



**Fiscalité, répartition de la richesse
et inégalités interrégionales au
Québec et au Canada**

Mémoire présenté
à la
Commission sur le déséquilibre fiscal
par le
Conseil central des syndicats nationaux du
Saguenay–Lac-Saint-Jean

Octobre 2001

Table des matières

	Page
<u>PARTIE I</u>	
Sommaire	4
L'objet du mémoire	5
Les fondements institutionnels de la fiscalité et de la redistribution	
de la richesse	7
La trajectoire du Québec vue dans une perspective canadienne	10
Les choix politiques du début des années 1970	10
L'évolution comparée du Québec	12
L'évolution des disparités économiques régionales	19
Bilan et recommandations	22
<u>PARTIE II</u>	
Ampleur et évolution des inégalités au Québec : perspectives québécoise et canadienne	25
Présentation du document	26
Objet	26
Nos hypothèses	26
Les sources de données	28
Les écarts interrégionaux de niveau d'emploi analysés dans une perspective canadienne	29
Portrait ponctuel des inégalités interrégionales, 1995-2000	29
Taux d'emploi canadien et inégalités interrégionales, entre 1987 et 1999 :	
variations concomitantes	34
Taux d'emploi et inégalités entre les provinces : variation concomitante	36
Taux d'emploi des provinces et inégalités intraprovinciales : variation concomitante	37
Synthèse	39
Notre conclusion	42
RÉFÉRENCES	45
ANNEXE I	46
ANNEXE II	47

Partie I

Sommaire

Le mémoire du Conseil central CSN du Saguenay–Lac-Saint-Jean adresse à la Commission sur le déséquilibre fiscal certains constats incontournables sur les *impacts* sociaux, démographiques, sanitaires et économiques de la redistribution, par l'État fédéral et provincial, de la richesse entre les populations des régions économiques qui composent le Québec.

À l'évidence, la Loi constitutionnelle de 1982, loi suprême du pays, *subordonne* le pouvoir de prélever et de redistribuer la richesse à la promotion de l'égalité des chances de tous, quelle que soit leur région d'appartenance (Loi constitutionnelle de 1982, partie III *Péréquation et inégalités régionales*, article 36, paragraphe 1). Or, l'examen de certains choix politiques du début des années 1970 et de l'évolution de la réalité québécoise depuis lors montre le lourd tribut démographique, social et économique que la société québécoise doit payer du fait d'avoir maintenu et amplifié les disparités entre les populations régionales. Le maintien chronique de l'inégalité des chances selon le territoire d'appartenance a provoqué la désintégration du tissu social avec l'accroissement concomitant des besoins individuels et de la demande de services pour y pallier.

Dans le contexte de la réflexion amorcée par la Commission, le conseil central affirme que l'équilibre fiscal n'a de sens que s'il vise, à priori et impérativement, à garantir une redistribution de la richesse axée sur la diminution systématique et drastique des inégalités régionales qui rongent le Québec. À cet égard, un *critère* premier se pose pour agir sur les disparités et mesurer les progrès ou les reculs : *la répartition de l'emploi* entre les populations. Celle-ci détermine le sort voulu par l'État à l'égard des collectivités, qu'elles soient locales, régionales ou nationales.

Il ne suffit donc pas, pour le Québec, de s'assurer d'obtenir sa juste part d'Ottawa. Il faut tout autant *réformer* les mécanismes inégalitaires du gouvernement et de l'administration québécoise qui font en sorte que tout rehaussement de la capacité financière du Québec ne fera, dans le modèle québécois actuel, que contribuer à accélérer la désintégration des régions et, partant, celle déjà bien engagée du Québec lui-même.

L'objet du mémoire

Avec les membres de la Commission sur le déséquilibre fiscal, le Conseil central CSN du Saguenay–Lac-Saint-Jean veut partager ses constats et ses réflexions sur les impacts du maintien des inégalités dans la redistribution par l'État de la richesse entre les populations, que celles-ci soient locales, régionales, provinciales ou nationales et que cet État soit provincial ou fédéral.

Après un rappel des fondements institutionnels qui encadrent au Canada la fiscalité et la « redistribution de la richesse entre les régions »¹, notre mémoire établira, dans un second temps, les résultats des choix politiques des années 1970, à la lumière de l'évolution de la réalité démographique, économique et sociale du Québec considéré dans l'ensemble canadien. Ces constats interpellent tout autant l'activité redistributive de l'État québécois à l'égard des populations locales et régionales que celle-ci de l'État fédéral. Dans un troisième temps, il s'agira d'identifier la nature des conditions à établir et des critères à privilégier pour faire en sorte que l'usage du pouvoir fiscal canadien et québécois puisse corriger le tir et contribuer réellement à réduire les inégalités interrégionales qui minent actuellement le Québec. Telle est la *première* partie de notre mémoire.

La *seconde* partie, intitulée « Ampleur et évolution des inégalités interrégionales au Québec : perspectives québécoise et canadienne » est extraite d'une analyse émanant de scientifiques et citoyens du Saguenay–Lac-Saint-Jean, analyse que le conseil central tient à porter à l'attention de la Commission parce qu'extrêmement pertinente aux *résultats* évolutifs des politiques publiques appliquées au Québec et au Canada. Sur la base des données officielles disponibles, cette partie s'applique à vérifier s'il existe une *relation* (à la fois inverse, généralisable et significative) entre l'ampleur des écarts interrégionaux de niveau d'emploi et le niveau relatif de prospérité des provinces et de leurs régions économiques. Le cadre de cette comparution devant la Commission ne se prête pas à l'exploration du *rapport de cause à effet* qui peut exister, de deux façons, à l'égard de la relation vérifiable entre la prospérité relative des provinces et la faiblesse des inégalités interrégionales à l'intérieur de celle-ci : soit que la réduction des inégalités favorise la prospérité des provinces qui la pratiquent; soit que les provinces prospères

¹ Selon les termes d'un document de la Commission.

restent les seules à pouvoir se payer le luxe de réduire les inégalités entre les régions. Cette analyse, même partiellement reproduite par nous, nous met sous les yeux la trajectoire comparée du Québec... et l'ampleur effrayante des défis qu'elle pose. Il ne suffit plus de pointer du doigt l'impact de l'activité de l'État fédéral.

Les fondements institutionnels de la fiscalité et de la redistribution de la richesse

« La solidarité présente ainsi les caractéristiques d'un *bien collectif*, au même titre que la défense nationale, la justice ou l'éclairage public : *tout le monde a intérêt au développement de ce bien, mais personne n'a intérêt à s'engager dans la production de ce bien*. Ainsi, tout le monde a intérêt à vivre dans une société plus solidaire mais personne n'a intérêt à être solidaire tout seul ! »
J. Généreux, « *Introduction à la politique économique* ».

Que le Québec ait endossé ou non la *Loi constitutionnelle de 1982*, il reste que la loi suprême du pays auquel nous appartenons détermine et consacre l'existence des législatures provinciales, reconnaît leur compétence exclusive, ou quasi exclusive, sur leur territoire et sur leurs ressources naturelles. De même, la Loi constitutionnelle détermine-t-elle certains droits et certaines finalités fondamentales pouvant même avoir pour effet d'invalider « les dispositions incompatibles de toute autre loi [fédérale ou provinciale] » (article 52).

Parmi les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*, deux articles sont primordiaux eu égard aux impératifs de la redistribution de la richesse. L'article 15 affirme le droit à l'égalité :

« *La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice indépendamment de toute discrimination...* »

Il est, sur cette base, légitime de postuler que l'inégalité des chances induite par une redistribution chroniquement inégalitaire de la richesse, selon la région d'appartenance des personnes, contreviendrait à la loi fondamentale du pays.

Autre dispositif déterminant, la partie III de la *Loi constitutionnelle de 1982* s'intitule précisément « *Péréquation et inégalités régionales* ». On trouve, à cet article 36, deux paragraphes distincts. Le second, souvent évoqué par maints intervenants, renvoie à l'obligation constitutionnelle de soutenir les gouvernements provinciaux pour leur permettre d'assurer les « services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables » (article 36,

paragraphe 2). Nous ne traiterons pas de cette dimension abordée par ailleurs dans le mémoire national de la CSN.

