les institutions ne surgissent pas du néant et si le Canada doit surmonter le défi de la mondialisation, il devra s'appliquer à concevoir les mécanismes politiques nécessaires à l'adoption et au maintien de politiques-cadres axées sur le marché.

CE QUI FAIT LA FORCE DES INSTITUTIONS ET DES GOUVERNEMENTS

LE PRINCIPAL RÉSULTAT qui se dégage du néo-institutionnalisme et des textes afférents est la constatation que le cadre législatif et institutionnel influence les taux de croissance des différents pays. En d'autres termes, dans un univers où le capital est très mobile, les pays sont en concurrence pour attirer les investisseurs sans contrainte de localisation. Si on peut les attirer, il en résulte des emplois et une augmentation de la richesse pour les citoyens. L'influence de la concurrence entre gouvernements sur la nature des politiques a depuis longtemps été reconnue dans les écrits sur les structures gouvernementales internes des pays. Plus particulièrement, les partisans de la décentralisation des pouvoirs dans les pays fédéraux ont toujours soutenu que les citoyens bénéficient de ces arrangements puisque la menace de migration potentielle d'un territoire à l'autre force les gouvernements à demeurer à l'écoute des besoins de l'ensemble des citoyens.

Un des plus célèbres exemples à cet égard est le droit des sociétés aux États-Unis. Les spécialistes du droit et de l'économie ont soutenu que l'intense concurrence entre les États a conduit à un droit des sociétés plus novateur et plus sensible aux besoins que celui qui aurait découlé d'un pouvoir centralisé⁸. De même, la position dominante du Delaware sur le marché des incorporations est perçue comme la conséquence d'un système où les lois et les institutions minimisent les coûts de transaction pour les investisseurs.

Bien que les bienfaits de la concurrence entre gouvernements (sous forme de lois et d'institutions) aient été signalés très tôt dans les travaux sur le droit des sociétés, cette analyse ne s'est étendue à d'autres champs et à l'arène internationale que beaucoup plus tard. En raison d'obstacles importants à la mobilité des gens et du capital, il était difficile de voir comment des gouvernements pouvaient rivaliser en matière d'accès aux ressources. Il était aussi difficile d'établir dans quelle mesure la concurrence entre gouvernements pouvait prévaloir puisque les politiques sont des biens indivisibles et que les citoyens ne peuvent consommer ces produits au gré de leurs préférences à l'intérieur de chaque nation. Le fait de résider dans un territoire donné entraîne la consommation d'une foule de produits législatifs et institutionnels. Mais avec la réduction des obstacles à la mobilité des facteurs de production, on a constaté que la portée de la concurrence entre nations en matière de lois et d'institutions allait en s'étendant. L'intérêt croissant des pays à courtiser les investisseurs a accentué cette évolution. À mesure que les pays industrialisés ont fait face à des déficits croissants, ils sont devenus de moins en moins favorables aux investissements publics dans les pays en développement et dans les pays nouvellement libéralisés.

Si la nature des lois et des institutions compte beaucoup dans cette course au capital, la question qui se pose est évidemment de savoir quelles lois et quelles institutions sont les mieux en mesure d'attirer des capitaux rares.

Essentiellement, le cadre de la concurrence en matière législative et institutionnelle comprend quatre éléments : une monnaie et un gouvernement stables; un gouvernement fort mais de taille modeste; des investissements importants en éducation (capital humain); enfin, une volonté manifeste, exprimée dans les politiques-cadres, de réduire les coûts de transaction.

LA STABILITÉ POLITIQUE

LA PREMIÈRE ET LA PLUS ÉLÉMENTAIRE DES CONDITIONS de la croissance est la stabilité de la valeur de la monnaie et du climat politique⁹. Un faible niveau d'incertitude est nécessaire à l'investissement en capital humain et physique. En l'absence d'une telle certitude, les investisseurs craindront de ne pouvoir récupérer leurs investissements¹⁰. Les préoccupations quant à l'opportunisme gouvernemental sont particulièrement sérieuses lorsque la période requise pour récupérer l'investissement est longue, les déboursés initiaux élevés et les éléments d'actif impossibles à déplacer. On craint que le gouvernement puisse réduire la valeur de l'investissement, ou même le confisquer en changeant administrativement ou législativement les lois et les institutions nationales. Le pays hôte pourrait aussi décider d'avoir recours à l'inflation pour favoriser les exportations ou faire face à ses dettes. Pareilles initiatives sont coûteuses : dans la mesure où le gouvernement acquiert une réputation opportuniste, le pays perd sa capacité d'attirer de nouveaux investisseurs. Dans un contexte où l'on dépend beaucoup des investissements en provenance de l'extérieur, pareil comportement devrait normalement être tempéré par la crainte de représailles ultérieures.

Les risques de confiscation opportuniste peuvent évidemment être réduits par des dispositions contractuelles. Par exemple, les parties prenantes peuvent convenir d'une récupération rapide de leurs investissements ou de l'adoption de mesures contraignantes comme des restrictions quant à l'utilisation des éléments d'actif, des cautions et des exigences de transparence. Néanmoins toutes ces solutions entraînent des coûts. Le remboursement accéléré peut empêcher une utilisation optimale des éléments d'actif, par exemple l'entretien sera déficient parce que les investisseurs craignent de ne pouvoir récupérer la valeur de leur investissement. Ou encore, les moyens employés pour lier les mains des parties prenantes peuvent restreindre de façon indue la capacité des investisseurs de s'adapter à l'évolution du marché. Somme toute, un engagement crédible en faveur de la stabilité politique et monétaire constitue un atout. Si les investisseurs connaissent les règles du jeu dès le départ et qu'ils peuvent compter que le gouvernement les respectera, le pays emprunteur pourra alors se procurer du capital à moindre frais. Par conséquent, la demande de capital augmentera et, de ce fait, engendrera des avantages additionnels pour l'ensemble du pays¹¹.

Bien qu'un besoin de certitude existe, il demeure difficile de préciser le niveau de certitude institutionnelle et législative qui serait approprié. Par contre, il est clair que les gouvernements ne devraient pas pouvoir s'approprier des

projets pour en tirer un gain financier. Prenons l'exemple d'investissements dans de grands projets d'infrastructure comme les aéroports ou les usines d'épuration des eaux. Si le gouvernement s'en empare seulement pour profiter des bénéfices générés *ex post* par des investissements qui étaient risqués *ex ante*, le régime juridique du pays devrait l'en empêcher. Toutefois, le gouvernement peut vouloir modifier les lois et les institutions afin de répondre à des besoins légitimes, ou pour mettre en place des politiques utiles au développement économique du pays, par exemple en matière de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité des travailleurs. Dans pareil cas le besoin de certitude ne doit pas dominer, même si, de ce fait, on réduit la certitude liée aux investissements.

UN GOUVERNEMENT FORT MAIS DE TAILLE MODESTE

UN GOUVERNEMENT À LA FOIS FORT ET DE TAILLE MODESTE est aussi nécessaire à la croissance. Ainsi, les gouvernements indisciplinés de certains pays en développement ont été liés à une performance économique médiocre et à la création de régimes d'incitations qui accroissent les pressions de groupes d'intérêts en vue du maintien et de l'accroissement des transferts en leur faveur¹². Sous ce rapport, les pays en développement ou récemment libéralisés ne diffèrent guère des vieilles démocraties industrielles où se manifeste une recherche de rentes qui appauvrit le pays, par exemple sous forme de lobbying auprès des dirigeants politiques et des fonctionnaires. Pour se prémunir contre la mise en oeuvre de politiques qui profitent à des groupes d'intérêts au détriment du public, les gouvernements doivent réduire leur capacité d'influer sur les décisions économiques. On a observé qu'un tel résultat est plus probable quand les gouvernements se limitent à fournir des biens publics comme la stabilité monétaire, le maintien de l'ordre et d'un système judiciaire, la fourniture des services de base en santé et en éducation (ces points sont développés plus loin dans le texte). Pour être efficace, un gouvernement fort mais de taille modeste doit produire des politiques-cadres réfléchies qui offrent des incitations équivalentes dans les secteurs privé et public¹³. En d'autres termes, les gouvernements doivent à la fois fournir un encadrement approprié pour que se prennent des décisions rationnelles sur les marchés et forger les consensus sociaux nécessaires à la légitimité de celles-ci¹⁴.

En général, on suppose qu'un élément clé d'un gouvernement de taille modeste est la privatisation d'entreprises publiques. Bien que la privatisation constitue une option viable, l'expérience de la République tchèque, de la Pologne et de la Hongrie indique que des entreprises publiques sont tout à fait capables de maximiser les profits sur des marchés réels, pourvu qu'elles soient soumises à des contraintes budgétaires rigoureuses ou à la menace de privatisation¹⁵. Par conséquent, le véritable coeur de la réforme des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, consiste à les soumettre aux forces de marchés concurrentiels¹⁶. Cette solution englobe évidemment la suppression des subventions

aux entreprises aussi bien que du financement à des conditions de faveur, sous forme par exemple de non-remboursement des sommes dues au gouvernement ou du financement interentreprises dans le secteur public¹⁷.

Un problème crucial dans ce contexte est de concilier, au niveau des institutions, l'obligation de rendre des comptes et l'autonomie de gestion. Qu'il s'agisse de la banque centrale, des organismes de réglementation ou des entreprises publiques, il faut aux institutions un minimum de liberté pour qu'elles puissent fonctionner efficacement dans un cadre dynamique de marché¹⁸. Toutefois il est tout aussi important que les institutions gouvernementales accomplissent leurs missions de service public et non qu'elles dérivent à la poursuite d'objectifs qui leur sont propres, comme d'édifier des empires ou de mener des activités inefficaces. L'imputabilité peut prendre bien des formes : un contrôle politique direct (comme dans le cas d'un gouverneur de la Banque centrale qui serait élu); des mécanismes locaux de micro-contrôle ou encore tout simplement des assurances que les clients des institutions n'en soient pas captifs¹⁹. L'élaboration de mécanismes d'imputabilité est souvent difficile puisque les mesures chiffrées de la performance sont susceptibles d'engendrer des éléments d'incitation pervers²⁰. Par exemple, imposer des objectifs de minimisation des coûts à des centrales électriques peut conduire celles-ci à négliger l'entretien et la sécurité. Dans le cas des organismes de réglementation, Trebilcock et moi-même avons soutenu qu'une des façons de résoudre ce dilemme est de bien préciser les grands objectifs et de laisser l'organisme assurer la gestion au quotidien²¹. Ainsi, les grands objectifs peuvent aisément faire l'objet d'un suivi et l'organisme jouit d'une souplesse suffisante pour s'adapter et gérer les fluctuations dans les conditions de marché. Réussir un tel arbitrage est absolument nécessaire au succès des institutions gouvernementales.

Des droits de propriété clairs sont indispensables à tout gouvernement de taille modeste, parce que bon nombre de fonctions publiques auront été transférées au privé et parce que la clarté des droits de propriété influe sur le comportement des participants au marché dans un grand nombre de relations contractuelles. L'expérience des pays en développement a montré que les droits de propriété, lorsqu'ils doivent faire l'objet d'une première loi, peuvent être établis seulement dans la mesure où ils sont fondés sur des structures d'interaction non juridiques existantes²². Ce qui revient à dire que le gouvernement ne peut pas édicter purement et simplement des droits de propriété dans une économie moderne, ne serait-ce que parce que le gouvernement ne peut faire respecter qu'une petite partie de ces droits. Le régime judiciaire est conçu pour régler un nombre limité d'infractions aux règles. La véritable assise des droits de propriété est la crédibilité du gouvernement. Les gouvernements des pays en développement qui ont eu du succès sont ceux qui ont su créer des incitations et des mécanismes d'autodiscipline²³. Olson qualifie de « capital civique » cette demande de la base en matière de droits de propriété et, de fait, il s'agit là d'une importante ressource institutionnelle pour un pays puisqu'elle conduit à optimiser les choix privés et à matérialiser les gains de

l'échange²⁴. Le « capital civique » est d'autant plus nécessaire que beaucoup de droits de propriété, dans une société industrielle, sont intangibles.

On peut enchâsser les droits à la propriété matérielle dans une constitution. Toutefois, les droits afférents aux biens intangibles dépendent de leur crédibilité et du respect spécifique dont ils jouissent²⁵. Par exemple, les droits des actionnaires minoritaires font l'objet d'une protection juridique de dernier recours, difficilement utilisable au quotidien. Si toutes les relations avec les actionnaires devaient être prescrites dans les moindres détails, la souplesse requise pour réussir sur un marché dynamique serait compromise. Rapaczynski formule ceci avec beaucoup de clarté : « Tenter de codifier légalement ces relations équivaldrait à prescrire le nombre de visites qu'un homme doit faire à sa belle-mère; un tel effort ferait disparaître tous les avantages mutuels de ces relations »²⁶.

Les écrits des économistes témoignent d'un solide consensus en faveur de marchés ouverts. Il est vrai que de nombreux pays d'Asie de l'Est ont, avec succès, utilisé stratégiquement leur politique commerciale pour promouvoir la création de nouvelles industries. Ils l'ont fait en protégeant leurs industries naissantes au moyen de barrières commerciales, de licences, d'abattements fiscaux, de subventions et de stimulants financiers. Cependant, ces mesures ont servi à la promotion des exportations et non à substituer la fabrication locale aux importations; par conséquent — et c'est là un point essentiel — cette protection était nécessairement limitée dans le temps²⁷.

