



INDUSTRIELLE ALLIANCE
ASSURANCE ET SERVICES FINANCIERS

4^e Forum Global : la réinvention du rôle de l'État

**Thème 9 : Amélioration de la mobilisation des ressources
systèmes de taxation**

LA LÉGITIMITÉ DU POUVOIR DE TAXER

Monsieur Raymond Garneau

Président du conseil

Industrielle Alliance, Assurance et services financiers
et ex-ministre des Finances de la province de Québec
(Canada)

**Marrakech, Maroc
Le mardi 10 décembre 2002**

INTRODUCTION

Je me considère privilégié, et quelque peu intimidé, d'avoir l'honneur de me retrouver ici à Marrakech pour m'adresser à un groupe aussi sélect de personnalités venant de pays, de langue et de culture différents. Heureusement, la traduction simultanée s'occupera de nos différences linguistiques parce que ce qui nous réunit ici aujourd'hui ce n'est ni la langue ni la culture mais plutôt notre désir commun de rechercher les moyens pratiques d'améliorer la mobilisation des ressources et l'administration de nos systèmes de taxation afin d'être mieux en mesure de pourvoir, de la façon la plus efficace possible, aux besoins des populations de nos pays respectifs.

J'aimerais, dès le départ, vous avouer deux choses : premièrement, même si je suis économiste de formation, il y a longtemps que j'ai dû abandonner la théorie pour me consacrer davantage à la pratique; deuxièmement, mes expériences de vie professionnelle ne sont pas celles puisées sur le terrain des pays en développement, qu'ils soient à économie de marché ou à économie en transition.

Mon expérience, s'il en est, je la tire de mes vingt ans de vie politique dont sept à titre de ministre des Finances (1970-77) d'une des dix provinces canadiennes, la province de Québec, laquelle est située au nord-est des États-Unis d'Amérique. La province de Québec couvre un territoire à peu près 5 fois plus grand que celui de la France bien que sa population ne soit que de sept millions d'habitants. Mon expérience professionnelle, je la tire aussi de la quinzaine d'années passées à titre de président du conseil et chef de la direction, d'abord de 1980 à 1984 d'une banque d'épargne et plus tard, de 1988 à 2000, d'une société d'assurance vie et de services financiers opérant à la grandeur du Canada et dans le nord-ouest des États-Unis. Je suis toujours président du conseil de cette société.

De toute façon, lorsque l'on occupe ou qu'on a déjà occupé le poste de ministre des Finances ou de haut fonctionnaire dans ce ministère, on fait partie à vie de cette sorte de confrérie informelle qui a été confrontée à la même dure réalité : « **comment financer de la façon la plus efficace possible les fonctions de l'État** ». Ou encore, en termes plus prosaïques : « **comment boucler le budget** ».

Même si comme je vous l'ai déjà avoué, je n'ai pas une connaissance approfondie de la situation des économies en développement ou en transition, j'ai assez voyagé à travers le monde et causé avec assez de personnes qui ont occupé le poste de ministre des Finances pour savoir qu'il y a, entre nous, un autre lieu commun et c'est celui de convaincre ou d'avoir dû convaincre d'abord le président de la République ou le premier ministre et ensuite nos autres collègues ministres, que le ministre des Finances ne peut pas, en même temps, balancer le budget et accroître les dépenses publiques à un rythme dépassant sans cesse celui de la croissance des revenus.

J'ajouterais que, dans la mesure où les dirigeants qui exercent le pouvoir ont à cœur le bien-être de leurs concitoyens et le développement de leurs pays, cette dure réalité que je

viens de décrire transcende les pays; elle est vraie quelle que soit la forme du régime politique et/ou du régime économique.

Plan de travail :

Dans les différents ateliers auxquels vous participerez aujourd'hui et demain, vous aurez l'opportunité d'écouter des gens beaucoup plus qualifiés que moi pour vous parler des différentes formes de taxation et comment chacune d'elle peut influencer positivement ou négativement l'économie nationale et l'équité entre les différentes catégories de citoyens.

C'est pourquoi, au risque de me tromper et de vous décevoir, j'ai décidé d'aborder le thème de l'atelier d'aujourd'hui non pas sous l'angle technique de la taxation, mais sous son angle politique et discuter avec vous du rôle et de la responsabilité du ministre et du ministère des Finances dans la gestion des affaires publiques. Quoi qu'en disent les techniciens et les experts en taxation, si les plans du ministre des Finances ne sont pas compris et acceptés par ses collègues et par la population, la vie du ministre des Finances ne durera, pour paraphraser le proverbe, que ce que durent les roses.... l'espace d'un budget.