C'est le paragraphe 1 de cet article qui intéresse ici. On y lit :

Partie III

Péréquation et inégalités régionales

36. (1) *Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures [provinciales] et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :*

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;*
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances.*

Ce paragraphe, conformément aux dispositions de l'article 15, fait devoir au Parlement fédéral et aux législatures provinciales (dans la mesure où elles y sont engagées) de promouvoir l'égalité des chances pour tous *sur la base* même de leur appartenance à un territoire régional². Plus spécifiquement, le sous-paragraphe « b » identifie le développement économique comme moyen pour réduire l'inégalité des chances. Or, le concept de développement économique régional signifie une croissance [économique] sans génération d'inégalités entre les régions constitutives du pays et/ou de la province.

Sous l'éclairage de l'article 36, il appert que les concepteurs de la Loi constitutionnelle comprenaient la distinction fondamentale entre deux *opérations distinctes et séquentielles* liées à la redistribution de la richesse. La première consiste à répartir les masses monétaires – et donc l'emploi et le revenu – afin d'obtenir certains résultats, en l'occurrence une réduction des inégalités économiques entre les régions, de manière à obtenir l'égalité des chances entre les citoyens, quelle que soit leur région d'appartenance; ce qui relève de la politique économique.

La seconde, appelée politique budgétaire, est tributaire de cette première ventilation. Elle consiste à traduire en services ou autres transferts publics, les masses monétaires précédemment déterminées. Il est évident que cette traduction budgétaire devrait être adaptée à la « topographie sociale » des besoins régionaux. En distinguant et en « séquençant » ces deux opérations, on éviterait notamment de disqualifier a priori des populations régionales de l'accès à l'argent public du fait qu'elles ne répondent pas aux critères administratifs qui président, actuellement au Québec, à la répartition « mur à mur » d'enveloppes budgétaires³, tenant lieu de politique de redistribution de la richesse.

C'est donc à la lumière de cet article que nous nous livrerons à l'analyse de la trajectoire du Québec.

² Le Canada est subdivisé en 70 régions économiques environ. Celles-ci correspondent, à peu de choses près en ce qui touche le Québec, au découpage connu de nos régions. (Voir le tableau 1, partie II de ce mémoire)

³ Théoriquement, le modèle québécois actuel de répartition en fonction de critères sectoriels de services (voir l'exemple présenté en annexe I) peut priver une région jeune du financement public, du seul fait que le Québec répartit une partie congrue des fonds publics par le truchement du secteur de la santé où les critères administratifs favorisent les régions comptant de plus fortes proportions de personnes âgées. Pis encore, on privera la région jeune du financement voué à l'éducation, du fait que les disparités économiques chroniques l'ont vidée progressivement de ses géniteurs et, par conséquent, des enfants qui sont le critère d'attribution du financement de l'éducation primaire et secondaire. De la sorte, une politique budgétaire qui tient lieu de politiques économique et sociale peut tuer, théoriquement, des régions entières. Dans le modèle québécois, la pratique correspond à la théorie...

La trajectoire du Québec vue dans une perspective canadienne

La trajectoire démographique, économique et sociale du Québec, au fil de son histoire récente, est un témoin de tout premier ordre pour saisir la portée des *orientations* prises et maintenues sur plusieurs décennies, pour en voir l'impact non seulement sur les régions mais sur l'ensemble du Québec et pour cerner l'importance des disparités régionales dans les processus mis au jour. Pour ce faire, le mémoire utilise les données officielles disponibles, en particulier les séries chronologiques CANSIM colligées dans le temps long par Statistique Canada.

Les choix politiques du début des années 1970

Au terme des années 1960, les gouvernements fédéral et provincial, leurs conseillers, les universitaires et les formations politiques d'alors partageaient des points de vue convergents sur la façon de mettre la société et l'économie québécoises au diapason des sociétés évoluées. Pour l'essentiel, la tension traditionnelle entre une orientation régionaliste et une option centralisatrice s'est alors résolue en faveur de cette dernière option. Le Rapport HMR (Higgins, Martin, Raynault) est probablement l'expression la plus achevée des choix de société qui se tramaient dans l'élite politique d'alors⁴. La stratégie générale retenue consistait à faire de Montréal le *seul* pôle de croissance du Québec « par une politique de croissance (distincte d'une politique de développement)⁵ » et à faire le « pari » (sic) de la propagation de la prospérité montréalaise vers les zones périphériques.

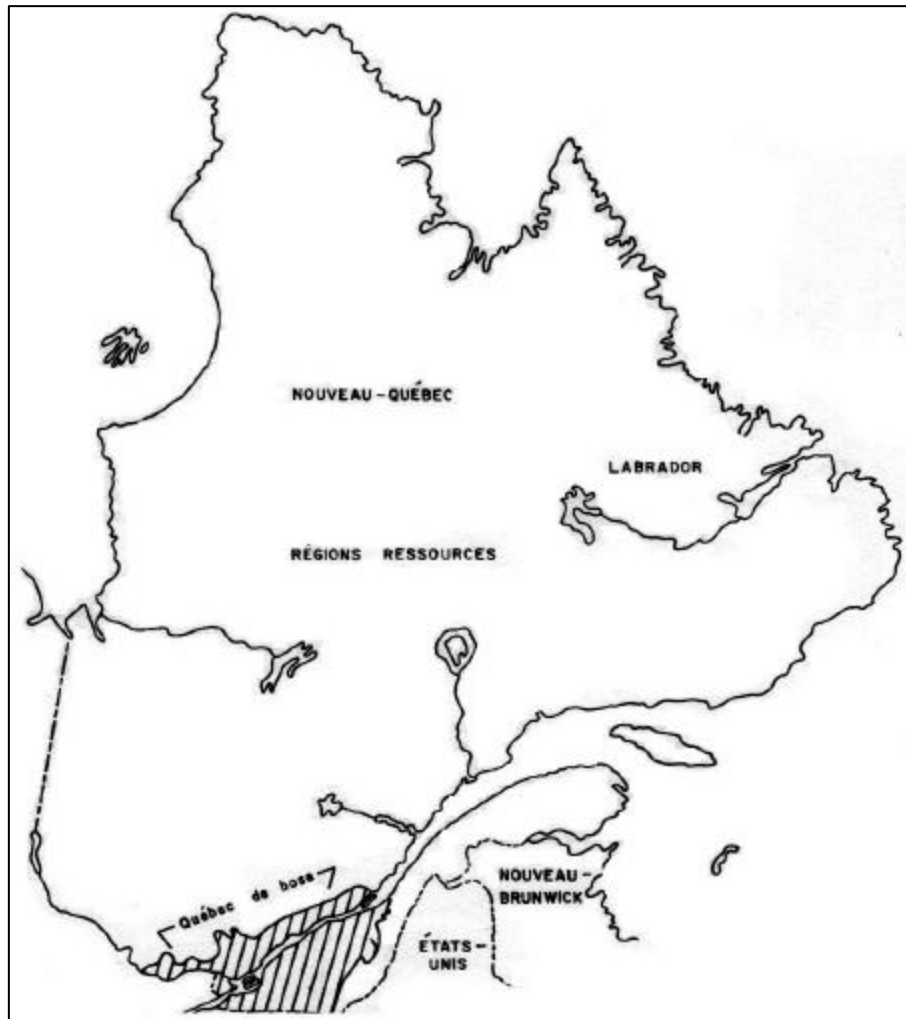
Au chapitre des *moyens* pour mettre en œuvre ce projet, les instruments privilégiés relevaient tous du financement public : investissement dans les infrastructures (santé, éducation, administration gouvernementale...); entreprises publiques; mesures incitatives publiques... HMR prévoyait que cela déplacerait les populations des régions périphériques, concluant en cette matière : « *Il n'y a rien de répréhensible à supprimer la pauvreté et le chômage dans une région*

⁴ Pour une analyse plus détaillée, voir *Radiographie d'une mort fine...* (2000), p. 180-190

⁵ Rapport HMR, p. 153.

peu développée en attirant la population dans une ville dynamique... » (p. 145). Il apparaissait « bon » d'aider les régions en les vidant de leur population.

Bien d'autres témoins existent, attestant du consensus de certains⁶ sur la façon de concevoir le Québec moderne. La carte de l'OPDQ, qui consacra alors le concept de « régions ressources », synthétise bien cette vision du Québec.



Source : Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), Direction générale de la planification. **Les orientations du développement du Québec. L'aménagement du territoire et le développement économique** (Document de travail interne – 1^{re} version), Québec, OPDQ, 1973, 173 pages, p. 29-33.