Pour encourager l'accumulation des ressources productives, on devrait créer des stimulants à l'épargne. De fait, il s'agit là d'un bien public : les épargnes des ménages et des entreprises fournissent le capital nécessaire aux investissements futurs. La question des stimulants est particulièrement importante dans le domaine de l'aide sociale. Simplifier les critères d'admissibilité et supprimer la désincitation au travail sont des moyens simples mais éprouvés d'améliorer le régime d'assistance²⁸. En outre, la Banque mondiale a préconisé une expansion du rôle des ONG, par exemple au moyen d'encouragements fiscaux. Ces organisations sont mieux en mesure que l'administration gouvernementale d'obtenir la participation des communautés locales en matière d'aide et d'assurer une gestion plus efficiente de ces programmes²⁹. Les services de santé pourraient aussi être améliorés, sans être complètement privatisés, de façon à favoriser la concurrence entre les ONG et des institutions véritablement privées. Les activités soutenues par le gouvernement devraient être financées en fonction des résultats prévisibles sur le plan de la santé du public et non en fonction des ressources utilisées (par exemple, on ne doit pas financer les hôpitaux selon le nombre de lits ou de jours/patients puisqu'on crée ainsi une incitation en faveur de séjours plus longs et de thérapies inutiles)³⁰.

Les politiques de main-d'oeuvre couronnées de succès sont celles qui ont privilégié des marchés du travail actifs et flexibles, tant dans les pays développés que dans les pays en développement³¹. Les deux éléments clés du succès des réformes des marchés du travail ont été de laisser le marché fixer les salaires et l'emploi et de minimiser les éléments d'incitation pervers. Cela signifie qu'il

faut plafonner rigoureusement tant les taux d'assurance-chômage que la durée des prestations de manière à encourager fortement le développement de nouvelles compétences³². Les taxes sur la masse salariale devraient être partagées entre employeurs et employés de façon à ce que tous supportent le coût des avantages additionnels, minimisant ainsi la probabilité que les uns ou les autres fassent pression pour obtenir de nouveaux transferts³³. Tout aussi importantes sont les dispositions favorisant la mobilité des travailleurs pour qu'ils puissent se déplacer facilement et rapidement vers les postes où ils contribueront le plus en termes de valeur ajoutée³⁴.

Un important enjeu est l'élimination des autres politiques qui comportent de sérieux problèmes de risque moral. Le cas le plus frappant en ce domaine est celui des régimes d'assurance-dépôts. Réduisant les incitations à la vigilance de la part des investisseurs, ils ont augmenté l'instabilité du système financier³⁵. Quand des mécanismes réglementaires s'imposent, ils devraient être à la fois transparents et disciplinés afin de ne pas être pris en otage par des intérêts particuliers. La politique de concurrence fournit un bon exemple : un organisme régulant les monopoles naturels et surveillant les infractions à la législation sur la concurrence s'est révélé d'autant plus efficace qu'il opérait sans lien aucun avec des intérêts établis³⁶. Somme toute, la meilleure approche en matière de réglementation est de répondre aux demandes du marché pour ce type d'encadrement juridique. L'expérience a montré qu'une telle demande de la base provient des besoins de stabilité macro-économique, de marchés ouverts et de développement du secteur privé³⁷.

INVESTISSEMENT EN ÉDUCATION

UNE TROISIÈME LEÇON est qu'il faut porter une attention spéciale à l'investissement en éducation parce que cela conduit à l'acquisition de compétences utiles et enrichit le marché du capital humain³⁸. Selon *The Economist* : « On a constaté ... que le capital humain avait de l'importance ». Plusieurs analyses statistiques ont montré que les pays possédant d'importants stocks de capital humain (relativement à leur capital physique) croissent plus rapidement. Plusieurs économistes soutiennent que ce fut là un facteur important du succès enregistré dans le Sud-Est asiatique. Au début des années 60, les « tigres » asiatiques disposaient d'une main-d'oeuvre bien formée mais de faibles niveaux de capital physique³⁹. La plupart des économistes croient que « les politiques générales de soutien à l'éducation ont compté plus que les mesures d'aide micro-économique accordées à certains investissements »⁴⁰. Ainsi, une étude suggère que si en 1960 la Corée avait eu le même faible niveau de fréquentation scolaire que le Pakistan, son revenu par habitant en 1985 aurait été inférieur de 40 p. 100⁴¹. La valeur d'une stratégie d'investissement initial substantiel en éducation a été confirmée par des études universitaires qui ont démontré, à maintes reprises, l'importance des rendements privés et collectifs obtenus sur cet investissement.

RÉDUIRE LES COÛTS DE TRANSACTION

ENFIN, RÉDUIRE LES COÛTS DE TRANSACTION est aussi nécessaire pour s'assurer que les transactions sur les marchés ne sont pas faussées et que tous les gains de l'échange sont réalisés⁴². Pour ce faire, il faut éliminer les taxes sur les salaires et les restrictions à l'enregistrement des entreprises, à leurs opérations, à l'emploi et à l'accès au capital étranger⁴³. Les politiques fiscales peuvent hausser considérablement les coûts de transaction. Dans les économies en transition, Sachs a montré que des taux d'imposition supérieurs à 20 p. 100 entraînaient une forte évasion fiscale et une incidence élevée de comportements défavorables à la croissance⁴⁴. Au contraire, une taxe sur la valeur ajoutée à taux uniforme et peu élevée limite les comportements improductifs de recherche de rentes et réduit l'évasion fiscale⁴⁵.

LES POLITIQUES-CADRES : D'OÙ VENONS-NOUS ET OÙ EN SOMME-NOUS?

POUR APPLIQUER CES PRINCIPES AU CANADA, il faut d'abord passer en revue l'état des politiques-cadres au pays. Un examen détaillé de tous les éléments pertinents irait au-delà de la portée de la présente étude. Cette section traite de la fiscalité, de la propriété intellectuelle, de la politique commerciale et de la politique de concurrence sous l'angle de leur contribution (positive ou négative) à la réalisation d'un cadre législatif et réglementaire neutre ainsi qu'à la mise en oeuvre des quatre principes présentés précédemment.

Globalement, les changements apportés au régime fiscal, aux politiques commerciales et aux lois sur la concurrence et la propriété intellectuelle ont généralement favorisé un encadrement politique neutre. Dans les domaines de l'imposition des entreprises et des particuliers ainsi que des taxes de vente, le Canada s'est rapproché d'un régime fiscal neutre. Premièrement, même si les impôts sur le revenu demeurent relativement élevés, les pressions du marché ont largement éliminé les différences nationales dans les taux de taxation des bénéficiaires des sociétés, réduisant par le fait même les comportements de recherche de rentes de la part des sociétés. En raison de la mobilité du capital, les taux d'imposition des sociétés dans les économies industrialisées du monde occidental sont presque uniformes, soit autour de 45 p. 100⁴⁶. Bien qu'il existe quelques différences régionales, le taux d'imposition des sociétés au Canada était en moyenne de 46 p. 100 au début des années 90⁴⁷. Bref, au niveau le plus global, le régime fiscal applicable aux sociétés est neutre entre les pays. Deuxièmement, la taxe sur les produits et services (TPS) s'approche de l'idéal d'une taxe transparente et neutre, calculée sur la valeur ajoutée et perçue à un taux uniforme sur la plupart des biens. Elle diffère donc essentiellement de la taxe qu'elle remplace, la taxe sur les ventes des fabricants qui était invisible, sélective et à taux élevé. Troisièmement, l'instauration de trois taux d'imposition des revenus des particuliers a rapproché le système canadien d'un régime neutre qui ne comporterait qu'un seul taux. Puisqu'un régime d'imposition à taux unique est probablement inacceptable politiquement pour des raisons de redistribution, les trois taux actuels constituent sans doute un optimum de second rang. En général les changements apportés au régime fiscal l'ont rapproché d'un cadre de politique neutre qui réduit les coûts de transaction.

Les modifications apportées au milieu des années 80 à la politique de concurrence ont commencé à répondre aux inquiétudes des entreprises canadiennes rivalisant sur le marché mondial. Même si nombre d'industries canadiennes ont une structure oligopolistique, elles sont de taille modeste à l'échelle mondiale. Par conséquent, la *Loi sur la concurrence* considère les compagnies canadiennes dans la perspective du marché mondial⁴⁸. Cette loi ne vise pas la concurrence pour elle-même; elle vise plutôt à faciliter l'efficacité et la rapidité d'adaptation de l'économie canadienne. Ces deux éléments sont essentiels à l'accélération de la croissance. L'approche est donc en harmonie avec celle d'un gouvernement

fort mais de taille modeste puisque, dans ce contexte, l'intervention étatique se limite aux cas de défaillance du marché (par exemple, l'utilisation abusive d'une position dominante).

La mondialisation, la rapidité du progrès technique et la volonté de faire de l'économie canadienne une économie à haute intensité de savoir ont profondément influencé le régime canadien de propriété intellectuelle au cours de la dernière décennie. Celui-ci a été modifié de façon à promouvoir la recherche et le développement. Il s'agit là d'un virage manifeste par rapport à un régime fondé sur une vision de l'économie canadienne comme étant dominée par les filiales de propriété étrangère et l'exploitation des ressources naturelles⁴⁹. Quatre grands changements ont renforcé la neutralité des politiques-cadres en matière de propriété intellectuelle et amélioré les stimulants à la croissance. Premièrement, la législation canadienne sur la propriété intellectuelle s'est enrichie au cours des dernières décennies de sorte qu'elle offre maintenant une protection différente selon qu'il s'agit des brevets, des droits d'auteur, des marques de commerce, des circuits intégrés ou des droits sur les obtentions végétales⁵⁰. Deuxièmement, les changements de 1989 à la *Loi sur les brevets* visaient à réduire les coûts d'obtention d'un brevet. Ces coûts pesaient de façon particulièrement lourde sur les petites entreprises qui devaient déboursier plus de 6 000 dollars et attendre quatre ans avant d'obtenir un brevet. Ces dispositions nuisaient à la mise en oeuvre de nouvelles idées. Le gouvernement a promulgué une disposition qui prévoit une approbation accélérée s'il est possible de démontrer que des délais seraient préjudiciables aux droits du demandeur ou contraires à l'intérêt public. Troisièmement, suite aux pressions découlant de la mondialisation, une loi adoptée en 1993 a transformé la procédure de dépôt d'une demande de brevet de manière à la rendre similaire à celle des États-Unis.

Quatrièmement, l'Accord sur les aspects ds droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), adopté dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT, va de fait transférer la régie de la propriété intellectuelle du Canada à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) puisque les signataires de l'Accord se sont engagés à le faire respecter par leur régime judiciaire national⁵¹. Sous l'empire de l'ADPIC, une infraction nationale à l'Accord peut conduire à des représailles internationales dans tout domaine couvert par l'OMC, y compris les échanges de biens et services⁵². Ainsi, la protection de la propriété intellectuelle au Canada s'harmonise aux normes internationales et réduit l'incertitude et les contradictions en la matière. De ce fait, le Canada devient plus attrayant pour les investisseurs.

Dans une large mesure, la politique commerciale du Canada a su fournir un encadrement neutre aux entreprises canadiennes en réduisant les coûts de transaction et en limitant le rôle du gouvernement. Au cours de la dernière décennie, la politique commerciale du Canada s'est concentrée sur l'obtention d'un accès aux marchés américain et international et sur l'adoption de règles internationales susceptibles de permettre que les plaintes canadiennes en matière commerciale soient entendues dans un cadre plus impartial et plus

équitable que ne le justifierait la seule taille relative du pays⁵³. Évidemment, les trois principaux mécanismes pour ce faire ont été l'Accord de libre-échange canado-américain de 1988, l'Accord de libre-échange nord-américain de 1992 et l'Accord de 1995 faisant suite aux négociations de l'Uruguay Round du GATT.

Les deux principes fondamentaux de ces traités sont la clause de la nation la plus favorisée et le traitement national. Leur effet le plus clair est de conférer au Canada tous les avantages obtenus par les États-Unis au cours de leurs négociations futures avec tous leurs partenaires commerciaux sans que le Canada soit partie à ces négociations ou qu'il offre quelque concession additionnelle que ce soit. En outre, ces traités prévoient que les biens importés, les investisseurs étrangers et certains services fournis par des étrangers reçoivent tous un traitement identique à celui réservé aux fournisseurs nationaux⁵⁴. Enfin la création de l'Organisation mondiale du commerce pour gérer et arbitrer les questions de commerce donne au Canada l'espoir que ses intérêts seront mieux protégés par cette instance internationale, en particulier vis-à-vis des pays plus puissants. Il en est résulté que le Canada a pu adopter des politiques transparentes en faveur des exportations et, en même temps, bénéficier de plus hauts salaires, d'une augmentation de l'emploi et de politiques sociales ambitieuses sans sacrifier sa diversité culturelle⁵⁵.

Il est intéressant de noter que la participation canadienne à des accords internationaux fera davantage pour supprimer les barrières interprovinciales au commerce que ce qu'on aurait pu attendre de toute tractation fédérale-provinciale. Howse a souligné que la menace de représailles de la part de partenaires commerciaux constitue une puissante incitation pour que les provinces s'entendent avec Ottawa en vue de respecter les exigences des lois commerciales internationales⁵⁶. Ainsi, comme l'ont montré les « tigres » asiatiques, des politiques d'ouverture sur le monde engendrent de puissants stimulants à l'expansion des entreprises et à l'innovation de façon à desservir le marché global plutôt que de se contenter du marché local.

Malgré les changements positifs déjà notés, un certain nombre de défis se posent toujours. Ainsi, le fait que la politique de concurrence soit un « système de gouvernance micro-économique discrétionnaire au cas par cas », plutôt qu'un « régime de règles transparentes destinées à garantir la concurrence », soulève un problème⁵⁷. Par conséquent, le présent système de protection de la concurrence pourrait éventuellement nuire au bon fonctionnement des marchés en raison de l'incertitude qui découle de règles peu claires et de la possibilité d'une intervention gouvernementale arbitraire. Un autre défi lié à la politique canadienne de concurrence au Canada est de s'assurer que les secteurs nouvellement déréglementés de l'économie canadienne — y compris l'énergie, les télécommunications et le transport — soient soumis à des politiques propices à une intensification de la concurrence.