Je ferai ma présentation d'abord en explorant avec vous les conditions qui donnent à un gouvernement la légitimité de lever des impôts pour ensuite analyser le cheminement qu'un ministre des Finances doit suivre pour conserver cette légitimité. J'aborderai ensuite deux aspects politiques liés à la fiscalité, soit : a) centralisation versus décentralisation et b) l'éducation des jeunes, une priorité budgétaire. Je terminerai mon exposé en analysant le défi grandissant que constitue, pour toutes les sociétés, le phénomène de **la globalisation des marchés** ou encore ce que certains ont appelé « **le village global** ».

1.- Les conditions qui donnent à un gouvernement la légitimité de lever des impôts

À la question « *pourquoi lever des impôts* », je pourrais essayer de remonter le cours de l'histoire pour trouver qui, le premier, a eu cette brillante idée de taxer et pourquoi. Un tel exercice ne serait guère utile à notre débat.

Par contre, ce qui est beaucoup plus important c'est de bien établir la légitimité du gouvernement qui assume la responsabilité de lever des impôts.

En système démocratique, cette légitimité vient de la population qui, au cours d'une élection libre et ouverte, choisit les hommes et les femmes du parti politique qui, pour une période de temps limité, auront la responsabilité de gouverner.

De cette réalité démocratique découlent deux conséquences pratiques :

- a) la première est que des hommes et des femmes intéressés à la gérance des affaires publiques doivent se regrouper en partis politiques et proposer à leurs concitoyens un programme d'action qui doit aussi comprendre le coût des engagements électoraux et la façon de les financer;
- b) la deuxième conséquence est liée au fait que le mandat électoral étant d'une durée limitée, cela impose aux élus l'obligation, le devoir et la responsabilité de rendre des comptes à leurs commettants sous peine d'être sanctionnés lors du prochain rendez-vous électoral. Ceci implique la transparence dans l'action gouvernementale et la divulgation complète de la situation financière de l'État. Il y a un dicton chez nous qui dit qu'en démocratie « on peut tromper des gens un certain temps mais on ne peut pas tromper tout le monde tout le temps ».

Dans ce contexte, la responsabilité du ministre des Finances revêt un caractère bien particulier parce que sa responsabilité doit être partagée par l'ensemble de l'équipe gouvernementale sinon ses chances de succès, et celles du gouvernement auquel il appartient, sont grandement diminuées.

Mon expérience politique me porte à croire que la chose la plus importante que tout nouveau ministre des Finances doit faire, et cela dès son arrivée en fonction, est celle d'établir, avec les hauts fonctionnaires de son ministère, le cadre financier à l'intérieur duquel le gouvernement dont il fait partie devrait agir. Ce plan, mis à jour annuellement, doit, pour avoir une chance de réussir, recevoir avec ou sans modification, l'aval inconditionnel du premier ministre ou du président selon le cas, ainsi que de l'ensemble du gouvernement. Sinon, si ce cadre de référence n'est pas accepté par le chef du gouvernement et par l'ensemble du Conseil des ministres, il est impossible au ministre des Finances d'exercer son rôle de gardien de l'équilibre financier de l'État. De plus, si le gouvernement n'a pas de cadre financier, où le ministre des Finances puisera-t-il ses arguments pour convaincre ses collègues, les milieux financiers et la population en général de la nécessité de reporter à plus tard certains programmes de dépenses. Dans le cas contraire, il faudrait réaménager ou éliminer ceux déjà existants ou augmenter le fardeau fiscal.

Dans les gouvernements modernes, le rôle du ministre des Finances ne peut pas se limiter à celui d'un comptable, aussi brillant qu'il puisse être. Le ministre des Finances moderne doit, en plus d'avoir l'appui inconditionnel de son chef de gouvernement, être un véritable homme politique, un communicateur hors pair capable de convaincre ses collègues, les dirigeants de sa formation politique et la population en général de la nécessité de faire des choix de dépenses courantes qui se situent à l'intérieur d'un équilibre budgétaire acceptable à court et à moyen terme.

De même, les dépenses en capital qui peuvent être financées en tout ou en partie par des emprunts à long terme doivent être bien ciblées et réalisées en tenant compte de l'impact que le service de la dette de ces emprunts aura dans l'avenir sur les dépenses courantes. Tout au long de cet exercice périlleux qui est celui de ministre des Finances, je ne voudrais pas sous-estimer la responsabilité des hauts fonctionnaires de son ministère qui

ont le devoir et l'obligation de le conseiller et de le supporter dans l'atteinte de ce cadre financier clairement établi et accepté.