⁶ On trouvera des énoncés clairs sur divers scénarios tous convergents dans : les travaux de Gérard Fortin (*La fin d'un règne*, 1970); *La solution*, programme du Parti Québec, 1970 (p. 35-37); la déclaration du ministre Garneau au Montreal Board of Trade, 1970; les documents de l'OPDQ, (1973).

Quelqu'en soit les modalités, le choix fait entre 1968 et 1973 environ consistait à privilégier une concentration métropolitaine de la redistribution de la richesse, de manière à obtenir les résultats économiques escomptés, sans évaluation du risque démographique, social et sanitaire.

Dans les décennies suivantes, des avertissements ont été transmis aux autorités politiques sur les impacts déjà mesurables de ces choix⁷. On y constatait la mise en œuvre d'un processus de désintégration progressif du tissu social affectant d'abord les municipalités, ensuite les MRC et les régions, pour ensuite se refléter à l'échelle du Québec comme ensemble.

L'évolution comparée du Québec

Notre propos est ici *d'illustrer les résultats* découlant des orientations maintenues au Québec en matière d'utilisation de la richesse collective depuis les années 1970. Des travaux d'analyse fouillés et étayés existent pour qui veut approfondir le sujet. Pour notre part, nous voulons sensibiliser les membres de la Commission sur les impacts lourds et mesurables liés aux choix de redistribution qui prévalent au Québec, sans égard à la hauteur des contributions fédérales.

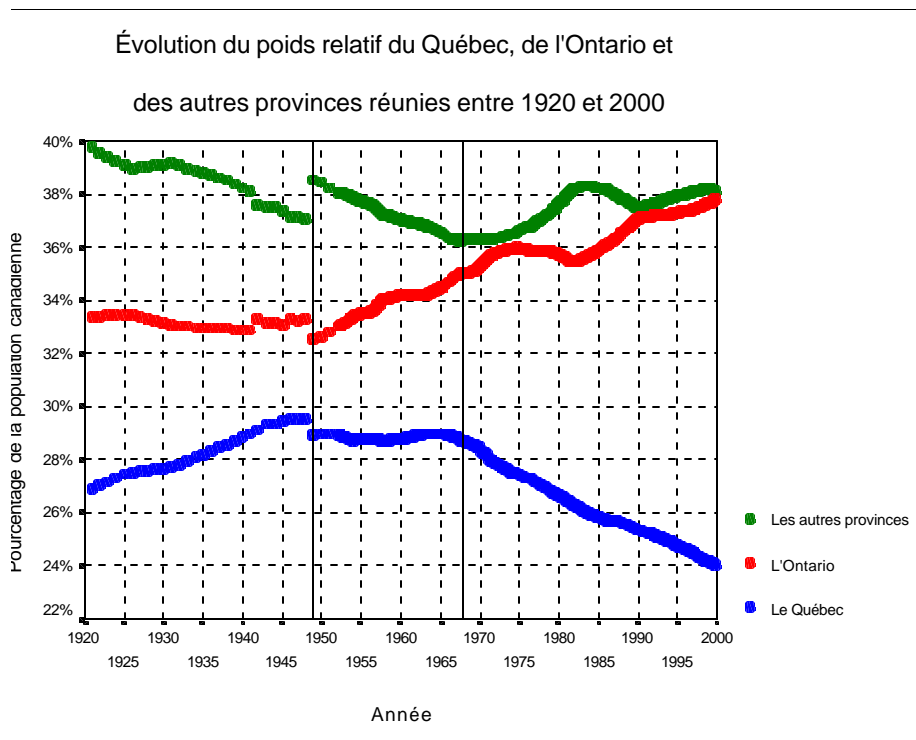
Beaucoup d'autres données probantes que celles présentées ci-après auraient pu contribuer à dresser un état complet de notre situation. Puisqu'au-delà des données qui en témoignent, la réalité est cohérente, la Commission y aurait vu aussi *un Québec en difficulté* dans sa politique sociale et démographique comme dans sa politique économique. Nous nous dirigeons vers un cul-de-sac où les localités et les régions larguées n'auront été que des précurseurs du destin de l'ensemble.

Pour saisir un peu notre trajectoire collective, les graphiques qui suivent situent l'évolution historique récente du Québec dans quelques paramètres fondamentaux. Cette évolution est exprimée dans certains cas en pourcentage de la contribution québécoise à l'ensemble canadien.

⁷ Des constats écrits explicites et démontrés ont été publiés et rendus disponibles aux autorités, en particulier celle de l'État québécois, depuis au moins 1980. Voir, par exemple : CASF, 1986; UMQ, 1986; C. Côté, 1991; Côté, Larouche, 2000; *Le Pays trahi*, 2001 (documents apparaissant en référence).

Le graphique I montre les changements de trajectoire qui ont ponctué l'histoire démographique du Québec au sein du Canada.

Graphique 1



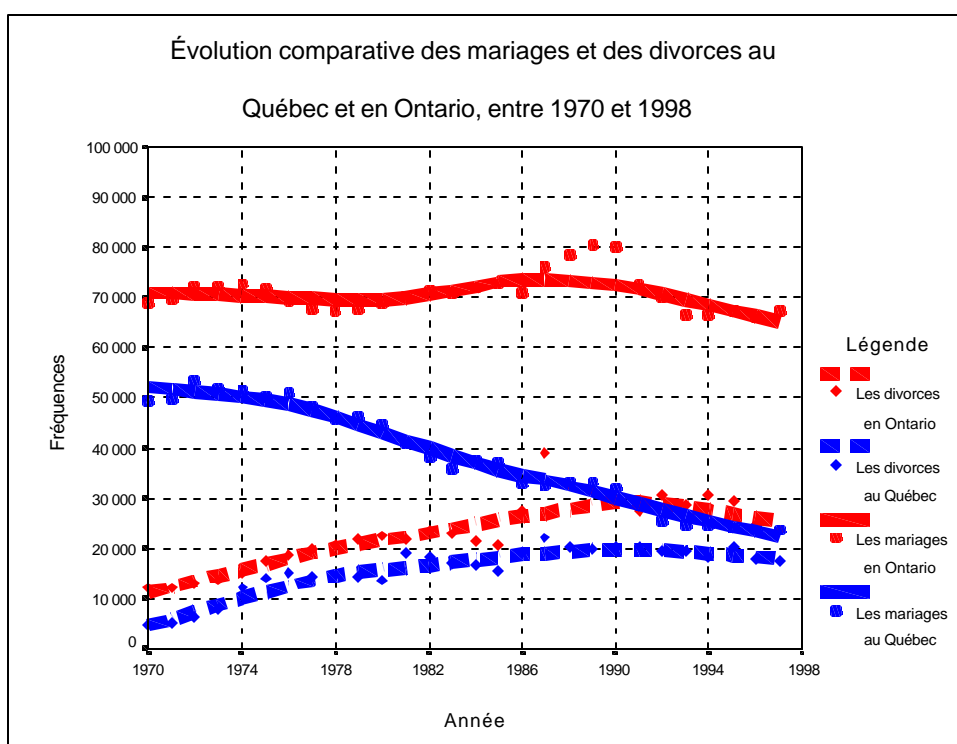
Entre 1920 et 1949, le poids relatif de la population québécoise s'accroît dans l'ensemble canadien cependant que l'Ontario reste stable et que le reste décroît sous l'influence du progrès québécois. C'est une période de colonisation de l'hinterland et de forte natalité. Entre 1949 et 1961, le mouvement d'industrialisation d'après-guerre s'accompagne en Ontario d'un mouvement démographique ascendant correspondant à un plafonnement et à une stabilisation au Québec.

En 1962, au Québec et ailleurs au Canada, on assiste simultanément à une augmentation du nombre de mariages et à une baisse paradoxale du nombre de naissances qui avaient augmenté jusqu'alors. À partir du début des années 1970, le poids démographique relatif du Québec commence à diminuer, diminution qui n'aura de cesse depuis lors. Ce moment coïncide avec l'institutionnalisation d'orientations gouvernementales tendant à regrouper les citoyens dans des

espaces urbains déterminés, avec la conversion d'une économie de production de biens matériels en une économie de services, avec la fermeture programmée et progressive de plusieurs régions. Rapidement, le Québec décroît dans l'ensemble canadien voyant ainsi sa prétention à la redistribution des ressources fiscales fondre à l'avenant.