En outre, bien que l'ALENA et le GATT visent idéalement un ensemble de règles équitables pour tous, la tendance prise aux des États-Unis à contourner

les mécanismes prévus au GATT pose un problème, comme dans le cas des mesures unilatérales sous l'empire de la section 301 de l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 ou du recours à une stratégie d'accords commerciaux parallèles et interreliés⁵⁸. Les défis institutionnels en ce domaine résident dans la création et l'expansion de solides instances internationales chargées de résoudre les différends, comme l'OMC et la Commission du commerce de l'ALENA.

LES PRESSIONS FUTURES SUR LES POLITIQUES-CADRES

AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, le Canada a réussi à se doter d'une série de politiques-cadres et d'institutions favorables au marché. Cependant, certains facteurs vont sans aucun doute compliquer la tâche de compléter un tel ensemble de politiques et d'institutions : les contraintes budgétaires, les défis de la mondialisation, les besoins d'une population vieillissante, des relations intergouvernementales instables et querelleuses. Dans cette partie, nous étudions les facteurs hostiles à l'adoption de politiques-cadres et d'institutions efficaces. Nous proposons ensuite certains principes et les recommandations qui en découlent pour que, dans l'avenir, les gouvernements canadiens soient capables de réagir à ces pressions d'une façon logique et cohérente.

Il existe de nombreuses pressions — souvent citées — auxquelles les futurs gouvernements canadiens seront confrontés et qui vont compliquer la tâche de mettre en place des politiques-cadres neutres. Il y a tout d'abord la pression fiscale qui contraint les gouvernements provinciaux et fédéral. À mesure qu'augmentait le coût du service de la dette au cours de la première moitié des années 90, la capacité des gouvernements à satisfaire les demandes légitimes des services publics diminuait et il devenait de plus en plus difficile d'intervenir par des dépenses publiques⁵⁹. Le principal danger est alors que les gouvernements répondent à ces pressions en déplaçant hors budget leurs grands objectifs politiques. Au lieu de réduire la demande de l'électorat pour les biens et services publics, les gouvernements peuvent utiliser d'autres instruments que les dépenses (surtout la réglementation) pour satisfaire l'appétit de groupes particuliers. Et, bien que l'instrument réglementaire puisse être bien inférieur à une dépense budgétaire explicite — du point de vue de sa capacité d'atteindre les objectifs publics —, le manque de transparence de la réglementation pourrait rendre celle-ci particulièrement attrayante aux yeux de politiciens privés de ressources financières. Le risque le plus sérieux est que de telles initiatives réglementaires sapent l'encadrement politique neutre recherché.

Une autre source de pression a trait au progrès de la mondialisation. À mesure que les marchés se sont intégrés, la souveraineté du consommateur a augmenté. Les changements dans les préférences des consommateurs, spontanés ou induits, vont se traduire immédiatement par des changements dans les avantages comparatifs des entreprises. Celles-ci vont devoir s'ajuster à l'évolution des marchés en modifiant leurs gammes de produits et leurs fonctions de production. Pratiquement, cela veut dire que la stabilité des activités manufacturières d'un pays diminuera, tout comme la stabilité des relations d'emploi au sein des entreprises. Dans l'avenir, un travailleur ne pourra plus compter sur un ensemble unique de compétences et sur un même employeur tout au long de sa carrière. Au contraire, les travailleurs devront changer d'emploi plusieurs fois au cours de leur vie active, investir constamment dans la mise à jour de leurs compétences et se procurer des assurances et autres prestations sociales directement et non plus par l'entremise de leur employeur.

La question clef est de savoir dans quelle mesure les marchés privés pourront fournir le soutien requis dans ce nouvel environnement. Les marchés du capital humain, par exemple, ont été historiquement imparfaits pour ce qui est de fournir les ressources nécessaires à ceux qui désiraient investir en capital humain. De même, les politiques visant à assurer les gens contre le chômage (y compris le recyclage) ont, de façon endémique, soulevé des problèmes de risque moral et d'antisélection adverse qui ont gravement nui à la prestation d'une protection globale contre ces risques. La principale inquiétude dans ce domaine est que si les marchés s'avèrent incapables de fournir ce type de produits, les gouvernements subiront d'énormes pressions pour les prendre à leur charge, par exemple sous forme de prêts à la formation et au recyclage ou de subventions préventives d'ajustement pour les travailleurs touchés. Or, dans un contexte de coupures budgétaires, il est difficile de voir comment les gouvernements pourraient financer ces services additionnels.

Évidemment, on peut aisément imaginer que des pressions s'exerceront à un autre niveau en faveur de politiques industrielles plus vigoureuses et plus ciblées qui iraient bien au-delà des politiques-cadres neutres accompagnées de tentatives de réduction des coûts d'adaptation pour les travailleurs. Dans le passé, l'illusion de pouvoir « sélectionner des gagnants » et une vision erronée des avantages concurrentiels ont incité les gouvernements à offrir des crédits d'exploitation à des entreprises; il en fut de même des opérations de sauvetage d'entreprises (selon une interprétation cynique des faits) pour aider des industries ou des régions politiquement délicates. Avec les changements apportés par la mondialisation dans certaines industries ou régions, il est certain que les gouvernements élus démocratiquement seront à nouveau tentés de recourir à ce type d'aide ciblée.

Une autre source de pression sur les gouvernements viendra de l'insatisfaction actuelle à l'égard du partage des pouvoirs. Puisque toutes les instances du secteur public doivent faire face à des pressions croissantes en raison de la mondialisation, du vieillissement, du besoin de réforme fiscale etc., les tensions s'accroîtront en vue d'une refonte du partage des pouvoirs. Ces pressions ne peuvent que s'accroître au fur et à mesure que prend forme un marché à l'échelle du continent et que les liens est-ouest au Canada sont remplacés par des blocs commerciaux le plus souvent organisés sur un axe nord-sud.

Toutes ces pressions se manifestent de façons multiples : les provinces riches rechignent de plus en plus à subventionner les provinces pauvres, la résistance à l'imposition de normes nationales s'accroît quand celles-ci ne s'accompagnent pas de généreux transferts du fédéral, l'intérêt croît envers le développement de régimes de protection sociale distincts selon les provinces. Simultanément, les impératifs liés à la participation à l'économie mondiale jouent au niveau national, notamment en ce qui a trait aux négociations de divers traités visant les obligations économiques du pays. Ceux-ci exigent une présence nationale forte mais, compte tenu des responsabilités constitutionnelles des provinces, le gouvernement fédéral ne possède qu'une capacité limitée d'assurer la mise en oeuvre des traités. Cela a un impact direct et profond sur la stabilité politique.

DIRECTIONS À SUIVRE POUR L'ÉLABORATION FUTURE DES POLITIQUES-CADRES

SOLUTIONS AXÉES SUR LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS

LES GOUVERNEMENTS SONT CONFRONTÉS à des pressions importantes dans leurs efforts pour s'adapter au nouvel ordre mondial. L'enjeu pour les décideurs canadiens est de trouver la façon de structurer les institutions pour que les politiques-cadres soient non seulement neutres mais qu'elles facilitent et supportent les ajustements requis aux marchés.

UN PARTAGE DES POUVOIRS EN FONCTION DES PRÉFÉRENCES DES CITOYENS

TOUT EXAMEN DE LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE CANADIENNE devrait commencer par le partage des pouvoirs entre les divers niveaux de gouvernements en vue de créer un climat politique stable tout en répondant aux attentes des citoyens. Il est clair qu'au cours des dernières années, une somme considérable de temps et d'énergie a été consacrée à trouver les moyens — surtout constitutionnels — d'en arriver à une structure de gouvernement plus efficace. Une caractéristique marquante du débat sur le partage des pouvoirs est qu'il a été largement dominé par des paradigmes simplistes comportant des arrangements différents — fédéralisme symétrique ou asymétrique, décentralisation ou centralisation — sans tenir compte d'une réalité : les arrangements appropriés peuvent varier sensiblement selon le domaine de politiques en cause.

La solution est de se concentrer sur l'élaboration de politiques judicieuses répondant aux désirs des citoyens pour ensuite permettre que, dans certains domaines, les responsabilités soient décentralisées (jusqu'au niveau infra-provincial), alors que dans d'autres on devrait plutôt s'en remettre au gouvernement fédéral ou à des instances internationales. En d'autres termes, les modalités de partage des pouvoirs ne constituent pas une fin en soi; ce sont des instruments que l'on doit évaluer par rapport à leur aptitude à faciliter l'élaboration de politiques et de programmes qui répondent adéquatement aux préférences des citoyens et des collectivités.

Tout en admettant que les préférences des citoyens devraient dominer la restructuration du partage des pouvoirs, il est nécessaire de considérer un ensemble plus vaste d'arrangements que ceux dont nous disposons présentement, et ce, pour favoriser la mise en oeuvre de bonnes politiques. Ainsi, on devrait accorder plus d'attention aux mécanismes non-constitutionnels permettant de déplacer les pouvoirs vers des citoyens ayant des préférences communes. Dans certains cas, cela entraînera presque certainement la décentralisation des responsabilités en matière d'élaboration des politiques, mais non nécessairement au profit des autres administrations publiques; cela pourrait se faire au profit d'institutions communautaires sans but lucratif. La tâche essentielle est

de veiller à ce que les citoyens puissent faire valoir leurs préférences pour ensuite s'assurer que les mécanismes de responsabilisation des agents gouvernementaux ou quasi-gouvernementaux sont en place.

Les éléments essentiels d'un régime politique responsable sont la transparence et l'existence de tribunes appropriées pour qu'il y ait participation du public aux décisions politiques. Dans la mesure où de nouveaux mécanismes sont requis pour concilier les divers intérêts gouvernementaux dans l'élaboration des politiques, il faudra se garder d'adopter le style opaque de prise de décisions qui caractérisait l'ancien « fédéralisme exécutif ». À ce sujet, lors de travaux récents (Daniels, Howse et Trebilcock) sur la transmission du VIH par l'intermédiaire du système national d'approvisionnement en sang, il est ressorti qu'en raison des structures décisionnelles fragmentées et peu responsables, les institutions canadiennes concernées ont très mal répondu aux besoins et aux changements en matière de collecte, de traitement et de distribution du sang (tel que mesuré par l'adoption de méthodes appropriées de dépistage et de traitement)⁶⁰.

Quelles sont les conséquences d'un tel paradigme pour l'élaboration des politiques-cadres? Premièrement, les responsables politiques et ceux qui sont préoccupés par la structure de gouvernement devraient réintroduire la substance des politiques dans le débat. Autrement dit, au lieu de s'attarder aux nuances des modalités de partage des pouvoirs, il serait plus productif de définir les résultats attendus de bonnes politiques dans un domaine, pour ensuite se demander s'il existe quelque raison d'enlever la responsabilité de ces politiques au palier de gouvernement le plus bas (présumément le plus sensible aux préférences des citoyens). Des considérations liées aux externalités, aux économies d'échelle et à la dispersion des préférences parmi les régions militeraient en faveur de confier ces responsabilités à un niveau plus élevé de gouvernement.

Deuxièmement, le fait que la plupart des politiques-cadres concernent la politique économique ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a plus de place pour la décentralisation et des expériences concurrentes dans l'élaboration des politiques. Comme l'ont déjà affirmé bon nombre d'observateurs, dans une économie qui dépend surtout du capital humain, les politiques économiques et sociales se confondent⁶¹. Ce qui veut dire que les domaines réservés aux provinces comme l'éducation, la santé et l'aide sociale font partie intégrante des politiques-cadres. Il est tout simplement impensable que ces domaines de politiques soient confiés au gouvernement fédéral. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus tôt, le rôle croissant des institutions et des politiques internationales dans la définition du contexte des politiques canadiennes signifie qu'il est essentiel que le gouvernement fédéral jouisse d'un mandat plus clair pour négocier et appliquer les traités en vue de renforcer la position de négociation du Canada.

Troisièmement, même si les provinces (ou les administrations locales ou régionales) assument la responsabilité première dans ces domaines, le gouvernement fédéral pourrait conserver un important rôle de coordination des politiques de façon à limiter les effets externes négatifs et à encourager la concurrence et l'expérimentation au niveau des provinces. Un vigoureux rôle fédéral veillerait aussi à ce que les expériences à tous les niveaux soient partagées et ferait en sorte que tous puissent en profiter. Dans le cas de l'Union européenne, des standards minimaux étaient exigés avant que les pays libéralisent certains marchés (par exemple celui des institutions financières). Puisqu'il est difficile d'arriver à de tels arrangements dans un cadre de décision consensuel, c'est au centre qu'il revient d'exercer un leadership capable de forger les conditions nécessaires à la concurrence entre gouvernements.

UNE FONCTION PUBLIQUE FORTE ET INDÉPENDANTE

QUEL QUE SOIT LE PALIER DE GOUVERNEMENT RESPONSABLE d'un domaine de politiques, la fonction publique chargée de voir à son exécution doit être professionnelle, motivée par le mérite, incorruptible et clairement responsable devant le public — des qualités essentielles à un gouvernement fort mais de taille modeste. Le rôle de la fonction publique dans l'élaboration des politiques canadiennes sera particulièrement important au cours de la prochaine décennie. En effet, l'État sera forcé de pratiquer et de maintenir des coupures importantes dans ses dépenses tout en assurant une exécution efficace et sensible de ses politiques dans de nombreux secteurs.