Même avec les meilleures intentions du monde, on peut se tromper dans l'évaluation des coûts d'un programme donné. Je pense ici à une expérience vécue récemment chez nous avec l'implantation de deux nouveaux programmes sociaux au demeurant tout à fait valables :

le premier concerne l'assurance médicament pour les gens ne bénéficiant pas de programmes d'assurances privées employeurs/employés, et

le deuxième concerne l'établissement de garderies publiques à prix populaire que l'on a baptisé de garderies à 5 dollars.

Dans le premier cas, le gouvernement a dû, à cause de ses erreurs dans l'estimation des coûts, augmenter de façon considérable la prime de financement et le niveau de coassurance. Aujourd'hui, le coût au contribuable est passé en peu de temps de quelque 300,00 \$ à 830,00 \$ par année, par famille assurée, et il faudra prévoir très bientôt d'autres augmentations pour assurer la viabilité du programme.

Pour ce qui est du programme de garderie à 5 dollars, là aussi les prévisions ont été erronées et dans ce cas, l'État a décidé, avec toutes les iniquités que cela comporte, de limiter l'offre de service de garderie afin de contrer l'escalade exponentielle des coûts.

Je ne sais pas si l'impopularité de l'actuel gouvernement de la province de Québec est liée à ses erreurs de calcul des coûts de ses nouveaux programmes sociaux, mais le fait est que le parti au pouvoir se classe bon troisième dans les sondages d'opinion sur les intentions de vote. Les électeurs devront se rendre aux urnes dans quelques mois à peine.

J'aimerais citer un autre exemple et celui-là je l'ai vécu alors que j'occupais le poste de ministre des Finances. Permettez, pour un moment, que je vous mette dans l'ambiance.

En mai 1970, quelques jours seulement avant l'assermentation du nouveau gouvernement dont je devais faire partie, la ville de Montréal était choisie pour organiser la présentation des Jeux olympiques d'été de 1976. C'était l'euphorie dans les rues de la ville et partout au Canada.

Plusieurs experts avaient évalué les coûts probables entourant la tenue de ces Jeux et certaines assurances avaient été données à ceux qui s'inquiétaient, mais aucune levée de bouclier contre les Jeux.

Certes, il y a eu bien des erreurs d'aiguillage durant cette période fébrile de préparation mais aucun spécialiste n'avait prévu les effets néfastes qu'allaient engendrer sur les coûts, la crise du pétrole et la surchauffe économique liées à la réalisation même de toutes les infrastructures découlant de la tenue des Jeux olympiques.

Quoi qu'il en soit, six ans plus tard, lors de la présentation en mai 1976 de mon discours sur le budget, et cela à peine deux mois avant l'ouverture officielle des jeux, il me fallait déjà pourvoir au financement d'un déficit olympique estimé à un milliard de dollars dont 800 millions devaient être à la charge de notre gouvernement et deux cents millions à la charge de la ville de Montréal.

Déjà l'équilibre budgétaire auquel je faisais face était affecté par la croissance rapide des coûts des programmes d'assurance hospitalisation, d'assurance santé et d'éducation, le tout étant une conséquence directe d'une part de la croissance de la demande et, d'autre part, des effets pervers de l'inflation sur les demandes de hausses de salaires causées surtout par l'environnement international des prix de l'énergie. Pour faire face à cette flambée des coûts, je devais accroître entre autres le financement des programmes de santé. À cet effet, j'avais fait le choix de remplacer la prime d'assurance hospitalisation par une taxe sur les salaires frappant les travailleurs et leurs employeurs, ce que l'on appelle en anglais « a payroll tax ».

Pour financer le déficit olympique, ma marge de manœuvre était de plus en plus mince et je ne voulais pas accroître l'impôt sur les revenus des individus ou celui des sociétés afin de ne pas affecter trop négativement notre position concurrentielle face aux autres provinces canadiennes et aux États américains limitrophes.

C'est ainsi qu'après quelques nuits blanches et beaucoup de discussions avec mes conseillers financiers et fiscaux, je décidais de proposer à mon premier ministre de financer le déficit olympique en maintenant la loterie olympique jusqu'à la fin de l'exercice financier 1979-80 en y ajoutant une taxe additionnelle sur le tabac et les cigarettes à un niveau qui permettait, avec le produit de la loterie, de subvenir au service de la dette olympique et d'effacer les emprunts liés à cette dette olympique sur une période de 6 ans. Le premier ministre a accepté ma proposition.