En complément au fait démographique, le graphique 2 montre l'évolution du nombre des mariages et des divorces au Québec et en Ontario. On y voit le caractère dramatique de l'évolution québécoise où le nombre actuel de divorces équivaut presque au nombre annuel de mariages. Pendant la même période, le volume de mariages en Ontario et dans l'ensemble des autres provinces (non illustré ici) reste stable.

Graphique 2

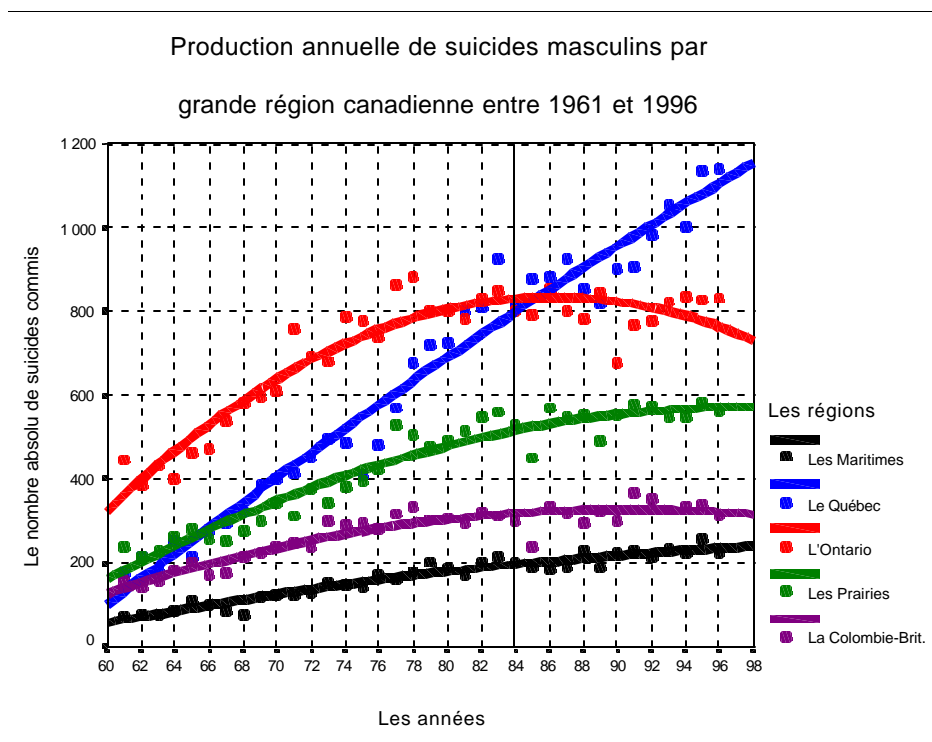


Parallèlement à ces constats, s'ajoute la saignée démographique continue que subissent plusieurs régions parmi leurs jeunes arrivés à l'âge de contribuer au remplacement naturel. Cet aspect a été clairement mis au jour et documenté dans les travaux de Charles Côté, notamment dans *Désintégration des régions...* (1991).

L'évolution démographique est une manifestation fondamentale de « l'état de santé » de notre société. De surcroît, elle détermine l'évolution de notre marché intérieur, l'avenir des collectivités vidées de leurs jeunes par une rareté chronique et entretenue d'emplois dans leur région de provenance. Elle indique l'évolution probable de notre poids politique et de notre éligibilité aux transferts fédéraux.

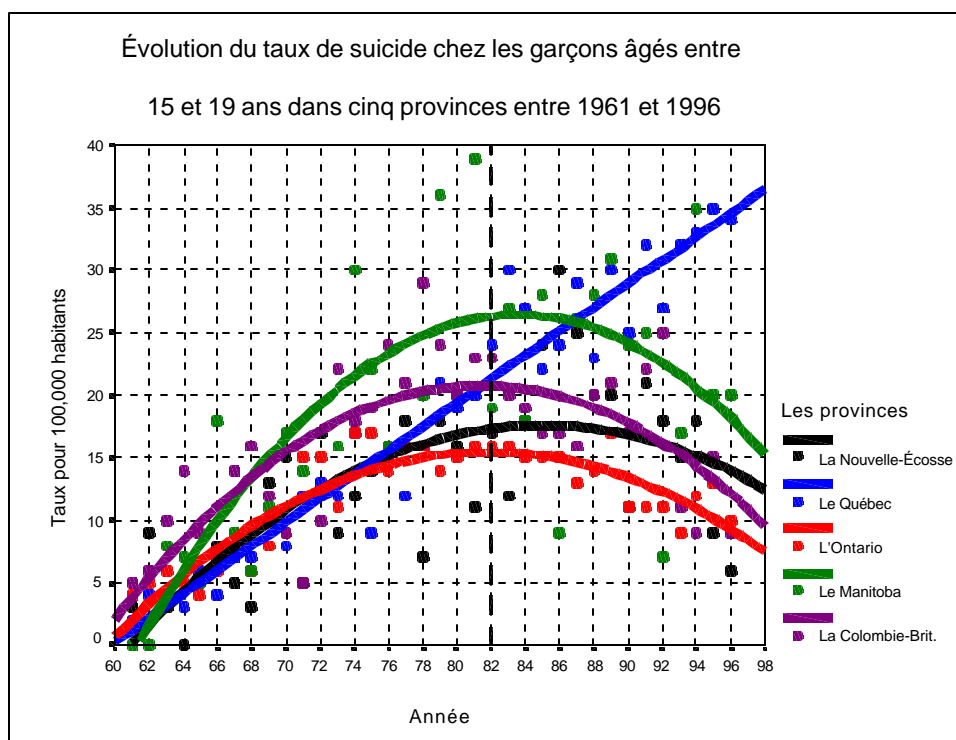
Parmi l'ensemble des faits qu'on dit sociaux, aucun ne se qualifie mieux au plan scientifique, pour suivre les pulsations d'une société, que le suicide. Chaque société a normalement un taux de suicide bien à elle et quasi invariant. C'est lorsqu'une société se désintègre que son taux de suicide s'accroît anormalement. Les graphiques 3 et 4 illustrent éloquemment le caractère distinct du Québec dans l'ensemble canadien.

Graphique 3



Avant 1962, le taux de suicide est globalement stable au Québec, comme ailleurs au Canada. En 1962, le taux de suicide se met à monter partout au Canada. *Sauf au Québec*, on assiste à un infléchissement de cette progression entre 1972 et 1984. Le suicide culmine dans les provinces autres que le Québec au début des années 1980. Au Québec, au-delà de cette date, le suicide continue d'augmenter de façon linéaire. Elle est singulière. Cette évolution qui fait que près de 25 hommes québécois chaque semaine quittent le Québec par suicide. Ce qui est vrai pour l'ensemble l'est aussi pour la plupart des groupes d'âge, tel celui que montre le graphique 4. De moins de 200 annuellement en 1962, on est passé à près de 1200 par an.

Graphique 4

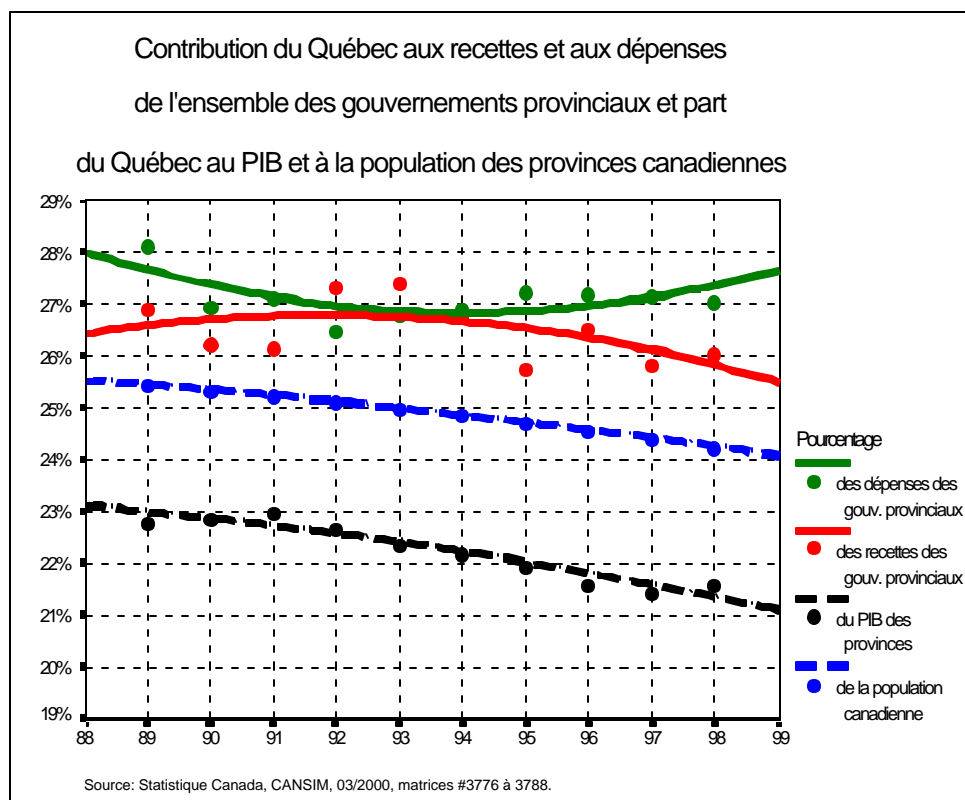


Ce faisceau d'événements qui se produisent dans la société québécoise sont tous révélateurs d'une trajectoire sociale orientée dans une direction diamétralement opposée à celle qui, entre 1920 et 1949, avait assuré une croissance de notre poids relatif dans l'ensemble canadien de même qu'un taux de suicide extraordinairement faible.