Viennent s'ajouter à ces défis lancés à la fonction publique la polarisation et l'instabilité croissante des électorats et, dans la foulée, la difficulté d'assurer une stabilité politique. Les résultats des trois dernières élections ontariennes illustrent bien ce problème : la majorité à la législature ontarienne est passée des Libéraux aux Néo-démocrates puis aux Conservateurs. Pareils changements accroissent l'importance de pouvoir compter sur une fonction publique stable et professionnelle, ayant accumulé une solide expertise dans tous les secteurs de politiques. Enfin, les contraintes budgétaires vont obliger les gouvernements à compter de plus en plus sur le secteur privé pour dispenser des biens et services publics. Par conséquent, les décideurs publics devront mieux comprendre non seulement les institutions publiques mais aussi les institutions et les structures décisionnelles du secteur privé (présument à partir d'expériences de travail dans ce secteur).

La capacité des gouvernements canadiens de soutenir une telle fonction publique experte a été minée par les contraintes imposées à la rémunération dans le secteur public. La rémunération comporte plusieurs éléments : la sécurité d'emploi, la compensation monétaire et divers attributs de l'emploi comme le statut social⁶². Dans le cas des cadres supérieurs de la fonction publique, le contrat d'emploi est habituellement constitué d'un salaire inférieur à ceux du privé, assorti d'une meilleure sécurité d'emploi et de meilleurs avantages

complémentaires. Comme l'affirme Kelman, beaucoup de gestionnaires du secteur public y sont venus en raison des possibilités qu'il offrait de servir le bien public, de promouvoir la cause collective et de retirer les avantages sur le plan de la reconnaissance des citoyens qui y sont attachés⁶³. Depuis pas mal d'années maintenant, la rémunération dans le secteur public canadien a chuté. Plus encore, comme en témoignent les récentes mises à pied par les gouvernements provinciaux et fédéral, la sécurité d'emploi ne peut plus être considérée comme un élément essentiel de la relation d'emploi dans le secteur public. Pour exacerber le tout, on a aussi imposé un gel (ou même une réduction) des salaires et on a limité les promotions. L'absence de promotions est particulièrement importante vu l'incapacité des gouvernements à mettre en place des régimes liant la compensation financière à la performance. En effet, il est très difficile de préciser des critères appropriés de rendement dans la fonction publique. Contrairement aux organisations à but lucratif, il est difficile d'énoncer clairement ce qu'un fonctionnaire doit faire en priorité (faire le bien? être équitable?); par conséquent les systèmes liant la rémunération au rendement sont difficiles à mettre en oeuvre⁶⁴. Un autre problème est celui du rajeunissement de la fonction publique. Une récente étude de Ekos Research montre l'étendue du problème : l'effet des contraintes salariales est de limiter la capacité des gouvernements canadiens à recruter de nouveaux employés. Aujourd'hui 60 p. 100 des cadres de la fonction publique ont entre 45 et 54 ans; en 2005, la proportion atteindra 70 p. 100⁶⁵.

Selon certains observateurs, le fait que la rémunération dans le secteur public ait été réduite ou qu'à tout le moins des contraintes salariales existent ne devrait soulever aucune inquiétude en raison des rentes invisibles (dans les structures de coûts habituelles) qui existent dans le secteur public mais qui sont absentes du secteur privé. Cette rente pourrait atteindre 24 p. 100 pour un emploi public⁶⁶. Cependant, ce chiffre a été contesté parce que les niveaux élevés de scolarisation, d'expérience et de syndicalisation pourraient aussi expliquer les différences de taux de salaires bruts. Quoi qu'il en soit, l'existence de différences historiques dans les salaires n'enlève rien à l'impact des restrictions salariales sur le moral et la productivité des fonctionnaires. Vu la complexité croissante de l'élaboration des politiques, le besoin d'une fonction publique experte et indépendante est plus grand que jamais. Si le Canada veut se doter de politiques-cadres concurrentielles, on devra consacrer plus d'efforts et d'énergie à l'amélioration des politiques de ressources humaines dans le secteur public.

ACCÉLÉRER LES PRIVATISATIONS

COMME NOUS L'AVONS ÉVOQUÉ DANS LE PREMIER CHAPITRE de l'étude, une autre composante importante d'un environnement politique et institutionnel concurrentiel consiste à minimiser la propriété publique des moyens de production dans le secteur productif de l'économie. C'est un aspect de l'objectif d'un

gouvernement de taille modeste. Comparé à plusieurs États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, le Canada a historiquement connu un taux élevé de propriété publique. En 1986, le Conseil économique du Canada rapportait que les gouvernements au Canada détenaient ou contrôlaient des sociétés comptant pour 26 p. 100 des immobilisations des entreprises canadiennes en 1983. Ces entreprises fournissaient moins de 5 p. 100 de l'emploi au Canada mais 35 p. 100 des emplois du secteur public. Dans certains secteurs comme les communications, l'hydro-électricité et le transport, l'emploi public approchait 80 p. 100 de l'emploi total.

La prise de conscience des gains d'efficacité associés à la propriété privée a conduit les gouvernements au Canada à privatiser nombre d'éléments d'actif. De 1983 à 1994, il y a eu 102 privatisations. Selon Stanbury, parmi celles-ci : « Seule une poignée de sociétés provinciales ou fédérales vraiment importantes ont été privatisées »⁶⁷. Parmi ces 102 sociétés privatisées, on compte 15 des 37 plus grosses sociétés non-financières, alors que la taille médiane se situe à 20 millions de dollars. Stanbury conclut que les premières privatisations ont porté sur les sociétés les plus faciles à transférer au secteur privé. Spécifiquement, elles détenaient des éléments d'actif capables de générer des revenus suffisants pour rembourser leur capital. Généralement, les privatisations canadiennes ont consisté en des ventes d'actif. À un degré moindre, les gouvernements ont utilisé des émissions publiques d'actions pour transférer le contrôle de sociétés au secteur privé. Ce fut notamment le cas de grandes privatisations comme celles d'Air Canada, de Petro Canada, de la Corporation de développement du Canada et de CEMCO. À noter que dans les cas de ventes au public de sociétés détenues par les gouvernements, on a habituellement imposé des restrictions au transfert des actions ou à la propriété étrangère de celles-ci.

Bien que le gouvernement de Brian Mulroney et plusieurs gouvernements provinciaux aient réussi certaines privatisations, on doit se demander pourquoi, au cours des deux dernières décennies, ce mouvement n'a pas pris plus d'ampleur. Durant cette période, en effet, d'autres gouvernements comme celui des Conservateurs de Madame Thatcher ont beaucoup mieux réussi à privatiser des biens de l'État. La réponse à cette question est intimement liée à la capacité future des gouvernements canadiens de réduire encore la taille du secteur public. Si l'obstacle est de nature idéologique (le pays n'est pas convaincu du bien-fondé des privatisations), des changements apportés à la machinerie de la privatisation ne changeront pas grand chose. Si, au contraire, le problème est technique (par exemple, parce que les gouvernements canadiens n'ont pas encore imaginé une méthode efficace pour transférer rapidement des éléments d'actif du public au privé), les perspectives de privatisation accélérée sont bien meilleures.

On peut soutenir que les privatisations au Canada ont été ralenties pour des raisons tant idéologiques que techniques. Avant l'élection de plusieurs gouvernements néo-conservateurs, les Canadiens semblaient moins enthousiastes

à l'égard de la propriété privée que les citoyens d'autres pays développés. On a longtemps avancé que la tradition Tory avait rendu les Canadiens plutôt favorables à des niveaux élevés de propriété publique. Toutefois, il est difficile de voir comment ces prédispositions idéologiques en faveur de la propriété publique pourraient expliquer l'avènement de celle-ci ou encore sa persistance dans de nombreuses industries. Cette explication est peut-être pertinente pour l'histoire ancienne mais elle semble peu probable pour le Canada du 21^e siècle.

Une explication plus plausible de la lenteur des privatisations au Canada fait intervenir un certain nombre de questions de structure et de conception. Premièrement, il est difficile de décider quels éléments d'actif devraient être privatisés. La décision de privatiser exige que les politiciens fassent des choix difficiles susceptibles de heurter des groupes d'intérêts bien définis : les employés qui craignent les mises à pied et les réductions de salaire, les consommateurs qui craignent des prix plus élevés, particulièrement quant ils ont bénéficié de subventions implicites, les cadres supérieurs qui craignent de perdre leur emploi. Ces choix sont encore plus difficiles si la volonté politique et l'expertise n'y sont pas. Prenons l'exemple de la privatisation de la distribution des alcools. Selon les résultats de West, l'expérience albertaine a montré que, si les consommateurs ont éventuellement bénéficié de prix plus bas et de meilleures heures d'ouverture, les employés ont pour leur part subi d'importantes réductions de salaire⁶⁸. Dans une perspective politique, les décideurs évitent ce genre de choix difficiles, notamment quand les avantages sont incertains ou qu'ils mettent du temps à se matérialiser. Le cas de la privatisation de l'hydro-électricité offre un bon exemple à cet égard. Michael Trebilcock et moi-même avons soutenu que les coûts politiques de la privatisation d'Hydro-Ontario, (une réduction immédiate de la valeur au livre des biens de production) pourraient dépasser les avantages à long terme de la production privée (une gestion plus rationnelle de l'actif et des investissements).

Deuxièmement, dans nombre de privatisations, le gouvernement est convaincu qu'il lui faut préparer celles-ci soigneusement en rationalisant les opérations et en les restructurant. On prétend alors que la seule façon de vendre ces éléments d'actif au secteur privé (ou de les vendre à un prix raisonnable) est d'abord d'apporter de grands changements au niveau des relations d'emplois (embauche, congédiement, conditions de travail), de la structure du capital (réduction de l'endettement), des immobilisations ou de la machinerie (retrait de l'équipement désuet).

Mais, sauf quelques exceptions où ces changements devraient relever du secteur public (comme dans les cas litigieux de cessation des subventions implicites à d'importants groupes de consommateurs), il est préférable de laisser le secteur privé effectuer la rationalisation; celui-ci serait même disposé à payer une prime au vendeur au titre du partage des gains issus de la restructuration.

Une troisième explication de la lenteur des privatisations au Canada tient à ce que la tâche de transférer des éléments d'actif au secteur privé se complique par la présence d'une foule d'objectifs et d'intervenants gouvernementaux.

Le privatisation est un instrument très général qui peut servir différents objectifs : augmenter les revenus du gouvernement, accroître l'efficacité, disperser le pouvoir politique, favoriser la justice distributive⁶⁹. Comme ces objectifs entrent en conflit les uns par rapport aux autres, la formule exacte choisie par les politiciens pour effectuer la privatisation va privilégier seulement un ou deux de ces objectifs, engendrant ainsi des obstacles politiques à la réforme. Dans le cas de la privatisation de l'électricité, si le gouvernement désire maximiser ses rentrées de fonds, il garantira à l'acheteur que les barrières à l'entrée seront maintenues pendant un certain temps, lui permettant ainsi de prélever des rentes monopolistiques. Le maintien des barrières assure un prix maximum pour les éléments d'actif puisqu'il englobe le flux de revenus futurs. Évidemment, une privatisation pour ces motifs entraîne des coûts en termes d'efficacité. Si les barrières à l'entrée sont maintenues, elles engendrent des coûts sociaux sous la forme de pertes sèches.

Si, au contraire, le gouvernement s'engage à privatiser en maximisant l'actionnariat populaire (en distribuant les actions au public), certains objectifs politiques sont favorisés. Une telle distribution conduit à une structure d'actionnariat qui, selon Berle et Means⁷⁰, entraîne une séparation entre le contrôle et la propriété. Plus inquiétantes encore sont les restrictions imposées à la disposition ultérieure des actions ou à la constitution de blocs de contrôle; dans les deux cas, on aggrave le problème d'imputabilité en entravant les efforts visant à prendre le contrôle de la société. Enfin, pour obtenir l'appui des employés, les décideurs publics peuvent leur offrir des actions. Si certains objectifs politiques ou éthiques peuvent ainsi être servis, c'est au prix de sacrifices sur le plan de l'efficacité. L'influence des employés sur le conseil d'administration pourrait conduire à de graves conflits au sujet de la répartition des revenus de la société entre les salariés, sous forme de rémunération, et les actionnaires, sous forme d'actions ou de dividendes. D'un point de vue conceptuel, les responsables politiques doivent décider tôt quel objectif public domine et, ensuite, concevoir un programme de privatisation approprié.

Une quatrième raison qui explique la lenteur des privatisations au Canada (liée aux trois précédentes) est que les responsabilités en ce domaine ont été dispersées dans le secteur public au lieu d'être concentrées entre les mains d'une seule agence responsable. Les avantages de conférer toutes les responsabilités à un organisme ou à un ministère spécialisé sont clairs : au sein du gouvernement, cet organisme devient un agent de changement qui peut faire dévier ou réduire les résistances politiques; en outre, il peut acquérir une réelle expertise en assurant la privatisation de toute une gamme d'éléments d'actif.

Somme toute, pour soutenir un programme de privatisation plus vigoureux, les gouvernements canadiens doivent consacrer plus d'énergie à sélectionner les priorités en ce domaine et, ensuite, mettre en place des instruments simples et efficaces pour ce faire.

UN CADRE INSTITUTIONNEL FAVORABLE AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

JUSQU'À MAINTENANT, NOUS AVONS CONCENTRÉ NOTRE ATTENTION sur la vente d'éléments d'actif du secteur public comme moyen important de promouvoir un marché privé dynamique. Les avantages sont évidents : non seulement assistera-t-on à la création de richesses en raison d'une meilleure gestion de ces biens, mais le cadre institutionnel et législatif deviendra plus rationnel dans de nombreux domaines. Les gouvernements n'auront plus de raison de fausser le régime institutionnel et législatif de manière à favoriser leurs propres investissements. La probabilité d'avoir des politiques-cadres vraiment neutres s'en trouve augmentée.