Ah oui, les Jeux de 1976 ont été tenus à Montréal dans la joie et l'allégresse, mais la population n'a pas apprécié le fardeau fiscal additionnel que nous avons dû lui imposer. Elle nous l'a fait bien savoir et de belle façon aux élections de novembre 1976. Notre formation politique a été remerciée par l'électorat et un autre parti politique a assumé la dangereuse légitimité de pouvoir lever des impôts.

Si je vous raconte cette expérience, c'est pour bien faire ressortir la lourde responsabilité qui incombe au ministre des Finances et à ses hauts fonctionnaires, soit celle de bien évaluer les coûts présents et futurs des programmes gouvernementaux et d'en informer clairement les contribuables. Dans l'enthousiasme du moment, on peut oublier momentanément le cadre financier en rationalisant les avantages de tel ou tel programme de dépenses. Cependant, la dure réalité nous ramène rapidement à la case départ : celle du cadre budgétaire préparé par le ministre des Finances et expliqué à la population. Je dirais qu'en démocratie pour tout le moins, la crédibilité du ministre des Finances est d'une importance capitale pour celle du gouvernement.

Le monde dans lequel nous vivons, tant au nord qu'au sud, fournit bien des exemples de gouvernements qui se sont enlisés dans des programmes de dépenses inconsidérées produisant déficit budgétaire par-dessus déficit budgétaire et qui, en fin de course, ont nécessité des augmentations substantielles du fardeau fiscal des contribuables. Un fardeau fiscal qui à son tour a entraîné une spirale de pauvreté réelle ou relative beaucoup plus aiguë, sans oublier l'humiliation d'une tutelle ou quasi-tutelle imposée par les banques et les organismes internationaux sur les gouvernements nationaux. La grande leçon que je tire de mon expérience comme ministre des Finances est que les bénéfices à long terme de finances publiques saines surpassent et de beaucoup ceux retirés à court terme par des programmes de dépenses qui surchargent le fardeau fiscal des contribuables.

2.- Aspects politiques liés à la fiscalité

2.1 Centralisation ou décentralisation des centres de décisions budgétaires et fiscales

Cette limite de fardeau fiscal n'est pas toujours facile à établir. Là encore la légitimité du gouvernement ou, exprimé différemment, l'appui qu'il reçoit de la population constitue un ingrédient majeur. Dépendamment des coutumes et des valeurs qui lient les hommes et les femmes d'un même pays à son gouvernement, le degré d'acceptabilité pacifique du niveau de taxation peut varier. Une chose est certaine, un gouvernement qui ne s'appuie pas sur les valeurs et les traditions de la majorité de la population qu'il dirige, ne pourra pas à terme lever suffisamment d'impôt pour payer pendant longtemps le bouclier ou l'armure artificielle qui le protège.

Il y a une expression liée à la gérance des fonds publics qui est bien connue et qui exprime clairement cette légitimité qu'a ou n'a pas un gouvernement de taxer ses citoyens. Cette expression vous la connaissez bien : « **no taxation without representation** »

C'est en ayant ce dicton à l'esprit que j'aimerais aborder une question toujours difficile à trancher pour une société et une économie en transition vers une structure démocratique et une économie de marché. Cette question est la suivante : « Les centres de décisions budgétaires et fiscales doivent-ils être centralisés » ou encore : « Quelle est la meilleure approche pour améliorer la mobilisation des ressources ».

D'entrée de jeux, j'aimerais vous dire que tant à titre d'homme politique qu'homme d'affaires, j'ai toujours eu un penchant vers la décentralisation. J'ai la conviction que les systèmes décentralisés sont généralement plus efficaces parce que plus près de la population. C'est du moins l'expérience vécue dans plusieurs pays de type fédéral. C'est aussi la forme la plus utilisée dans les grandes entreprises privées.

Le Canada, comme l'Allemagne, la Suisse ou les États-Unis, sont des fédérations relativement décentralisées en termes des interventions publiques avec deux paliers

importants de gouvernement : le gouvernement central et celui des États ou des provinces. Le troisième niveau de gouvernement relève généralement de l'autorité des provinces (ou des États) et est essentiellement composé des villes qui s'occupent des biens et services locaux.

Dans la fédération canadienne, le gouvernement fédéral a la responsabilité habituellement dévolue aux gouvernements centraux (affaires extérieures, défense, banques, monnaie etc.) et d'un nombre limité de grands programmes de sécurité du revenu (assurance chômage, rente de vieillesse de base, soutien des familles à faible revenu).

Les provinces pour leur part sont responsables des biens et services plus près de la population. À titre d'exemple, je mentionnerai la santé et l'éducation et une large gamme de programmes associés au filet de la sécurité du revenu (accidents de travail, rente de retraite basée sur le revenu de travail, assistance sociale etc.)