Les faits comparatifs relatifs au suicide nous montrent, à la lumière des théories explicatives, que les autres segments de la société canadienne ont appliqué des *moyens* qui conviennent pour infléchir un processus de désintégration sociale qui, tout comme le Québec, les menaçait depuis le début des années 1960.

Au *plan économique*, trois graphiques illustrent bien la trajectoire du Québec dans l'ensemble canadien. Le graphique 5 fait ressortir que, comparativement à la proportion de la population canadienne que nous représentons, notre part du produit intérieur brut est chroniquement inférieure. Par contre, les recettes tirées par l'État québécois de sa population sont supérieures et cela est encore plus vrai à l'égard des dépenses du gouvernement québécois.

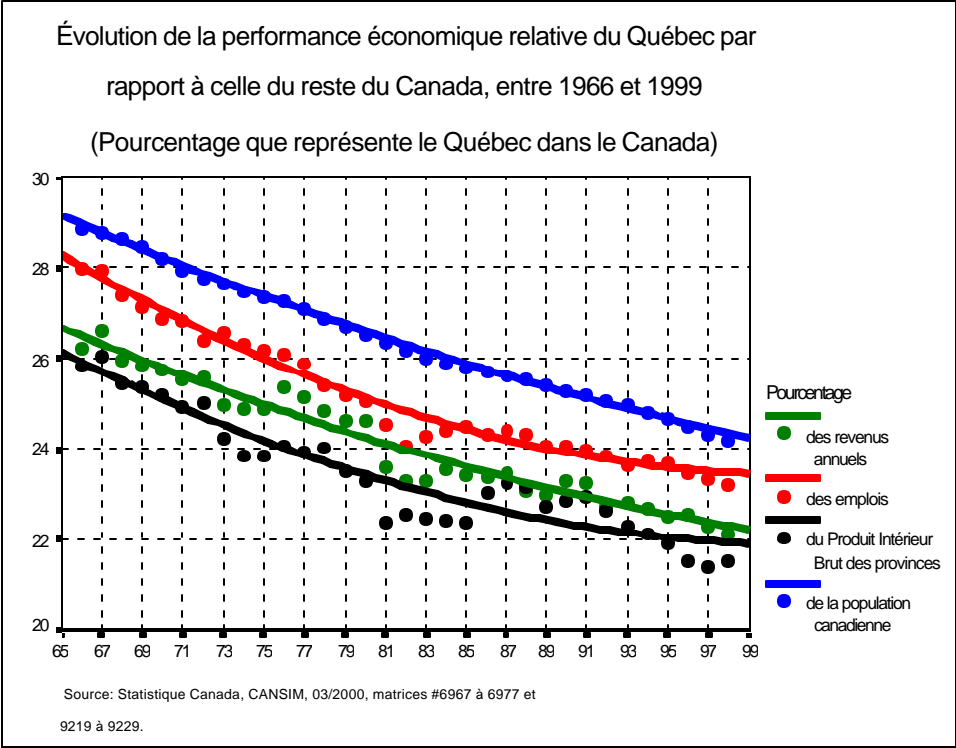
Graphique 5



Le graphique 6 illustre notre performance économique relative par rapport au reste du Canada. Qu'il s'agisse de la part des emplois, du revenu personnel disponible ou du PIB, notre quote-part est constamment inférieure à notre part de la population canadienne. Et notre tendance est

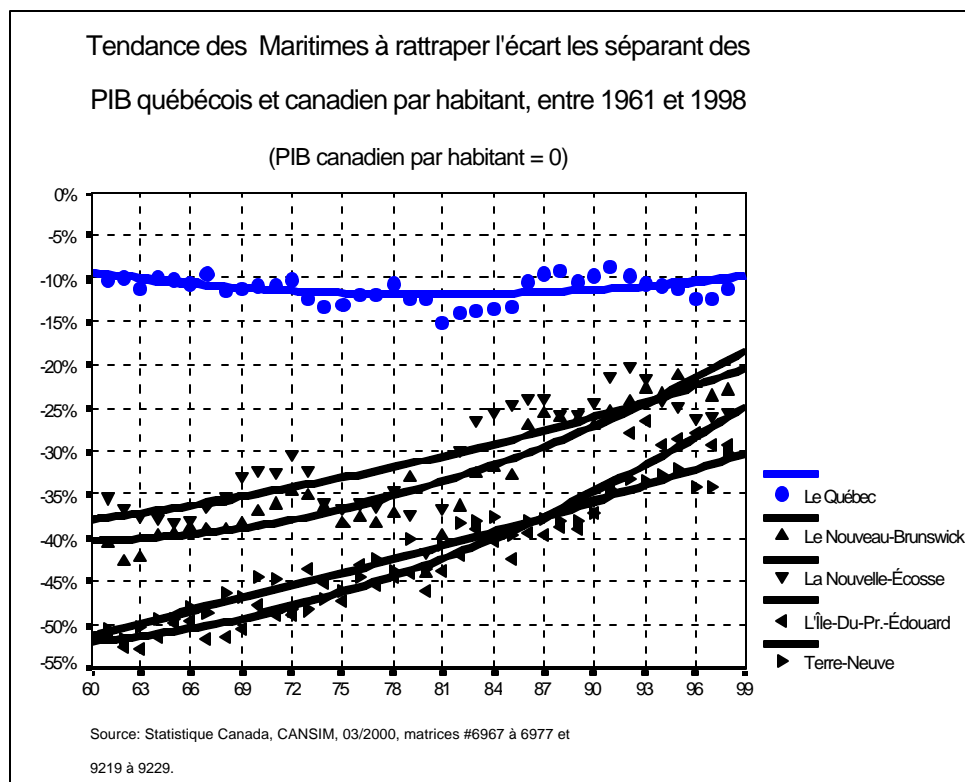
linéairement et systématiquement à la baisse. Ce qui signifie que si nous dressions le même graphique pour le reste du Canada, l'image serait une image inversée, soit des parts plus grandes du PIB, de l'emploi et du revenu que la part de population considérée et une tendance à la hausse pour tous ces paramètres.

Graphique 6



Le graphique 7 complète ce survol économique. On y constate, par rapport à la moyenne canadienne (exprimée par la ligne du 0 %) que notre PIB est, depuis les années 1960, chroniquement et invariablement inférieur à la moyenne canadienne. Ce qui signifie que la stratégie de concentration montréalaise mise en place vers 1970 n'a pas porté ses fruits, cependant qu'elle a lourdement hypothéqué l'avenir des nombreuses régions dites ressources. On y voit de plus que nos véritables concurrents ne sont plus l'Ontario et l'Alberta mais bien plutôt les Maritimes qui nous rattrapent rapidement.

Graphique 7



À l'égard de l'équilibre fiscal canadien, ce dernier graphique – tout comme les constats vérifiés dans la partie II – atteste d'une capacité du système canadien de réelles tendre à une réduction des inégalités entre provinces, du moins pour les Maritimes.

L'évolution des disparités économiques régionales

S'inspirant de la partie II du mémoire, notre propos sera d'en tirer les constats répondant aux préoccupations de notre mémoire.