Toutefois, si la vente de biens gouvernementaux contribue à un système de marché robuste, il n'est resté pas moins que nombre de services et d'activités aujourd'hui fournis par les gouvernements pourraient aussi passer au secteur privé à condition de pouvoir créer un environnement institutionnel adéquat. Par exemple, le secteur privé à but lucratif pourrait offrir des services dans des domaines comme l'éducation, les services sociaux et l'enlèvement des ordures. Donahue⁷¹ a soutenu que même si la prestation privée de certains services publics se heurtait au problème de la difficulté de spécifier les produits, nombre de services aujourd'hui publics ne soulèvent guère de difficultés à cet égard et pourraient donc être confiés au secteur privé. Ici encore, la tâche consiste à élaborer un cadre institutionnel favorable à la participation du secteur privé sans pour autant réduire la capacité du gouvernement d'oeuvrer à la réalisation d'objectifs publics légitimes.

Les éléments constitutifs d'un tel régime sont plutôt simples. Premièrement il doit exister un mécanisme permettant au secteur privé d'offrir d'assumer certains éléments d'actif ou services publics sans attendre qu'on l'y invite⁷². Un tel processus est essentiel pour empêcher que la bureaucratie puisse maintenir son contrôle sur des biens ou des services publics que le secteur privé (à but lucratif ou non) est mieux en mesure de gérer. Les organisations privées doivent pouvoir rentabiliser les ressources qu'elles investissent dans la recherche d'éléments d'actif ou de services gouvernementaux qui devraient être privatisés et des mesures d'incitation devraient exister pour les encourager à présenter des propositions en ce sens. Dans cette veine, il doit y avoir des assurances crédibles que ceux qui proposeront de bonnes idées pourront en tirer profit.

Cependant, comme Daniels et Trebilcock l'ont soutenu dans le contexte des partenariats publics-privés, le fait qu'un organisme privé offre une meilleure façon de gérer un actif ou un service public ne lui confère aucun droit automatique de prendre le contrôle de l'actif ou du service⁷³. Par contre, une façon appropriée de récompenser celui qui aura fourni ces renseignements pourrait être de payer pour l'idée. Un tel système est problématique parce que la valeur réelle de l'information est difficile à déterminer. En outre, le ministère ou

l'organisme visé cherchera à sous-évaluer l'information puisque, ce faisant, l'incitation à investir dans la recherche destinée à appuyer une stratégie proactive de délestage des biens ou services gouvernementaux sera réduite. Il est possible que des problèmes de conception insolubles limitent la possibilité que l'initiative privée détermine les décisions gouvernementales d'offrir au secteur non gouvernemental la gestion de services ou de biens publics. Si c'était le cas, la meilleure parade pourrait être celle mentionnée plus haut à savoir la création d'un ministère ou d'un organisme responsable des privatisations et pouvant jouer le rôle d'agent de changement au sein du gouvernement.

Si un gouvernement décide d'offrir aux enchères un élément d'actif ou la gestion d'un service de sa propre initiative ou suite à une proposition venant du secteur privé, des procédures équitables et légitimes de soumission et de sélection doivent s'appliquer. Une des questions les plus difficiles à régler initialement est celle de savoir comment le gouvernement doit solliciter des offres pour ses biens et services. Habituellement, pour ses achats de biens et services, le gouvernement décrit en détails la nature du projet et exige des soumissions tout aussi précises. L'objectif visé est d'obtenir le plus bas prix possible pour le bien ou le service voulu, en respectant certains critères minimaux. Toutefois, dans ce nouveau paradigme de partenariat public-privé, l'objectif est de bénéficier de l'initiative et de la créativité du secteur privé et de l'encourager à proposer de nouvelles façons de faire dans un domaine particulier, sans que le gouvernement intervienne. Ainsi on communique aux parties les grands objectifs du projet sans s'attarder à préciser à l'avance les techniques à employer (par exemple, construire un terminal aéroportuaire de classe internationale ou établir un lien entre l'Île-du-Prince-Édouard et la terre ferme).

De plus, contrairement au modèle traditionnel de passation des marchés publics, où le rôle du privé est plutôt effacé (par exemple fournir un bien ou un service à un prix fixe fondé sur les coûts ou selon une formule de marge garantie), le modèle du partenariat est beaucoup plus ambitieux en ce que la collaboration envisagée englobe la conception, la construction, le financement et la gestion des opérations. Les avantages escomptés de cette collaboration à plusieurs dimensions sont les économies d'échelle et de diversité rendues possibles par la participation de l'agent privé à toutes les phases du projet ou du service. Le partenaire privé possédera une expertise multi-fonctionnelle qui n'est pas accessible au gestionnaire public et il aura d'autant plus intérêt à utiliser cette expertise qu'il partagera tous les risques et tous les rendements du projet avec le secteur public.

Bien sûr, au delà des avantages économiques qui découlent d'un partenariat public-privé, il reste la difficile tâche de concevoir un régime contractuel approprié tant à la sélection qu'à l'exécution. Sélectionner des projets à partir de critères vagues ou ne reflétant que de nobles intentions ouvre la porte à des accusations de népotisme ou de favoritisme de la part du secteur public. Puisque les dimensions prix et qualité ne sont pas précisées d'entrée de jeu, il devient difficile de comparer les projets, de déterminer sans ambages que l'un

est qualitativement supérieur à l'autre. Des questions de ce genre ont hanté les projets du Terminal 1 et 2 à l'aéroport international Pearson de Toronto. En ce qui concerne le régime contractuel approprié une fois le constructeur sélectionné, il n'est pas clair s'il faille poursuivre les objectifs publics (par exemple, le contrôle des prix en cas de monopole) par des dispositions contractuelles ou, au contraire, mettre sur pied un régime de réglementation externe plus formel.

De plus, le statut du gouvernement comme partie au contrat soulève d'épineux problèmes. On craint par exemple que le gouvernement ne s'approprie les bénéfices d'un projet qui connaîtrait un grand succès. Comme le gouvernement peut utiliser son pouvoir souverain pour rompre le contrat de façon opportuniste, il faut prévoir des mesures de sauvegarde si l'on veut encourager la participation privée à ce type de projet. Cela est notamment vrai lorsque des éléments d'actif spécifiques au projet ou de gros déboursés initiaux sont en cause. L'intérêt croissant porté au secteur privé comme gestionnaire de services publics va forcer les gouvernements à institutionnaliser de tels mécanismes de sauvegarde. Le plus important est la création d'un panel indépendant chargé de juger du caractère équitable du projet, de son mécanisme de sélection et de ses conditions contractuelles. Cela limiterait la capacité du gouvernement d'invoquer des vices de procédure et des erreurs au contrat.

RECONNAÎTRE LES VALEURS ET LES OBJECTIFS PUBLICS

EN CONCEVANT LES INSTITUTIONS REQUISES en vue de promouvoir un plus grand rôle pour le marché dans la prestation des biens et services, les décideurs politiques ne doivent pas perdre de vue le rôle central du gouvernement dans la mise en place d'une assise perçue comme légitime aux interactions de marché. Des innovations techniques et les doutes croissants quant à la compétence de l'État (pour reprendre le terme de Wolf, « les internalités »)⁷⁴ sont en train de déplacer les frontières entre prestation publique et privée et de définir un rôle plus grand au secteur privé dans la prestation des services. Il n'en demeure pas moins que les externalités, les monopoles naturels, les biens publics et les impératifs de redistribution constituent toujours de solides raisons d'être à l'intervention gouvernementale. La tâche essentielle pour le gouvernement est de n'intervenir que pour des fins publiques légitimes et ce, en tenant compte des différences dans les capacités du public et du privé. Ces objectifs pourraient bien conduire à un changement radical du rôle du gouvernement dans certains domaines.

Ce pourrait être le cas, par exemple, dans un dossier qui n'a pas encore été traité en profondeur, celui de l'éducation et du recyclage. Dans une économie fondée sur le savoir, il est possible que l'importance des externalités positives liées à l'éducation justifie un investissement public. Plus encore, des défaillances du marché peuvent faire en sorte qu'il soit difficile pour les citoyens d'emprunter pour investir dans leur capital humain. Considérées conjointement, ces deux réalités supportent l'intervention du gouvernement en éducation mais

pas nécessairement selon le mode traditionnel des institutions financées par l'État. Dans le cas des écoles primaires et secondaires, par exemple, on s'inquiète de plus en plus du manque d'imputabilité dans le système public, de l'impuissance relative des parents face à l'école, si ce n'est de façon indirecte et maladroite par l'intermédiaire des commissions scolaires. On croit que la qualité des services publics d'éducation diminue, malgré un niveau élevé de ressources publiques (mesurées en fonction des dépenses par élève)⁷⁵. Ces inquiétudes ne sont pas sans fondement puisque des comparaisons dans le temps et avec d'autres pays ont montré une détérioration de la performance, en particulier chez les plus âgés⁷⁶.

Parmi plusieurs propositions de réforme, la plus intéressante vise un plus grand choix pour les parents ou les étudiants et, ainsi, une plus grande imputabilité. La version la plus radicale de cette proposition comporte un régime universel de bons payés par l'État et que les parents peuvent utiliser auprès d'un grand nombre d'institutions. La logique d'imputabilité est claire : puisque les parents reçoivent une subvention discrétionnaire, les écoles devront être à l'écoute des préférences parentales sous peine de perdre des revenus. Dans le système actuel, le seul moyen d'influencer les performances de l'école est difficile à utiliser et en conflit avec la responsabilité des organisations. Comme l'ont soutenu Chubb et Moe : « Sous le présent régime, quelle que soit la performance, personne ne perd son emploi, aucune mauvaise école ne ferme ses portes »⁷⁷.

La mise en place de mécanismes favorisant un plus grand choix entraînerait des changements importants dans les structures institutionnelles de prestation des services d'éducation. Malgré tout, même dans un tel régime, le besoin de surveillance et de support par l'État demeure⁷⁸.

Ce rôle peut prendre différentes formes : l'élaboration des critères minima ouvrant droit aux bons d'étude (par exemple, des engagements à enseigner les valeurs fondamentales de civisme), l'examen et la mise à l'épreuve continus des écoles de façon à ce que des repères objectifs de performance soient disponibles et, peut-être, la certification des enseignants. Sans tutelle publique de ce genre, l'État pourrait se retrouver à financer des institutions dont les activités vont à l'encontre des consensus sociaux (par exemple, des écoles qui prêcheraient les bienfaits de la discrimination ou ceux de la violence comme moyen de soulager les tensions sociales). Plus encore, sans information objective sur le rendement, les consommateurs n'auraient guère la possibilité de faire des choix éclairés entre les divers produits éducatifs offerts. Une étude détaillée de ces questions sort de la portée du présent texte. Néanmoins, nous pouvons affirmer que la tâche consiste à concevoir des modes d'intervention publique capables de bien servir les objectifs publics mais ne reproduisant pas la lourdeur et les inconvénients des formes actuelles. Ces dernières sont fondées sur la notion que le gouvernement est le seul fournisseur possible de services d'éducation financés publiquement.

À tout événement, le thème central est que les objectifs publics vont demeurer même dans un cadre de politiques favorables aux marchés. L'objectif clé des gouvernements est de s'assurer que leurs interventions soient rationnelles et strictement limitées à des objectifs publics légitimes. À cet égard, il est approprié de s'en tenir à l'approche des moyens les moins radicaux dans le choix des instruments. En d'autres termes, les autorités ne devraient utiliser que les instruments d'intervention qui nuisent le moins possible aux interactions privées sur les marchés. Pour rester fidèles à cette approche, les gouvernements devraient être obligés de fournir aux citoyens des mécanismes appropriés pour leur permettre de participer à l'élaboration des politiques comme, par exemple, une procédure de préavis des projets, la possibilité de commenter, la tenue d'audiences en comités parlementaires ou devant des organismes de réglementation. En outre, pour empêcher la substitution d'interventions hors budget aux interventions budgétisées, la plupart des agences publiques devraient être forcées de produire des évaluations avantages-coûts dans le cours normal de leurs délibérations⁷⁹.

STIMULER LA CAPACITÉ DES CITOYENS À PRENDRE DES RISQUES

UN AUTRE ÉLÉMENT ESSENTIEL D'UN RÉGIME INSTITUTIONNEL visant à fournir un cadre législatif et réglementaire neutre est la volonté sous-jacente des citoyens d'effectuer des investissements rationnels mais risqués en capital humain, matériel ou financier. Que ce soit en raison d'une aversion congénitale au risque ou de la présence de politiques dysfonctionnelles, l'État-providence moderne a produit nombre de programmes hostiles à l'initiative individuelle et à la prise de risque. Selon certains observateurs, la croissance des activités d'assurance de l'État-providence ne vise pas tant la redistribution mais reflète l'incapacité endémique des marchés privés de l'assurance et la nécessité d'exploiter pleinement les avantages de la mise en commun de risques non corrélés⁸⁰. Le problème toutefois est que les assurances parrainées par l'État, si elles solutionnent certains problèmes de mise en commun des risques qui se posent dans un régime purement privé, créent du même coup d'autres problèmes du fait de l'absence de modalités de coassurance capables de solutionner les inévitables problèmes de risque moral. Dans d'autres domaines, le problème réside du côté des restrictions artificiellement imposées aux citoyens qui voudraient se prévaloir de modalités d'assurance convenant de façon optimale à leur situation particulière.