À quelques exceptions près, les deux paliers de gouvernement lèvent de façon autonome et concurrente leurs taxes et leurs impôts sur les mêmes assiettes fiscales. À ce titre, on peut dire que les deux paliers de gouvernement sont pratiquement sur le même pied dans les domaines de leurs juridictions exclusives. Au palier local (les villes et les villages) perçoivent les taxes foncières sur la propriété ce qui leur assure la grande partie de leurs revenus. J'ajouterai cependant que l'urbanisation poussée des dernières décennies a accru considérablement le rôle des villes dans la gestion des affaires publiques et elles réclament des champs fiscaux élargis.

Les avantages d'un système de gouvernance décentralisé sont bien connus : meilleure prise en compte des besoins et des préférences des citoyens, une plus grande efficacité dans l'organisation et la livraison des biens et services publics, notamment par le jeu de la concurrence intergouvernementale qui favorise un degré plus élevé d'expérimentations et d'innovations conduisant à de nouvelles solutions aux problèmes et aux défis nouveaux.

Les désavantages d'une décentralisation des interventions publiques et de la fiscalité sont aussi bien connus : problèmes d'efficacité productive; problèmes d'inefficacité fiscale; problèmes d'équité. Tous ces problèmes sont présents à divers degrés dans toute organisation décentralisée. *Les solutions pour mitiger les désavantages* sont également connues et elles sont de deux types :

- a) l'utilisation de programmes de transferts intergouvernementaux et de standards nationaux;
- b) la coordination des politiques, l'harmonisation fiscale et les accords de perception fiscale.

Certes, un régime décentralisé nécessite plus de débats, et chez nous les chicanes fédérales/provinciales font presque partie de notre sport national. Cependant, la réalité des choses est que la coopération intergouvernementale a produit, au Canada, des résultats impressionnants. On peut mentionner à cet égard : la mise en place d'un régime

d'assurance maladie, le développement d'un système de l'enseignement post-secondaire, le déploiement d'un large filet de sécurité du revenu, des accords de perception fiscale facilitant l'harmonisation et la coordination des interventions fiscales, le programme de péréquation qui a contribué largement à la stabilisation du revenu des provinces moins développées économiquement.

Par contre, la lutte acharnée menée avec succès à partir de 1995 par le gouvernement central pour éliminer les déficits budgétaires a cependant laissé des traces et rendu plus acrimonieuses les relations intergouvernementales. Malgré ces difficultés de parcours, je considère la décentralisation des décisions budgétaires et fiscales comme un puissant outil de gestion des affaires publiques. J'avancerais même que :

- a) plus un pays est vaste du point de vue géographique, plus le système fédéral est approprié;
- b) plus la composition culturelle et linguistique régionale de la population nationale est diversifiée, plus le régime fédéral facilite une cohabitation harmonieuse.

Pour le contribuable, le constat que différents paliers de gouvernement occupent, exclusivement ou non, différentes assiettes fiscales ou que la division d'un champ particulier de taxation soit égale ou non n'a pas de conséquence dans la mesure où toutes les taxes sont supportées par le même contribuable et affectées aux dépenses de service public; mais ce qu'il y a de plus important est le fait que c'est le même citoyen qui élit les deux paliers de gouvernement.

Sur cette question de la centralisation ou de la décentralisation, comme je le disais il y a un instant, mon expérience politique et d'affaires m'amène à conclure que les avantages de la décentralisation l'emportent largement sur les inconvénients. De plus, un système décentralisé permet une meilleure participation des citoyens au débat public et génère une plus grande cohésion politique et sociale dans le développement et l'atteinte des objectifs communs.

2.2 L'éducation des jeunes, une priorité budgétaire

Comme je l'ai répété à plusieurs reprises depuis le début de ma causerie, peu importe le pays où l'on se trouve, la ponction fiscale a ses limites et le produit des taxes et des impôts doit être utilisé avec beaucoup de discernement. Dans ce contexte de rareté, dans quel champ d'activité une société en voie de développement devrait-elle investir le plus?

Les travaux économiques portant plus directement sur les facteurs de croissance économique identifient non seulement la composition du panier des taxes, mais aussi l'usage que font les gouvernements des deniers publics.

Dans l'explication «classique» de la croissance, les moteurs étaient l'accroissement naturel de la population et le progrès technologique qui venaient par soi-même, sans l'influence du gouvernement. La taxation ne se faisait sentir que sur les parts relatives des

revenus de travail et de capital. Or, les avancées plus récentes en sciences économiques tendent à montrer que la croissance et les innovations technologiques dépendent de l'accumulation de capital humain et physique, laquelle est affectée par la taxation et les dépenses gouvernementales.