Le tableau 1 de la partie II ordonne l'ensemble des régions économiques du Canada, partant de la plus prospère jusqu'à la plus affectée. Dès le premier coup d'œil, on voit que la province la plus prospère, l'Alberta (A), a fort peu de disparités économiques entre les régions qui la composent :

toutes sont dans les dix premiers rangs des 68 régions économiques. Quant au Québec (Q), les rangs régionaux s'étalent entre la 27^e position et la 66^e. En fait, *aucune* province à l'ouest du Québec n'a de disparités aussi importantes que celles qu'on retrouve au Québec. De plus, l'ampleur de nos disparités interrégionales se maintient depuis 30 ans au moins.... malgré tous les discours lénifiant sur le développement régional.

Autre constat d'importance : à l'échelle de toutes les régions canadiennes prises en bloc, on constate, dans le temps, que plus les disparités sont grandes, moins grande est la prospérité, et vice-versa (voir le graphique 1 de la partie II). Le graphique 2 de la même partie montre un phénomène similaire à l'échelle interprovinciale.

De façon générale, la partie II permet de vérifier qu'il existe un *rapport de nécessité* entre la prospérité d'une société et la réduction de l'inégalité des chances. Le graphique 4 (partie II) en est une éloquente illustration. On y voit un fait systématique : moins une province a de disparités entre ses régions, plus elle est prospère. Et vice-versa. La performance nulle du Québec à l'égard de la réduction des disparités entre ses régions va de pair avec sa performance au chapitre de la prospérité, mesurée ici par le rapport emploi-population.

Même si les relations fortes vérifiées en partie II ne prétendent pas démontrer le rapport de cause à effet entre la réduction des inégalités interrégionales et la prospérité des provinces, il est par contre possible de reconnaître les faits suivants relatifs à une société qui entretient les inégalités entre ses régions. Cette société accepte :

- d'entretenir un exode sans remplacement des jeunes provenant des régions défavorisées;
- de maintenir la pauvreté dans les régions manquant d'emplois, car la disponibilité d'emploi est la clé d'accès au revenu : près de 75 % du revenu des populations régionales provient de l'emploi;
- de fabriquer les conditions d'extinction de régions entières par perte de leur capacité de reproduction naturelle;

- de maintenir les conditions qui engendrent la désintégration du tissu social et qui fabriquent de plus fortes proportions malades;
- de rendre improductives non pas des personnes, mais des collectivités régionales entières;
- à terme, de partitionner progressivement son territoire en ensembles distincts et irréconciliables. D'une part, des régions gagnantes et bénéficiaires immédiates d'une prédation d'état; d'autre part, des populations laissées pour compte qui ne peuvent plus croire à des discours faux, à une solidarité d'abattoir.

Bilan et recommandations

On nous a offert de rencontrer les commissaires responsables d'un mandat touchant le déséquilibre fiscal Québec-Ottawa. Nous avons sciemment décidé qu'il importait de faire état à la Commission d'un certain nombre d'observations relevant à la fois de la compréhension de la réalité du Québec et de ce qu'on pourrait appeler l'éthique politique.

Premièrement, il est clair que ni la fiscalité ni la redistribution de la richesse ne sont des *fins* : ce sont des *moyens*. Nous n'avons guère traité des moyens; nous avons plutôt parlé des résultats qui attestent de l'utilisation des moyens. À cet égard, il nous apparaît clair que la politique sociale du Québec, quelle que soit ses intentions, *n'a pas* les conditions d'atteinte de ses objectifs. On ne peut penser intégrer les jeunes et les immigrants, diminuer l'expression de la maladie, augmenter les naissances, avoir des communautés intégrées, vivantes et solidaires en pratiquant par ailleurs une *politique économique* fondée sur l'inégalité des chances selon la région d'appartenance, des régions entières devenant une ressource pour une métropole insatiable et inassouvie. Les disparités existant au Québec entre les populations régionales constituent, à notre avis, le *premier problème social, politique et économique du Québec*.

Secondement, notre réflexion n'a ni prouvé, ni démontré l'existence ou la hauteur du déséquilibre fiscal Québec-Ottawa. Elle a permis de constater le *devoir constitutionnel* qui incombe aux *deux* niveaux politiques à l'égard de la réduction des inégalités régionales et de l'égalité des chances pour les citoyens, où qu'ils vivent. Elle a montré qu'il y a une correspondance entre cette finalité institutionnelle – la réduction des inégalités – et les faits sociaux : une société moins inégalitaire s'assure de ce fait de limiter le besoin de services en protégeant le tissu social et les conditions de la solidarité.

Troisièmement, il appert que l'enjeu réel pour la société québécoise n'est pas seulement de tirer sa juste part du fédéralisme canadien. C'est bien plus encore de s'assurer elle-même de mettre fin à un système de redistribution tellement inégalitaire et ancré dans nos pratiques qu'il est en train de briser la fibre même de notre société.

C'est pourquoi nous formulons les recommandations suivantes :

1. Que la Commission enjoigne l'État québécois à revoir en profondeur son mode de redistribution de la richesse collective dans le sens d'une réduction radicale des inégalités entre les régions qui composent le Québec; ce qui implique un changement de la politique économique.
2. Que la Commission propose un processus québécois de redistribution distinguant deux opérations distinctes et séquentielles : la première consistant à tenir compte de la répartition de l'emploi entre les collectivités territoriales du Québec; la seconde subordonnée à la première et consistant à réaliser une *ventilation budgétaire* des masses monétaires en fonction de la réalité des collectivités territoriales.
3. Que la Commission suggère une démarche Québec-Canada vouée à mettre en œuvre un plan conjoint de réduction des inégalités interrégionales au Québec, conformément aux exigences de la Loi constitutionnelle.

Partie II

**Ampleur et évolution
des inégalités interrégionales au Québec :**
perspectives québécoise et canadienne*

Charles Côté
Daniel Larouche

de



Mai 2001

* Extrait publié avec l'accord des auteurs

Présentation du document

Objet

Ce document répond à une requête, formulée en privé, sur les résultats de nos travaux touchant l'ampleur et l'évolution des inégalités interrégionales au Québec, analysés dans une perspective québécoise, comme dans une perspective canadienne.

Ces travaux, non publiés à ce jour, avaient pour but de vérifier les effets de l'application de l'article 36 de la loi constitutionnelle de 1982. Celui-ci stipule :

Péréquation et inégalités régionales

Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
 - b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances.
- (...)

Nos hypothèses

En regard des processus sociaux « naturels » qui se soldent par la désintégration progressive de plusieurs régions du Québec⁸, il a été démontré que des décisions de nature politique et

⁸ Voir *Désintégration des régions. Le sous-développement durable au Québec*. JCL, 1991, 261p.

administrative, appliquées et maintenues par le gouvernement du Québec depuis une trentaine d'années, sont responsables de la mise en œuvre et du maintien de ces mêmes processus⁹.

Dans cette perspective, il apparaît vraisemblable que la désintégration de ces régions – de la nôtre en particulier – et la stagnation économique du Québec en général, soient des conséquences découlant d'un refus systématique de la législature et du gouvernement québécois d'appliquer aux régions du Québec les dispositions de l'article 36, tout comme l'État fédéral est tenu de les appliquer entre les provinces du pays dans ses champs de juridiction.

Pour vérifier cette hypothèse, nous pouvions nous appuyer sur nos travaux antérieurs qui ont démontré qu'au Québec le maintien systématique des écarts du taux d'emploi entre les collectivités locales et régionales, le « *Rapport emploi/population (REP)* » – ou du complément de cette mesure, le *taux d'inoccupation (TI)*¹⁰ – avait enclenché un ensemble de processus sociaux qui compromettent la pérennité démographique, le niveau de bien-être et le niveau de santé de nombreuses populations régionales au Québec.

Ces travaux ne permettaient cependant pas de vérifier si l'orientation inégalitaire, mesurée dans le temps long au Québec, était particulière à cette seule province ou était une caractéristique de l'ensemble des provinces canadiennes. En regard des dispositions de l'article 36, ces travaux ne permettaient donc pas de comparer la « propension » du Québec à maintenir une orientation économique basée sur le maintien des inégalités interrégionales à celle des autres provinces.

En effet, il existe un discours bien ancré au Québec laissant croire que le maintien de ces inégalités aide à l'expansion de certains marchés de biens et services – celui de Montréal et sa ceinture, par exemple – et partant à la prospérité économique du Québec dans son entier. Si cette croyance était fondée, on devrait observer chez les provinces les plus prospères les inégalités les plus considérables. Ce qui ferait en sorte que les provinces où l'article 36 de la loi constitutionnelle de 1982 aurait été le plus ignoré seraient précisément les plus prospères.