Les distorsions attribuables aux assurances étatiques sont manifestes dans plusieurs secteurs. Les primes d'assurance-dépôts ne tenant pas compte des risques ont retenu l'attention des observateurs préoccupés par l'incitation ainsi offerte aux institutions financières (et à leurs actionnaires) de prendre des risques excessifs⁸¹. De telles assurances faussent l'incitation des investisseurs à exercer une surveillance efficace; de façon plus générale, elles ont un effet de distorsion sur les investissements dans l'économie et accroissent les risques de faillite et, par la suite, d'une intervention des gouvernements concernés.

Aux États-Unis, l'assurance-dépôts à taux fixe a été associée aux milliards perdus dans la faillite des caisses d'épargne et de crédit. Au Canada, les distorsions causées par les régimes d'assurance d'État ont empêché le développement de saines politiques d'assurance-chômage. Ainsi, Courchene a fait valoir que, dans sa forme actuelle, le régime canadien d'assurance-chômage n'empêche nullement les employés d'industries saisonnières de présenter des demandes multiples⁸². De plus, ce régime a historiquement découragé la recherche d'un emploi en imposant les revenus marginaux des bénéficiaires à des taux confiscatoires (au-delà de 15 p. 100 des gains, le taux de récupération est de 100 p. 100). Enfin, Robson a montré que le présent système de planification de la retraite au Canada limite la capacité des citoyens de structurer leurs portefeuilles d'épargne-retraite selon leur propre arbitrage risque/rendement⁸³.

Le gouvernement a un rôle déterminant à jouer en créant dans une foule de domaines des régimes d'assurance susceptibles de favoriser une prise de risque rationnelle. Si possible, ces choix ne devraient pas être faits par les gouvernements dans une perspective globale. Au contraire, les citoyens devraient pouvoir décider eux-mêmes de la nature des arbitrages optimaux entre consommation présente et future et entre risque et rendement.

CONCLUSION

CETTE ÉTUDE VISAIT À ÉVALUER LES GRANDES LEÇONS que l'on peut tirer de la théorie moderne de la croissance et à les appliquer aux politiques-cadres dans le contexte canadien. Plus précisément, nous avons proposé plusieurs changements qui devraient prendre place dans l'environnement institutionnel canadien au cours des 10 à 15 prochaines années. Nous avons concentré notre attention sur le partage des pouvoirs au sein de la fédération, sur la mise en oeuvre d'initiatives de privatisation plus audacieuses (éléments d'actif et prestation de services), sur le besoin de concevoir des modes d'intervention gouvernementale plus nuancés, plus disciplinés et moins hostiles aux marchés qu'aujourd'hui, sur la nécessité de promouvoir une meilleure prise de risque en changeant les modes d'intervention du gouvernement dans le domaine des assurances.

Il faut souligner les difficultés que pose l'adoption, dans un régime démocratique, des politiques qui, en apparence neutres, infligent des coûts élevés à des groupes bien précis. Comme en font foi les textes émanant de l'école des choix publics, quand les pertes économiques sont ainsi concentrées, les groupes visés vont faire de vigoureuses représentations en faveur de politiques et de modalités institutionnelles susceptibles d'atténuer l'impact des changements. Quand les avantages des nouvelles politiques et institutions sont diffus, les efforts de ces groupes ont plus de chance de porter fruits. Dans ce contexte, le principal défi posé aux décideurs souhaitant adopter une politique favorable à la croissance est de concevoir des mécanismes qui s'attaquent aux coûts des changements économiques sans pour autant empêcher les marchés d'opérer ces changements⁸⁴. Comme nous l'avons déjà soutenu ailleurs, on peut régler cette question par des programmes d'ajustement prospectifs axés sur les besoins des travailleurs (et non du capital) touchés par les changements. Il existe bien sûr d'autres façons de gérer démocratiquement les coûts engendrés par des changements imprévus; la clé en ce domaine est de créer un cadre de politiques permettant de proposer, d'analyser et, éventuellement, de mettre en oeuvre des mesures humanitaires mais résolues.

Une composante essentielle d'un environnement politique propice au changement est le soutien public apporté à la production, en matière de politiques, d'idées nouvelles et pertinentes. Les bonnes politiques ont des caractéristiques de bien public et exigent un soutien public si l'on veut qu'elles se concrétisent. De ce point de vue, la tendance récente des gouvernements à réduire le soutien accordé aux institutions vouées à l'étude des politiques (par exemple le Conseil économique du Canada, le Conseil économique de l'Ontario, les commissions fédérale et provinciales de réforme des lois) apparaît comme essentiellement myope. Pour construire un avenir solide, le Canada doit continuer d'investir non seulement dans les institutions publiques mais aussi dans la réflexion sur les affaires publiques.

NOTES

- 1 Mancur Olson, Jr., « Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Others Poor », *Journal of Economic Perspectives*, vol.10. n° 3, 1996.
- 2 Au vu de l'histoire, ces chiffres suggèrent que les taux de croissance possibles sont à la hausse puisque les États-Unis ont crû au rythme annuel de 1,6 p. 100 de 1830 à 1910 c'est-à-dire durant une période de développement et d'industrialisation massive. *The Economist*, 16 octobre 1993.
- 3 Olson, *supra*, note 1.
- 4 *Ibid.*
- 5 Michael Trebilcock, « What Makes Poor Countries Poor? The Role of Institutional Capital in Economic Development » Faculté de droit, Université de Toronto, mai 1996 (non publié). Voir aussi Olson, *supra*, note 1.
- 6 Le rythme rapide de l'innovation technique est bien documenté. Noori et Bradford rapportent que 90 p. 100 de tous les progrès scientifiques sont survenus au cours des 30 dernières années. La vie commerciale de nombreux produits a aussi été réduite par obsolescence planifiée; avant d'être mises au rancart par des produits plus performants, les nouveautés de l'électronique et de la haute technologie ne durent que quelques mois. Les technologies de l'information ont rendu très facile la gestion de grandes masses de données; enfin, les progrès des télécommunications ont levé la contrainte d'une présence locale et ont permis de concurrencer efficacement sur tous les marchés à la fois. Voir Hamid Noori and Russell Radford, *Production and Operations Management*, McGraw-Hill, Toronto, 1995.
- 7 Les stratégies de production ont aussi évolué. Entre les années 60 et les années 80 la production de masse dominait — et dans une certaine mesure domine toujours — la fabrication. La production de masse s'appuyait sur des marchés protégés et en croissance, sur une longue vie utile des produits et sur l'existence de segments de marché de grande taille. Voir Noori et Radford, cités à la note précédente. Au cours des années 90, on évolue vers le « sur mesure » généralisé en raison de marchés fragmentés où des consommateurs instruits exigent des produits et des services ayant un bon rapport qualité-prix. Comme pour la production, l'approvisionnement est devenu mondial. Les sociétés, petites et grandes, recherchent les meilleurs produits, services et environnements — ceux capables de réduire les coûts et d'augmenter la qualité et la compétitivité. Chaque entreprise choisit son propre équilibre entre l'intégration au marché mondial ou la spécialisation nationale, selon la nature des produits offerts et des marchés desservis. Christopher A. Bartlett et Sumantra Ghoshal, *Managing Across Borders*, Harvard Business School Press, Cambridge (Mass.), 1989.
- 8 R. J. Daniels, « Should Provinces Compete? The Case for a Corporate Charter Market, » *University of Toronto Law Journal*, vol. 36, 1991, p. 130.
- 9 Leszek Balcerowicz et Alan Gelb, « Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective, » paru dans *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Banque mondiale, 1995; Stanley Fischer, Ratna Sahay et Carlos Vegh, « Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience, » *Journal of Economic Perspectives*, printemps 1996; Banque mondiale, *World Development Report 1996: From Plan to Market*, Oxford University Press, Toronto, 1996; et Trebilcock, *supra*, note 5.
- 10 Par exemple, des pays comme la Corée et l'Indonésie ont adopté des politiques simples et durables, ciblées sur un petit nombre de domaines, et ont ainsi réalisé des conditions

NOTES

- idéales pour la croissance à long terme. Voir Michael Bruno, « Development Issues in a Changing World: New Lessons, Old Debates, Open Questions, » paru dans *Proceedings 1995*, *supra*, note 9; et Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9.
- 11 Jeffrey Sachs, « Growth in Africa: It can be done, » *The Economist*, vol. 19, 29 juin 1996; et Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9.
- 12 Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9.
- 13 *Ibid.*; voir aussi Balcerowicz et Gelb, 1995, *supra*, note 9.
- 14 R. J. Daniels et R. Howse, « Reforming the Reform Process: A Critique of Proposals for Privatization in Central and Eastern Europe, » *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 25, 1992, p. 27.
- 15 Josef Brada, « Privatization Is Transition — Or Is It? » *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, printemps 1996, p. 67.
- 16 Andrzej Rapaczynski, « The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights, » *Journal of Economic Perspectives*, printemps 1996; Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9.
- 17 *Ibid.*
- 18 Par exemple, Trebilcock a trouvé que l'indépendance réelle de la Banque centrale exerce un effet positif sur la croissance dans les PED. Trebilcock, 1996, *supra*, note 5.
- 19 *Ibid.*
- 20 *Ibid.*
- 21 Ronald J. Daniels et Michael J. Trebilcock, « The Future of Ontario Hydro: A Review of Structural and Regulatory Options, » paru dans *Ontario Hydro at the Millennium*, publié sous la direction de Ronald J. Daniels, McGill-Queen's University Press, Kingston (Ont.), 1996.
- 22 Rapaczynski, 1996, *supra*, note 16.
- 23 *Ibid.*
- 24 Andrei Shleifer, « Establishing Property Rights, » paru dans *Proceedings 1995*, *supra*, note 9. Voir aussi Olson, 1996, *supra*, note 1, et Bruno, 1995, *supra*, note 10.
- 25 Rapaczynski, 1996, *supra*, note 16.
- 26 *Ibid.*
- 27 Trebilcock, 1996, *supra*, note 5.
- 28 Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9.
- 29 *Ibid.*
- 30 *Ibid.*
- 31 *Ibid.* et Peter Norman, « A 60 point strategy for putting people back to work » *Financial Times*, 8 juin 1994.
- 32 Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9.
- 33 *Ibid.*
- 34 *Ibid.*
- 35 *Ibid.*
- 36 *Ibid.*
- 37 *Ibid.*; Rapaczynski, 1996, *supra*, note 16, et Oliver E. Williamson, « The Institutions and Governance of Economic Development and Reform, » paru dans *Proceedings 1995*, *supra*, note 9.
- 38 Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9.
- 39 *The Economist*, 25 mai, 1994, p. 24.
- 40 *Ibid.*
- 41 Bruno, 1996, *supra*, note 10.

- 42 Voir Trebilcock, 1996, *supra*, note 5; Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9; et Sachs, 1996, *supra*, note 11.
- 43 Rapaczynski, 1996, *supra*, note 9.
- 44 Sachs, 1996, *supra*, note 11.
- 45 Banque mondiale, 1996, *supra*, note 9.
- 46 Peter Lusztig, Randall Morck et Bernard Schwab, *Managerial Finance in a Canadian Setting*, 5^e édition, John Wiley and Sons, Toronto, 1994
- 47 *Ibid.*
- 48 Bruce G. Doern, *Fairer Play: Canadian Competition Policy Institutions in a Global Market*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1995.
- 49 Jeffrey MacIntosh, *Legal and Institutional Barriers to Financing Innovative Enterprise in Canada*, Queen's University, Kingston (Ont.), 1994. On ne peut guère surestimer l'importance d'un vigoureux régime de propriété intellectuelle. En 1989, l'OCDE constatait que pareil régime encourageait le commerce international, favorisait les innovations et les transferts de technologie, stimulait les investissements nationaux et étrangers, aidait au maintien de la concurrence et favorisait la créativité nationale. Voir OCDE, « Economic Arguments, 1989, » paru dans *Lex Mundi, Intellectual Property World Desk Reference*, Kluwer Law and Taxation Publisher, Boston, 1994.
- 50 Les secrets commerciaux relèvent des lois provinciales et de la *common law*.
- 51 John Gero et Kathleen Lannan, « Trade and Innovation: Unilateralism vs. Multilateralism », *Canada–United States Law Journal*, vol. 21, 1995, p. 81.
- 52 *Ibid.*
- 53 En 1975, les échanges internationaux s'élevaient à 47,2 p. 100 du PIB. En 1993-1995 cette fraction s'élevait à 54,0 p. 100, soit une augmentation de 14,4 p. 100. Entre 1975 et 1995, le niveau de taxation sur les transactions internationales (importations et exportations) a baissé de 3,7 à 1,2 p. 100, une chute impressionnante de 67,6 p. 100. Toutefois, l'essentiel de la croissance des échanges a pris place avec les États-Unis. En 1970, ce pays recevait 64,8 p. 100 des exportations canadiennes et fournissait 71,1 p. 100 des importations. En 1991, les États-Unis recevaient plus des trois quarts des exportations canadiennes (75,4 p. 100), bien que la proportion des importations en provenance des États-Unis ait baissé à 63,7 p. 100. Malgré sa concentration vers le marché américain, le commerce canadien avec d'autres régions a augmenté en termes nominaux, y compris une hausse de 74 p. 100 des exportations vers la Chine et une augmentation de 1 105 p. 100 des importations en provenance de ce pays entre 1982 et 1992. Les échanges avec les PNI ont aussi augmenté; les exportations vers Taiwan augmentant de 224 p. 100, celles vers Hong Kong et Singapour de 218 p. 100 et 107p. 100. Au total, la valeur nominale des exportations canadiennes s'est accrue de 88,7 p. 100 entre 1982 et 1992 et celle des importations, de 120 p. 100. Voir Gero et Lannan, *supra*, note 51; Fidel Ezeala-Harrison, « Canada's Global Competitiveness Challenge: Trade Performance versus Total Factor Productivity Measures, » *American Journal of Economy and Society*, vol. 54, n° 1, 1995, p. 57-78, et James Gwartney, Robert Lawson et Walter Block, *Economic Freedom of the World 1975-1995*, Fraser Institute, Vancouver, 1996.
- 54 Pour une étude détaillée de l'évolution parallèle de ces trois variables, voir Daniel Schwanen, « Securing Market Access: Canada's Trade Agenda for the 1990s », *C. D. Howe Institute Commentary*, vol. 32, juillet 1991; voir aussi Michael Trebilcock et Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, New York, Routledge, 1995.
- 55 *Ibid.*