Ainsi, des dépenses publiques relativement plus «productives», à recettes fiscales données, peuvent accroître le rythme de la croissance, comme le montrent les études récentes dans ce domaine. La partie de l'étude portant sur le Canada, illustre qualitativement la nature des arbitrages possibles entre les types de taxes et les types de dépenses publiques ainsi que leurs effets potentiels sur l'évolution des revenus à long terme.

Le scénario le plus favorable à la création de « richesse » serait celui où une baisse des taxes sur le revenu du travail serait compensée par une baisse des dépenses publiques qui prennent la forme de transferts aux individus.

Le scénario le plus défavorable serait une baisse des taxes à la consommation compensée par une baisse des dépenses publiques au titre des biens et services publics au sens strict.

Quelles sont plus spécifiquement les dépenses productives? L'étude tend à démontrer que ce serait celles qui génèrent des bénéfices sociaux nets, c'est-à-dire qui dépassent largement, et non pas à la marge, le coût social des taxes et des impôts qui les financent. Il y a plusieurs formes de dépenses dites productives, mais celles que **je voudrais singulariser est l'éducation.**

Dans un environnement où les ressources fiscales sont limitées, l'investissement le plus rentable qu'un État puisse effectuer est celui d'investir dans la formation de ses jeunes. La formation du capital humain est essentielle à la formation de capital physique et c'est la conjonction de ces deux éléments qui assure la croissance économique future et le niveau de vie des citoyens.

La qualité du capital humain d'une société est devenue sans l'ombre d'un doute l'ingrédient essentiel au dynamisme et à la compétitivité de l'économie. Les individus avec des niveaux plus élevés d'éducation et de formation professionnelle et technique développent des habilités et des compétences qui sont fortement valorisées par le marché du travail. Elles le sont plus qu'autrefois, ce qui accroît – on a tendance à l'oublier - l'incitation à les acquérir et à choisir les occupations où ces habilités sont récompensées.

De même, le marché récompense fortement l'entrepreneurship, l'originalité et la création. On peut donc comprendre pourquoi il y a une hausse des activités d'innovation et de création dans le monde. Beaucoup d'entreprises ont été créées dans de nouveaux domaines et elles ont connu une croissance fulgurante. De plus, les nouvelles technologies favorisent ceux et celles qui ont le plus de qualifications professionnelles et techniques au détriment des moins qualifiés.

Les évidences empiriques de la recherche, si on les prend au pied de la lettre, suggèrent que la stratégie la plus porteuse **à long terme est d'investir d'abord dans les très**

jeunes pour améliorer leur apprentissage de base pour ensuite accroître l'obtention d'un diplôme d'études secondaires. À mon sens, les niveaux d'études primaire et secondaire doivent être gratuits et ouverts à tous les jeunes. La deuxième priorité devrait être celle des écoles professionnelles où on y enseigne les métiers et les techniques les plus en demande sur le marché du travail local et régional. Le niveau universitaire est important mais il devrait être largement financé par les usagers, quitte à offrir des bourses d'études importantes aux étudiants brillants venant de familles moins fortunées. Je ne verrais pas d'un mauvais œil le fait que l'État signe avec ses boursiers des contrats obligeant les bénéficiaires à travailler dans leurs pays respectifs pour des périodes données.

3.- Mondialisation, concurrence et démocratie

En guise de conclusion, j'aimerais élargir mon propos pour le placer sur une toile de fond beaucoup plus vaste, celle de la mondialisation et des ses effets sur notre vie quotidienne. D'ailleurs, en ce faisant, je n'ai pas l'impression de m'éloigner tellement du thème principal de cet atelier car l'amélioration de la mobilisation des ressources et des systèmes de taxation ne peut pas se faire sans avoir à l'esprit l'environnement international dans lequel nos pays respectifs évoluent.

Le phénomène de la mondialisation est un sujet aux multiples facettes. Il ne laisse plus personne indifférent, tant devient évident, un peu plus chaque jour, l'impact considérable qu'il a sur la vie des entreprises et des citoyens un peu partout à travers le monde.

À l'origine, la plupart des promoteurs du libre-échange considéraient l'application de la liberté d'entreprendre à l'échelle régionale ou mondiale, comme un moyen efficace d'accroître la concurrence, de permettre une meilleure utilisation des ressources au profit des consommateurs et de favoriser comme le souhaitaient les pères du marché commun européen, la paix entre leurs nations.