⁹ Voir en particulier les chapitres 6 et suivants de *Radiographie d'une mort fine. Dimension sociale de la maladie au Québec*, JCL, 2000, p. 157-249.

¹⁰ Alors que le taux d'emploi, ou rapport emploi-population, rend compte de la proportion des 15 ans et plus possédant un emploi, le taux d'inoccupation (TI) correspond à la proportion des 15 ans et plus ne détenant pas un emploi dans la même population. Ainsi une population ayant un taux d'emploi de 55 % aura forcément un taux d'inoccupation de 45 %, les deux donnant ensemble 100 %.

Pour répondre à ce questionnement, il faut vérifier si les faits contredisent ou non cette croyance selon laquelle l'injustice sociale serait une condition de prospérité nationale. Ce document s'appliquera donc à *vérifier s'il existe une relation, à la fois inverse, généralisable et significative, entre l'ampleur des écarts interrégionaux de niveau d'emploi et le niveau relatif de prospérité des provinces et de leurs régions économiques*. Cette vérification portera d'abord sur un bloc d'années; on l'abordera ensuite de façon diachronique.

Enfin, et dans les limites des moyens disponibles, nous dresserons un compte rendu des faits visant à identifier la nature véritable de ces rapports – s'il y a lieu : simple concomitance, ou rapport de cause à effet.

Les sources de données

- Les données utiles à cette vérification proviennent des séries chronologiques CANSIM, de Statistique Canada, version mise à jour au mois de mars 2000 :
 - concernant les inégalités d'emploi : les matrices # 3483 à 3492;
 - concernant le suicide : les matrices # 1002 et 1003;
 - concernant le poids démographique des provinces : les matrices #1 et 60;
 - concernant les naissances, les mariages et les divorces : les matrices #4, 6 et 7.

Les écarts interrégionaux de niveau d'emploi analysés dans une perspective canadienne

Portrait ponctuel des inégalités interrégionales, 1995-2000

Le tableau 1, aux pages 32 et 33, reproduit, pour les 68 régions économiques canadiennes, le taux d'emploi moyen (REP) des 61 mois consécutifs couvrant la période qui s'étend de janvier 1995 à janvier 2000 inclusivement. Dans ce tableau, les régions sont classées par rang décroissant d'après leur taux d'emploi moyen durant cette période.

On y constate au premier coup d'œil que les régions où le taux d'emploi est le plus élevé appartiennent aux mêmes provinces et sont *regroupées* dans la partie supérieure du tableau – les régions albertaines notamment. On voit par ailleurs que celles où le taux d'emploi est le plus faible sont *dispersées* dans la partie inférieure du tableau et appartiennent également aux mêmes provinces – les régions québécoises notamment qu'on trouve réparties entre le 27^e et le 66^e rang. Il y a donc apparence d'une plus grande disparité entre les régions appartenant à des provinces moins prospères.

Au-delà de l'apparence, cette hypothèse se confirme statistiquement : en effet il a été vérifié pour la même période, que plus les écarts de niveau d'emploi sont considérables entre les régions qui subdivisent les provinces, plus le niveau d'emploi de ces provinces est faible, et inversement. La corrélation entre les deux variables s'établit à -78.5% pour la moyenne des 61 mois couverts¹¹. Ce qui démontre pour la période considérée, que faiblesse des inégalités intraprovinciales et prospérité vont de pair et vice versa. Cette vérification ponctuelle contredit donc la croyance selon laquelle le maintien des inégalités interrégionales contribuerait à la prospérité des provinces.

¹¹ Les écarts interrégionaux ont été mesurés par l'écart-type (σ) du niveau moyen d'emploi des régions de chaque province pour les 61 mois étudiés. La mesure de corrélation a été établie entre la distribution de cette mesure pour chaque province et celle de leur taux d'emploi pour la même période. Est exclue l'Ile-du-Prince-Édouard, qui ne contient qu'une seule région économique et où, par conséquent, les écarts interrégionaux ne peuvent être mesurés.

Hypothèse en découlant

Ce constat, pris à un moment du temps, paraît vérifier le bien-fondé d'une « ancienne » définition du concept de *développement économique régional* qui avait droit de cité dans le milieu intellectuel québécois du début des années 1970¹² :

« *Une croissance [économique] sans génération d'inégalités entre les régions constitutives du pays [et/ou des provinces]* »

Cette définition a depuis lors été remplacée dans le discours officiel, universitaire et médiatique québécois par une autre conception du développement économique. S'agissant en particulier du développement des régions – qu'on n'hésite pas à qualifier de régions ressources – le *développement économique* renvoie, pour l'essentiel, aux activités vouées à la production de biens matériels, activités assumées par les industries liées à l'extraction des matières premières et à la transformation. À partir d'un tel discours, on pourrait facilement comprendre que « le rôle de l'État québécois consiste à encourager les secteurs d'activités primaires et secondaires des régions, jouant de la sorte son rôle dans la promotion de l'égalité des chances entre les citoyens ».

Pourtant, et à l'évidence, l'égalité des chances entre citoyens n'est pas la conséquence nécessaire de la production des biens matériels. En effet, cette égalité n'est pas tributaire de la seule production de biens ou de richesse : elle est fonction de la *répartition* de la richesse et des opportunités auxquelles cette richesse donne accès. À cet égard, s'il est clair que le secteur privé n'est pas investi d'une responsabilité particulière de redistribuer la richesse aux fins de l'égalité des chances, il n'est pas possible non plus de réduire le rôle de l'État à la promotion de la production des biens matériels.

Un premier motif en est que l'essentiel de l'activité économique directement engendrée par l'État se situe dans l'industrie des services. Ainsi, l'État québécois concentre la majeure partie de ses dépenses dans les services sociaux et de santé, d'éducation et d'administration

gouvernementale¹³. Un second motif – clairement inscrit à l’article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 – tient au fait que la réduction de l’inégalité des chances et l’atténuation des conséquences de l’inégalité échoient à l’État et relèvent de son rôle. Ce rôle coïncide avec la première définition donnée du développement, en l’occurrence « *une croissance sans génération d’inégalités* ». Les faits présentés au début du paragraphe et illustrés au tableau 1 permettent de poser l’hypothèse de l’existence de fondements objectifs à ce concept de *développement*.

Par contre, à la lumière des mêmes faits et compte tenu du discours qui domine actuellement au Québec en matière de développement régional, on peut émettre une hypothèse secondaire à l’effet *qu’il n’existerait aucun rapport entre* les prescriptions de l’article 36 et ce que l’État du Québec pratique et réalise depuis plusieurs décennies dans ses domaines de juridiction en vue de promouvoir une réelle égalité des chances entre les citoyens.

Le bien-fondé de l’hypothèse sur les fondements objectifs du concept de *développement* impliquerait *minimalement* que tout accroissement du taux d’emploi au pays et/ou dans les provinces s’accompagne, de façon concomitante, d’une réduction des inégalités d’emploi entre les régions constitutives du pays ou des provinces, et **vice versa**. Ainsi l’orientation politique consistant à concentrer les dépenses publiques dans quelques régions privilégiées constituerait une erreur politique magistrale se soldant, à terme, par la désintégration de la société civile.

¹² Voir par exemple : G. Fortin « *La fin d’un règne* », HMH, 1970, p. 320.

¹³ On peut de surcroît préciser que les services occupent maintenant 80 % de toute la main-d’œuvre québécoise alors que toute l’industrie de la production des biens regroupe seulement 20 % de la main-d’œuvre. Même une région dite de ressources, tel le Saguenay–Lac-Saint-Jean, voit 79 % de toute sa main-d’œuvre vouée à la production de services privés et publics.