- 56 Robert Howse, « Securing the Canadian Economic Union ». *C. D. Howe Institute Commentary*, vol. 81, juin 1996.
- 57 *Ibid.*
- 58 Les États-Unis préfèrent s'en remettre à la section 301 plutôt qu'aux procédures prévues dans le GATT puisque celles-ci exigent que les actions américaines soient non-discriminatoires. Voir aussi Gero et Lannan, 1995, *supra*, note 51.
- 59 En raison du poids de la dette, les gouvernements, pour tout l'avenir prévisible, devront s'attacher à trouver des façons acceptables de rationner toute une gamme de biens et services qui, auparavant, étaient accessibles à tous. C'est une illusion de croire que les gouvernements sont capables de fournir le même niveau de services (ou même plus) en améliorant l'efficacité des appareils. Comme l'a soutenu mon collègue Michael Trebilcock, les pressions fiscales vont obliger les gouvernements non seulement à choisir entre différentes façons de produire un même niveau de biens et services, mais aussi à faire un choix parmi ces biens et services de manière à atteindre différents objectifs fondamentaux. Michael J. Trebilcock, *The Prospects for Reinventing Government*, Renouf Publishing, Ottawa, 1994.
- 60 Michael Trebilcock, Robert Howse et Ron Daniels, « Do Institutions Matter? A Comparative Pathology of the HIV-Infected Blood Tragedy », *Virginia Law Review*, vol. 82, n° 8, 1996, p. 1407.
- 61 Brown, David M. et Lazar, Fred, *Free to Move: Strengthening the Canadian Economic Union*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1992.
- 62 P. Milgrom et J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1992.
- 63 Steven Kelman, *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*, Basic Books, New York, 1987. Voir aussi Robert Reich, *The Power of Public Ideas*, Ballinger, Cambridge (Mass.), 1988.
- 64 John D. Donahue, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Basic Books, New York, 1989.
- 65 Ekos Research Associates, pour le Forum de politiques publiques, 1995.
- 66 Gunderson, Morley et Riddell, W. Craig, *Public and Private Sector Wages: A Comparison*, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston (Ont.), 1995.
- 67 W. T. Stanbury, « The Extent of Privatization in Canada: 1970-1994 », document produit pour la conférence de la Canadian Law and Economics Association, 21 septembre 1994.
- 68 Douglas S. West, *The Privatization of Liquor Retailing in Alberta*, Centre for the Study of State and Market, Faculté de droit, Université de Toronto, 1996. On doit toutefois signaler que l'emploi a considérablement augmenté après la privatisation.
- 69 Daniels et Howse, 1992, *supra*, note 14.
- 70 Adolf A. Berle, Jr. et Gardiner D. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan, New York, 1933.
- 71 Voir Donahue, 1989, *supra*, note 64.
- 72 Pour une astucieuse analyse de cette question, voir Bederman et Trebilcock, 1996.
- 73 Ronald Daniels et Michael Trebilcock, « Private Provision of Public Infrastructure: An Organizational Analysis of the Next Privatization Frontier », *University of Toronto Law Journal*, vol. 46, 1996, p. 375.
- 74 C. Wolf, « A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis », *Journal of Law and Economics*, vol. 22, 1979.

- 75 Par exemple, en 1990, une enquête du Centre canadien de la productivité et du marché du travail a montré que seulement 42 p. 100 des gens d'affaires et 60 p. 100 des dirigeants syndicaux croyaient que les écoles primaires et secondaires formaient et éduquaient adéquatement les Canadiens. De même, les sondages de l'Association canadienne pour l'éducation réalisés entre 1979 et 1990 trouvaient de moins en moins de personnes qui accordaient la mention « très bien » au système scolaire. Conseil économique du Canada, *L'éducation et la formation au Canada*, Groupe Communications Canada, Ottawa, 1992.
- 76 *Ibid.*
- 77 J. Chubb et T. Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, Brookings Institution, Washington (D.C.), 1990.
- 78 Ces questions sont traitées plus à fond dans M. Trebilcock et R. Daniels, « Choice of Policy Instruments in the Provision of Public Infrastructure, » paru dans *Infrastructure and Competitiveness*, publié sous la direction de J. Mintz et R. Preston, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Kingston (Ont.), 1993.
- 79 Voir le débat sur les avantages de divers modes de participation des citoyens à l'élaboration de la réglementation dans *Responsibility and Responsiveness: Final Report of the Ontario Task Force on Securities Regulation*, Queen's Printer for Ontario, Toronto, juin 1994.
- 80 Nicholas Barr, « Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, » *Journal of Economic Literature*, 30 juin 1992, p. 741.
La justification de la provision publique de l'assurance santé se lit comme suit : en raison des problèmes d'antisélection, les assurés à faible risque vont se retirer du système quand leurs pertes actuarielles attendues sont moindres que les pertes moyennes du groupe à partir duquel les primes sont calculées. Par conséquent on assistera à une cascade de hausses de primes — reflétant l'augmentation moyenne des risques de la population qui demeure dans le système — et à une fuite continue des assurés à faible risque. La mise en commun de tous les risques par l'État règle ce problème d'assurance en limitant les possibilités de fuite des assurés présentant peu de risques.
- 81 Pour une revue des textes pertinents sur l'assurance-dépôt à prime unique, voir R. Daniels, « Breaking the Logjam: Proposals for Moving Beyond the Equals Approach, » *Canadian Business Law Journal*, vol. 22, 1993. Voir aussi J. Carr, G. F. Mathewson et N. C. Quigley, « Ensuring Failure, », *Observation*, vol. 36, C. D. Howe Institute, Toronto, 1994.
- 82 Thomas Courchene, *Social Canada in the Millennium: Reform Imperatives and Restructuring Principles*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1994.
- 83 William Robson, « Putting Some Gold in the Golden Years: Fixing the Canadian Pension Plan, » *C. D. Howe Institute Commentary*, vol. 76, janvier 1996.
- 84 R. Daniels, « Stakeholders and Takeovers: Can Contractarianism be Compassionate? » *University of Toronto Law Journal*, vol. 43, 1993, p. 315.

BIBLIOGRAPHIE

- Balcerowicz, Leszek et Alan Gelb, « Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective », paru dans *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Oxford University Press, Toronto, 1995.
- Barr, Nicholas, « Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation », *Journal of Economic Literature*, 30 juin 1992, p. 741.
- Bartlett, Christopher A. et Sumantra Ghoshal, *Managing Across Borders*. Cambridge, Harvard Business School Press, 1989.
- Bederman, Nolan et Michael J. Trebilcock, « Unsolicited Bids for Government Functions », Centre for the Study of State and Market, Faculté de droit, Université de Toronto, document de travail n° 15, 1996.
- Berle Jr., Adolf A. et Gardiner D. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan, New York, 1933.
- Brada, Josef, « Privatization is Transition -- Or is It? » *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n° 3, 1996.
- Brown, David M. et Fred Lazar, *Free to Move: Strengthening the Canadian Economic Union*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1992.
- Bruno, Michael, « Development Issues in a Changing World: New Lessons, Old Debates, Open Questions », paru dans *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Oxford University Press, Toronto, 1995.
- Carr, J., G. F. Mathewson et N. C. Quigley, « Ensuring Failure », *Observation*, vol. 36, C. D. Howe Institute, 1994.
- Chubb, J. et T. Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, The Brookings Institution, Washington (D. C.), 1990.
- Conseil économique du Canada, *L'éducation et la formation au Canada*, Groupe Communications Canada, Ottawa, 1992.
- Courchene, Thomas, *Social Canada in the Millennium: Reform Imperatives and Restructuring Principles*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1994.
- Daniels, Ronald J., « Stakeholders and Takeovers: Can Contractarianism be Compassionate? », *University of Toronto Law Journal*, vol. 43, 1993, p. 315.
- _____, « Should Provinces Compete? The Case for a Corporate Charter Market », *University of Toronto Law Journal*, vol. 36, 1991, p. 130.
- _____, « Breaking the Logjam: Proposals for Moving Beyond the Equals Approach », *Canadian Business Law Journal*, vol. 22, 1993.
- Daniels, Ronald J. et Robert Howse, « Reforming the Reform Process: A Critique of Proposals for Privatization in Central and Eastern Europe », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 25, 1992, 27.
- Daniels, Ronald J. et Michael Trebilcock, « Private Provision of Public Infrastructure: An Organizational Analysis of the Next Privatization Frontier », *University of Toronto Law Journal*, vol. 46, 1996, p. 375.
- _____, « The Future of Ontario Hydro: A Review of Structural and Regulatory Options », paru dans *Ontario Hydro at the Millenium*, publié sous la direction de Ronald J. Daniels, McGill-Queen's University Press, Kingston (Ont.), 1996.
- Doern, Bruce G., *Fairer Play: Canadian Competition Policy Institutions in a Global Market*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1995.
- Donahue, John, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Basic Books, New York, 1989.

BIBLIOGRAPHIE

- Ekos Research Associates, pour le Forum des politiques publiques, 1995.
- Ezeala-Harrison, Fidel, « Canada's Global Competitiveness Challenge: Trade Performance versus Total Factor Productivity Measures », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 54, n° 1, janvier 1995, p. 57.
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay et Carlos Vegh, « Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, printemps 1996, p. 3.
- Gero, John et Kathleen Lannan, « Trade and Innovation: Unilateralism vs. Multilateralism », *Canada-United States Law Journal*, vol. 21, 1995, p. 81.
- Gunderson, Morley et W. Craig Riddell, *Public and Private Sector Wages: A Comparison*, School of Policy Studies, Université Queen's, Kingston (Ont.), 1995.
- Gwartney, James, Robert Lawson et Walter Block, *Economic Freedom of the World 1975-1995*, The Fraser Institute, Vancouver, 1996.
- Howse, Robert, « Securing the Canadian Economic Union », *C. D. Howe Institute Commentary*, vol. 81, juin 1996.
- Kelman, Steven, *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*, Basic Books, New York, 1987.
- Kotler, Philip et Ronald E. Turner, *Marketing Management*, 8^e édition canadienne, Prentice Hall Canada Inc., Scarborough (Ont.), 1995.
- Langford, Jack, « Les droits de propriété intellectuelle dans une économie globale fondée sur le savoir », chap. 6, Commentaires, paru dans *La croissance fondée sur le savoir et son incidence sur les politiques microéconomiques*, publié sous la direction de Peter Howitt, Calgary, University of Calgary Press, 1995, p. 278.
- Lex Mundi Intellectual Property World Desk Reference*, Kluwer Law and Taxation Publisher, Boston, 1994.
- Lusztig, Peter, Randall Morck and Bernard Schwab, *Managerial Finance in a Canadian Setting*, 5^e édition, John Wiley & Sons, Toronto, 1994.
- MacIntosh, Jeffrey, *Legal and Institutional Barriers to Financing Innovative Enterprise in Canada*, Queen's University, Kingston (Ont.), 1994.
- Milgrom, P. et J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N. J.), 1992.
- Noori, Hamid et Russell Radford, *Production and Operations Management*, McGraw-Hill, Toronto, 1995.
- Norman, Peter, « A 60 Point Strategy for Putting People Back to Work », *Financial Times*, 8 juin 1994.
- Olson Jr., Mancur, « Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, 1996, p. 3.
- Rapaczynski, Andrzej, « The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, 1996, p. 3.
- Reich, Robert, *The Power of Public Ideas*, Ballinger Publishing Company, Cambridge (Mass.), 1988.
- Responsibility and Responsiveness: Final Report of the Ontario Task Force on Securities Regulation (Task Force on Securities Regulation)*, Queen's Printer for Ontario, Toronto, juin 1994.
- Robson, William, « Putting Some Gold in the Golden Years: Fixing the Canadian Pension Plan », *C. D. Howe Institute Commentary*, vol. 76, janvier 1996.
- Sachs, Jeffrey, « Growth in Africa: It can be done », *The Economist*, 29 juin 1996, p. 19.
- Schwanen, Daniel, « Securing Market Access: Canada's Trade Agenda for the 1990s », *C. D. Howe Institute Commentary*, vol. 32, juillet 1991.

- Shleifer, Andrei, « Establishing Property Rights », paru dans *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Oxford University Press, Toronto, 1995.
- Stanbury, W. T., « The Extent of Privatization in Canada: 1970-1994 », document produit pour la conférence de la Canadian Law and Economics Association, septembre 1994.
- _____, *The Economist*, 16 octobre 1993.
- _____, 25 mai 1994, p. 24.
- Trebilcock, Michael, « What Makes Poor Countries Poor? The Role of Institutional Capital in Economic Development », non publié, Faculté de droit, Université de Toronto, mai 1996.
- _____, *The Prospects for Reinventing Government*, Renouf Publishing, Ottawa, 1994.
- Trebilcock, Michael et Ronald J. Daniels, « Choice of Policy Instruments in the Provision of Public Infrastructure », paru dans *Infrastructure and Competitiveness*, publié sous la direction de J. Mintz et R. Preston, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Kingston (Ont.), 1993.
- Trebilcock, Michael et Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, Routledge, New York, 1995.
- Trebilcock, Michael, Robert Howse et Ronald J. Daniels, « Do Institutions Matter? A Comparative Pathology of the HIV-Infected Blood Tragedy », *Virginia Law Review*, vol. 82, n° 8, 1996, p. 1407.
- West, Douglas S., *The Privatization of Liquor Retailing in Alberta*, Centre for the Study of State and Market, Faculté de droit, Université de Toronto, 1996.
- Williamson, E., « The Institutions and Governance of Economic Development and Reform », paru dans *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Oxford University Press, Toronto, 1995.
- Wolf, C., « A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis », *Journal of Law and Economics*, vol. 22, 1979.
- World Bank, *World Development Report 1996: From Plan to Market*, Oxford University Press, Toronto, 1996.