Cependant, peu de personnes avaient réellement envisagé que la mondialisation des marchés allait changer si profondément le rôle de l'État, voire même le fonctionnement de nos gouvernements autant ceux évoluant en système démocratique que les autres.

Le schème de référence qui en découle a comme conséquence paradoxale de placer le citoyen non pas à la merci du vote de la majorité s'il vit en démocratie ou à une autre forme de consensus national lié à sa culture ou à ses traditions, mais plutôt à la merci de décisions prises ailleurs, par des structures sur lesquelles il n'a aucun contrôle ou influence.

Cette situation apparaît encore plus évidente depuis l'éclatement du bloc soviétique et de la chute du mur de Berlin car, depuis cette date, le monde occidental tout au moins n'a plus à démontrer chaque jour la supériorité de l'économie de marché sur celle de l'économie dirigée, ni à défendre ses valeurs démocratiques par rapport à celles de la dictature communiste.

Par contre, il ne faudrait pas que, dans l'enthousiasme de la mondialisation, les occidentaux oublient leurs valeurs qui leur sont si chères et encore moins qu'ils fassent fi de celles des autres communautés culturelles, religieuses et linguistiques de la planète. Voilà la toile de fond sur laquelle il faut dessiner le monde de demain.

Je me réjouis du fait que des intellectuels et des dirigeants de mouvements sociaux prennent conscience de certains des effets pervers de la mondialisation et qu'ils l'écrivent ou le disent publiquement. Ces gens croient, à tort ou à raison, que par une curieuse sorte d'effet de domino, une nouvelle dictature est en train de s'installer, une dictature d'affaires sans foi ni loi, sans conscience sociale et qui se nourrit aussi bien de la force de travail et de l'esprit d'initiative, que de sa propre quête de survie.

Quoi qu'il en soit, une chose est cependant certaine: **« le village global existe mais il n'y a toujours pas, à la tête de ce village, un conseil municipal démocratiquement élu. »**

Une telle situation inquiète beaucoup de gens qui se demandent : « qui tire les ficelles » et plus important encore : **« quelles sont les valeurs que le village global est en train de promouvoir ? »**

À l'échelle nationale, la liberté individuelle, la liberté d'entreprendre et les préoccupations sociales ont tendance à se fondre pour créer un certain équilibre. Même si cet équilibre n'est pas parfait, la justice sociale qui en découle trouve sa légitimité dans l'aval qu'elle reçoit soit du processus démocratique ou, selon le cas, des autres formes de consultation par lesquelles les consensus nationaux s'établissent.

Par exemple, j'ai été frappé, en écoutant les reportages télévisés sur le Sommet de la terre tenu en Afrique du Sud l'été dernier, par la vision contradictoire des participants à cette grande conférence avec celle qui est généralement véhiculée dans les communiqués de presse des rencontres de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce). Au Sommet de la terre, les participants ont demandé plus d'intervention des États; aux rencontres de l'OMC c'est le contraire. Qui a tort qui a raison ?

Dans son ouvrage intitulé : « L'ordre économique mondial » et publié chez Fayard l'an dernier, l'économiste Peter Cohen écrit; « La mondialisation encourt deux critiques majeures : elle est inégalitaire en ce sens qu'elle creuse le fossé entre les nations riches et les nations prolétaires, démentant ainsi l'axiome principal des partisans du libre-échange; elle remet en cause les choix sociaux institutionnels et redistributifs des nations. La critique est radicale : elle désigne une double contradiction entre croissance et équité d'un côté, entre universel de marché et universel démocratique de l'autre » fin de la citation.

Regardons d'un peu plus près comment les choses se passent dans la froide réalité du quotidien. Et ce n'est pas à des gens comme vous que j'apprendrai que fabriquer le meilleur produit au meilleur coût exige le goût du risque, de la discipline et du savoir-faire. De plus, pour ceux qui veulent accroître leur part de marché et tenter l'aventure de l'international, il leur faut aussi avoir accès au marché financier.

Ceci étant dit, nous ne pouvons pas non plus reprocher aux entreprises de chercher à se donner les moyens d'être plus concurrentielles et de vouloir accroître leurs ventes sur le marché mondial. Il faut cependant être assez lucide pour reconnaître que plus les moyens financiers sont importants, plus les entreprises sont à même de saisir les opportunités qui s'offrent à elles, soit d'acheter un concurrent, soit de s'amalgamer ou de se fusionner avec d'autres et ainsi décider des endroits où s'effectueront les implantations industrielles de façon à mieux contrôler leurs coûts et leurs niveaux de production de même que les différents canaux de distribution.