Publications de recherche d'Industrie Canada

COLLECTION DOCUMENTS DE TRAVAIL

- N° 1 **L'intégration économique de l'Amérique du Nord : les tendances de l'investissement étranger direct et les 1 000 entreprises les plus grandes**, Industrie Canada, personnel de la Direction de l'analyse de la politique micro-économique, notamment John Knubley, Marc Legault et P. Someshwar Rao, 1994.
- N° 2 **Les multinationales canadiennes : analyse de leurs activités et résultats**, Industrie Canada, personnel de la Direction de l'analyse de la politique micro-économique, notamment P. Someshwar Rao, Marc Legault et Ashfaq Ahmad, 1994.
- N° 3 **Débordements transfrontaliers de R-D entre les industries du Canada et des États-Unis**, Jeffrey I. Bernstein, Université Carleton et National Bureau of Economic Research, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1994.
- N° 4 **L'impact économique des activités de fusion et d'acquisition sur les entreprises**, Gilles Mcdougall, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1995.
- N° 5 **La transition de l'université au monde du travail : analyse du cheminement de diplômés récents**, Ross Finnie, École d'administration publique, Université Carleton et Statistique Canada, 1995.
- N° 6 **La mesure du coût d'observation lié aux dépenses fiscales : les stimulants à la recherche-développement**, Sally Gunz, Université de Waterloo, Alan Macnaughton, Université de Waterloo, et Karen Wensley, Ernst & Young, Toronto, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1996.
- N° 7 **Les structures de régie, la prise de décision et le rendement des entreprises en Amérique du Nord**, P. Someshwar Rao et Clifton R. Lee-Sing, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1996.
- N° 8 **L'investissement étranger direct et l'intégration économique de la zone APEC**, Ashfaq Ahmad, P. Someshwar Rao et Colleen Barnes, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1996.
- N° 9 **Les stratégies de mandat mondial des filiales canadiennes**, Julian Birkinshaw, Institute of International Business, Stockholm School of Economics, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1996.
- N° 10 **R-D et croissance de la productivité dans le secteur manufacturier et l'industrie du matériel de communications au Canada**, Jeffrey I. Bernstein, Université Carleton et National Bureau of Economic Research, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1996.

- N° 11 **Évolution à long terme de la convergence régionale au Canada**, Serge Coulombe, Département de sciences économiques, Université d'Ottawa, et Frank C. Lee, Industrie Canada, 1996.
- N° 12 **Les répercussions de la technologie et des importations sur l'emploi et les salaires au Canada**, Frank C. Lee, Industrie Canada, 1996.
- N° 13 **La formation d'alliances stratégiques dans les industries canadiennes : une analyse microéconomique**, Sunder Magun, Applied International Economics, 1996.
- N° 14 **Performance de l'emploi dans l'économie du savoir**, Surendra Gera, Industrie Canada, et Philippe Massé, Développement des ressources humaines Canada, 1997.
- N° 15 **L'économie du savoir et l'évolution de la production industrielle**, Surendra Gera, Industrie Canada, et Kurt Mang, ministère des Finances, 1997.
- N° 16 **Stratégies commerciales des PME et des grandes entreprises au Canada**, Gilles Mcdougall et David Swimmer, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1997.
- N° 17 **Incidence sur l'économie mondiale des réformes en matière d'investissement étranger et de commerce mises en oeuvre en Chine**, Winnie Lam, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1997.
- N° 18 **Les disparités régionales au Canada : diagnostic, tendances et leçons pour la politique économique**, Serge Coulombe, Département de sciences économiques, Université d'Ottawa, 1997.
- N° 19 **Retombées de la R-D entre industries et en provenance des États-Unis, production industrielle et croissance de la productivité au Canada**, Jeffrey I. Bernstein, Université Carleton et National Bureau of Economic Research, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 20 **Technologie de l'information et croissance de la productivité du travail : analyse empirique de la situation au Canada et aux États-Unis**, Surendra Gera, Wulong Gu et Frank C. Lee, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1998.
- N° 21 **Progrès technique incorporé au capital et ralentissement de la croissance de la productivité au Canada**, Surendra Gera, Wulong Gu et Frank C. Lee, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1998.
- N° 22 **La structure de la fiscalité des sociétés et ses effets sur la production, les coûts et l'efficacité**, Jeffrey I. Bernstein, Université Carleton et National Bureau of Economic Research, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.

- N° 23 **La restructuration de l'industrie canadienne : analyse micro-économique**, Sunder Magun, Applied International Economics, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 24 **Les politiques du gouvernement canadien à l'égard de l'investissement étranger direct au Canada**, Steven Globerman et Daniel Shapiro, Université Simon Fraser, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.

COLLECTION DOCUMENTS DE DISCUSSION

- N° 1 **Les multinationales comme agents du changement : définition d'une nouvelle politique canadienne en matière d'investissement étranger direct**, Lorraine Eden, Université Carleton, 1994.
- N° 2 **Le changement technologique et les institutions économiques internationales**, Sylvia Ostry, Centre for International Studies, Université de Toronto, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 3 **La régie des sociétés au Canada et les choix sur le plan des politiques**, Ronald J. Daniels, Faculté de droit, Université de Toronto, et Randall Morck, Faculté d'administration des affaires, Université de l'Alberta, 1996.
- N° 4 **L'investissement étranger direct et les politiques d'encadrement du marché : réduire les frictions dans les politiques axées sur la concurrence et la propriété intellectuelle au sein de l'APEC**, Ronald Hirshhorn, 1996.
- N° 5 **La recherche d'Industrie Canada sur l'investissement étranger : enseignements et incidence sur les politiques**, Ronald Hirshhorn, 1997.
- N° 6 **Rivalité sur les marchés internationaux et nouveaux enjeux pour l'Organisation mondiale du commerce**, Edward M. Graham, Institute for International Economics, Washington (DC), dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.

COLLECTION DOCUMENTS HORS SÉRIE

- N° 1 **Obstacles officiels et officieux à l'investissement dans les pays du G-7 : analyse par pays**, Industrie Canada, personnel de la Direction de l'analyse de la politique micro-économique, notamment Ashfaq Ahmad, Colleen Barnes, John Knubley, Rosemary D. MacDonald et Christopher Wilkie, 1994.
- Obstacles officiels et officieux à l'investissement dans les pays du G-7 : résumé et conclusions**, Industrie Canada, personnel de la Direction de l'analyse de la politique micro-économique, notamment Ashfaq Ahmad, Colleen Barnes et John Knubley, 1994.
- N° 2 **Les initiatives d'expansion commerciale dans les filiales de multinationales au Canada**, Julian Birkinshaw, Université Western Ontario, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.

- N° 3 **Le rôle des consortiums de R-D dans le développement de la technologie**, Vinod Kumar, Research Centre for Technology Management, Université Carleton, et Sunder Magun, Centre de droit et de politique commerciale, Université d'Ottawa et Université Carleton, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 4 **Écarts hommes/femmes dans les programmes universitaires**, Sid Gilbert, Université de Guelph, et Alan Pomfret, King's College, Université Western Ontario, 1995.
- N° 5 **La compétitivité : notions et mesures**, Donald G. McFetridge, Département d'économique, Université Carleton, 1995.
- N° 6 **Aspects institutionnels des stimulants fiscaux à la R-D : le crédit d'impôt à la RS&DE**, G. Bruce Doern, École d'administration publique, Université Carleton, 1995.
- N° 7 **La politique de concurrence en tant que dimension de la politique économique : une analyse comparative**, Robert D. Anderson et S. Dev Khosla, Direction de l'économique et des affaires internationales, Bureau de la politique de concurrence, Industrie Canada, 1995.
- N° 8 **Mécanismes et pratiques d'évaluation des répercussions sociales et culturelles des sciences et de la technologie**, Liora Salter, Osgoode Hall Law School, Université de Toronto, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 9 **Sciences et technologie : perspectives sur les politiques publiques**, Donald G. McFetridge, Département d'économique, Université Carleton, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 10 **Innovation endogène et croissance : conséquences du point de vue canadien**, Pierre Fortin, Université du Québec à Montréal et Institut canadien de recherches avancées, et Elhanan Helpman, Université de Tel-Aviv et Institut canadien de recherches avancées, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 11 **Les rapports université-industrie en sciences et technologie**, Jérôme Doutriaux, Université d'Ottawa, et Margaret Barker, Meg Barker Consulting, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 12 **Technologie et économie : examen de certaines relations critiques**, Michael Gibbons, Université de Sussex, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 13 **Le perfectionnement des compétences des cadres au Canada**, Keith Newton, Industrie Canada, 1995.
- N° 14 **Le facteur humain dans le rendement des entreprises : stratégies de gestion axées sur la productivité et la compétitivité dans l'économie du savoir**, Keith Newton, Industrie Canada, 1996.

- N° 15 **Les charges sociales et l'emploi : un examen de la documentation**, Joni Baran, Industrie Canada, 1996.
- N° 16 **Le développement durable : concepts, mesures et déficiences des marchés et des politiques au niveau de l'économie ouverte, de l'industrie et de l'entreprise**, Philippe Crabbé, Institut de recherche sur l'environnement et l'économie, Université d'Ottawa, 1997.
- N° 17 **La mesure du développement durable : étude des pratiques en vigueur**, Peter Hardi et Stephan Barg, avec la collaboration de Tony Hodge et Laszlo Pinter, Institut international du développement durable, 1997.
- N° 18 **Réduction des obstacles réglementaires au commerce : leçons à tirer de l'expérience européenne pour le Canada**, Ramesh Chaitoo et Michael Hart, Centre de droit et de politique commerciale, Université Carleton, 1997.
- N° 19 **Analyse des mécanismes de règlement des différends commerciaux internationaux et conséquences pour l'Accord canadien sur le commerce intérieur**, E. Wayne Clendenning et Robert J. Clendenning, E. Wayne Clendenning & Associates Inc., dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1997.
- N° 20 **Les entreprises autochtones : caractéristiques et stratégies de croissance**, David Caldwell et Pamela Hunt, Centre de conseils en gestion, dans le cadre d'un contrat avec Entreprise autochtone Canada, Industrie Canada, 1998.

COLLECTION LE CANADA AU 21^e SIÈCLE

- N° 1 **Tendances mondiales : 1980-2015 et au delà**, J. Bradford De Long, Université de la Californie, Berkeley, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 2 **Libéralisation étendue axée sur les aspects fondamentaux : un cadre pour la politique commerciale canadienne**, Randy Wigle, Université Wilfrid Laurier, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 3 **L'intégration économique de l'Amérique du Nord : les 25 dernières années et les 25 prochaines années**, Gary C. Hufbauer et Jeffrey J. Schott, Institute for International Economics, Washington (DC), dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 4 **Les tendances démographiques au Canada, 1996-2006 : les répercussions sur les secteurs public et privé**, David K. Foot, Richard A. Loreto et Thomas W. McCormack, Madison Avenue Demographics Group, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 5 **Investissement : les défis à relever au Canada**, Ronald P. M. Giammarino, Université de la Colombie-Britannique, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.

- N° 6 **Visualiser le 21^e siècle – Investissements en infrastructure pour la croissance économique, le bien-être et le mieux-être des Canadiens**, Christian DeBresson, Université du Québec à Montréal, et Stéphanie Barker, Université de Montréal, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 7 **Les conséquences du changement technologique pour les politiques de main-d'oeuvre**, Julian R. Betts, Université de la Californie à San Diego, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 8 **L'économie et l'environnement : L'expérience récente du Canada et les perspectives d'avenir**, Brian R. Copeland, Université de la Colombie-Britannique, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 9 **Réactions individuelles à l'évolution du marché du travail au Canada**, Paul Beaudry et David A. Green, Université de la Colombie-Britannique, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 10 **La réaction des entreprises – L'innovation à l'ère de l'information**, Randall Morck, Université de l'Alberta, et Bernard Yeung, Université du Michigan, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.
- N° 11 **Institutions et croissance – Les politiques-cadres en tant qu'instrument de compétitivité**, Ronald J. Daniels, Université de Toronto, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.

PUBLICATIONS CONJOINTES

Capital Budgeting in the Public Sector, en collaboration avec l'Institut John Deutsch, sous la direction de Jack Mintz et Ross S. Preston, 1994.

Infrastructure and Competitiveness, en collaboration avec l'Institut John Deutsch, sous la direction de Jack Mintz et Ross S. Preston, 1994.

Getting the Green Light: Environmental Regulation and Investment in Canada, en collaboration avec l'Institut C. D. Howe, sous la direction de Jamie Benidickson, G. Bruce Doern et Nancy Olewiler, 1994.

Pour obtenir des exemplaires de l'un des documents publiés dans le cadre du Programme des publications de recherche, veuillez communiquer avec le :

Responsable des publications
Analyse de la politique micro-économique
Industrie Canada
5e étage, tour ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : (613) 952-5704
Fax : (613) 991-1261
Courriel : mepa.apme@ic.gc.ca