Pour leur part, les propriétaires ou dirigeants de petites et moyennes entreprises, surtout celles encore naissantes dans les pays en développement, se demandent comment ils pourront concurrencer les multinationales sur leurs propres marchés et ou obtenir le financement pour se déployer au plan international.

Ce qui est vrai pour les entreprises l'est aussi pour les pays qui veulent améliorer leur économie et leur niveau d'emploi. C'est ainsi que plus la base économique d'un pays est forte, plus ce pays a intérêt à s'associer à d'autres pour étendre sa zone d'influence et celle de ses agents économiques et par ricochet, accroître sa richesse nationale. D'autre part, les pays en voie de développement ou en transition ont aussi intérêt à s'associer mais ils se demandent comment leur économie nationale et leurs citoyens pourront bénéficier de la mondialisation.

L'objectif de mon propos, vous l'aurez remarqué, est de faire prendre conscience que la concentration économique ne peut pas être l'instrument de la répartition de la richesse dans le monde. Nous avons aujourd'hui le cartel du pétrole, est-ce que la mondialisation nous donnera demain celui des banques, des communications, du transport aérien ou encore celui de l'industrie du loisir et de la culture?

On ne voit pas venir le coup, mais le processus est toujours le même :

- le **libre-échange** provoque la déréglementation;
- la **déréglementation signifie plus de concurrence** et moins d'intervention étatique;
- la **concurrence** conduit à la mondialisation de l'économie;
- la **mondialisation** de l'économie provoque la concentration des entreprises;
- la **concentration** des entreprises crée des monopoles ou quasi-monopoles et tue la concurrence.

Dans ce contexte, quelle structure possédera la légitimité nécessaire pour régler, si nécessaire, ces monopoles ou quasi-monopoles transfrontaliers. Quelle structure aura la légitimité et la capacité de lever les 49 milliards \$, mentionnés dans le Rapport annuel des Nations Unies de l'an 2000, pour résoudre annuellement les principaux problèmes d'alimentation et d'assainissement d'eau et de santé des populations démunies dans le monde.

Le village global qui s'érige n'a pas à sa tête de Conseil municipal possédant la légitimité nécessaire pour prendre des décisions et encore moins celle d'en assurer l'exécution.

J'admets, à prime abord, qu'il peut paraître illusoire de penser, qu'à court terme, on puisse être à même de réconcilier les acquis économiques des pays développés avec les besoins, ne serait-ce que vitaux, des pays pauvres. Les paramètres à considérer sont effectivement très nombreux et variés et les solutions à trouver, d'une complexité équivalente. Permettez-moi d'énumérer quelques-uns seulement des problèmes à résoudre :

Comment mettre en concurrence des travailleurs dont l'écart de niveau salarial et de conditions d'emploi est si grand, sans les ravalier l'un et l'autre au rang d'une ressource naturelle à exploiter?

Comment éviter que le droit à l'identité, à sa culture, à sa langue et à sa religion qui fait partie inhérente de la fierté et de la capacité d'agir des peuples et des communautés ne soit brimé ou noyé par les exigences d'accès au marché des multinationales du divertissement?

Comment tendre vers l'équité sociale sans qu'elle ne soit vue comme un frein au développement économique des entreprises ?

Comment ouvrir ses frontières sans risque pour la santé publique et les mouvements terroristes?

Comment aller à l'encontre de tous les régimes réglementaires que se sont donnés les pays développés au chapitre des normes de production et qu'ils ont élaborés souvent au nom de l'intérêt public et qui constituent autant de barrières pour des pays en développement qui tentent d'accéder à ces marchés ?

Tout ça peut paraître pessimiste mais, quand je regarde tout le bouillonnement des milieux intellectuels autour du thème de la mondialisation, je demeure confiant. Quand je vois les écrivains qui se réunissent autour du thème de la mondialisation, je demeure confiant; quand je vois les Autochtones des Amériques qui s'unissent pour mieux se faire entendre, je suis optimiste.

Enfin, quand je vois des réunions comme celles-ci ou des hauts fonctionnaires venant de différents pays se réunissent pour trouver des voies de solution à des problèmes communs, je me dis que la mondialisation se fait de moins en moins en vase clos. Elle donne de plus en plus lieu à de grands débats auxquels participent des citoyens et des groupes sociaux de tous les continents et qui à leur façon influencent les dirigeants de leur pays dans leur prise de décision.

Somme toute, la mondialisation a besoin d'une morale et ça ne peut pas être uniquement celle des pays riches.

Raymond Garneau
Marrakech, Maroc
Le 10 décembre 2002