TABLEAU 1

**Distribution des régions économiques par rang décroissant selon le taux
d'emploi mensuel moyen (REP) entre mars 1995 et janvier 2000**

Les régions économiques par province				REP
1	A	Athabasca - Jasper - Banff	Alberta	74.53
2	A	Grande Prairie - Peace River	Alberta	69.69
3	A	Red Deer - Rocky Mountain House	Alberta	69.63
4	A	Calgary	Alberta	69.07
5	-	Nord-Est	Colombie-Brit.	68.22
6	A	Fort McMurray - Camrose	Alberta	67.24
7	A	Drumheller - Stettler	Alberta	66.95
8	A	Edmonton	Alberta	66.15
9	A	Lethbridge - Medicine Hat	Alberta	65.31
10	-	Côte-Nord	Colombie-Brit.	65.27
11	-	Régina - Moose Mountain	Saskatchewan	65.00
12	-	Kitchener - Waterloo - Barrie	Ontario	64.85
13	-	Cariboo	Colombie-Brit.	63.95
14	-	Sud-Est	Manitoba	63.90
15	-	Interlake	Manitoba	63.53
16	-	Saskatoon - Biggar	Saskatchewan	63.27
17	-	Sud-Ouest	Manitoba	62.81
18	-	Winnipeg	Manitoba	62.76
19	-	Centre-Nord	Manitoba	62.59
20	-	Swift Current - Moose Jaw	Saskatchewan	62.58
21	-	London	Ontario	62.46
		Halifax	Nouvelle-Écosse	62.44
23	-	Centre-Sud	Manitoba	62.44
24	-	Toronto	Ontario	62.42
25	-	Stratford - Bruce Peninsula	Ontario	62.20
26	-	Lower Mainland - Sud-Ouest	Colombie-Brit.	61.12
27	Q	Montérégie	Québec	60.92
28	-	Ottawa	Ontario	60.71
29	-	Parklands	Manitoba	60.66
30	Q	Laval	Québec	60.07
31	-	Nord-Ouest	Ontario	60.03
32	Q	Laurentides	Québec	59.90
33	-	Prince Albert	Saskatchewan	59.32
34	Q	Chaudière-Appalaches	Québec	59.25
		Hamilton - Niagara Peninsula	Ontario	59.05
36	-	Windsor - Sarnia	Ontario	59.05
37	Q	Outaouais	Québec	58.41
38	Q	Lanaudière	Québec	57.78
39	-	Ile de Vancouver et la Côte	Colombie-Brit.	57.32
40	-	Frédéricton - Oromocto	Nouveau-Brunswick	57.24

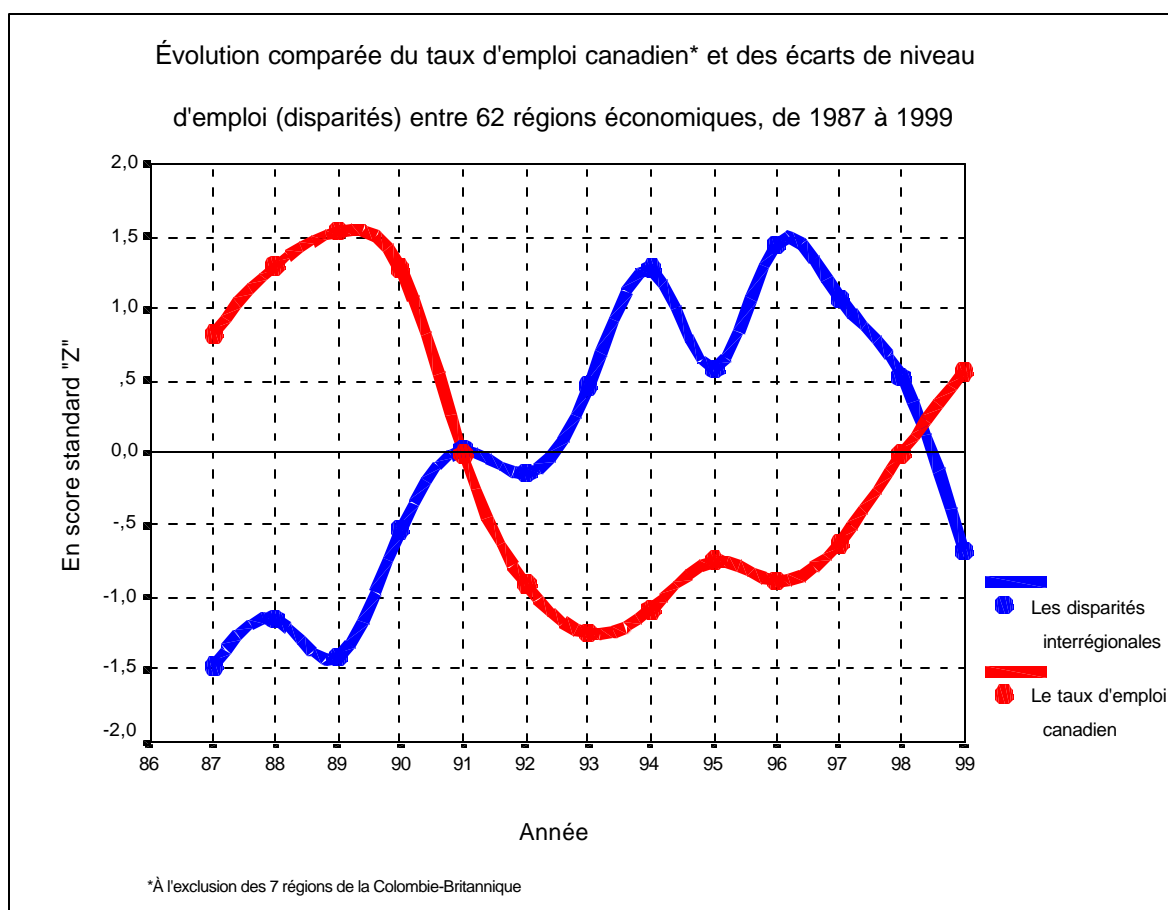
TABLEAU 1 (suite)**Distribution des régions économiques par rang décroissant selon le taux d'emploi mensuel moyen (REP) entre mars 1995 et janvier 2000**

Les régions économiques par province				REP
41	-	Yorkton - Melville	Saskatchewan	56.92
42	-	Kootenay	Colombie-Brit.	56.61
43	-	Île-Du-Prince-Édouard	Île-Du-Prince-Édouard	56.31
44	-	Moncton - Richibucto	Nouveau-Brunswick	56.24
45	-	Thompson - Okanagan	Colombie-Brit.	55.86
46	Q	Estrie	Québec	55.47
47	-	Saint-John - St- Stephen	Nouveau-Brunswick	55.31
48	-	Muskoka - Kawarthas	Ontario	54.78
49	-	Kingston - Pembroke	Ontario	54.31
50	Q	Abitibi-Témiscamingue	Québec	54.27
51	Q	Québec	Québec	53.83
52	Q	Côte-Nord	Québec	53.32
53	-	Nord-Est	Ontario	53.00
54	Q	Montréal	Québec	52.66
55	-	Edmundston - Woodstock	Nouveau-Brunswick	52.42
56	-	Annapolis Valley	Nouvelle-Écosse	51.78
57	Q	Saguenay- Lac-Saint-Jean	Québec	50.12
58	-	Côte-Nord	Nouvelle-Écosse	49.86
59	Q	Mauricie- Bois-Francs	Québec	49.76
60	-	Avalon Peninsula	Terre-Neuve	49.64
61	Q	Bas-Saint-Laurent	Québec	49.47
62	-	Sud	Nouvelle-Écosse	49.00
63	-	Campbellton - Miramichi	Nouveau-Brunswick	45.25
64	-	Côte-Ouest - Northern Peninsula - Labrador	Terre-Neuve	42.54
65	-	Cape Breton	Nouvelle-Écosse	42.14
66	Q	Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine	Québec	38.41
67	-	Notre-Dame - Central Bonavista Bay	Terre-Neuve	37.81
68	-	Côte-Sud - Burin Peninsula	Terre-Neuve	34.32

Taux d'emploi canadien et inégalités interrégionales, entre 1987 et 1999 : variations concomitantes

Le graphique 1 illustre sur 13 années consécutives l'ampleur et la régularité des variations apparaissant en titre à l'échelle canadienne¹⁴, sans égard à l'appartenance provinciale de ces régions économiques.

GRAPHIQUE 1



¹⁴ Pour ce graphique, les taux d'emploi des régions et du pays ont été recalculés sur une base *annuelle* plutôt que mensuelle; ils couvrent une période de 13 années consécutives partant de mars 1987 jusqu'à décembre 1999. Les faits illustrés au graphique *excluent* la contribution des sept régions de la Colombie-Britannique pour lesquelles les données ne sont disponibles qu'à compter de 1995.

Pour élaborer ce graphique, le taux d'emploi canadien (*excluant la Colombie-Britannique*) a été mesuré pour chacune des 13 années¹⁵ de la période de 1987 à 1999. Ensuite, les inégalités interrégionales ont été mesurées en calculant l'écart-type (σ) de chacune des 13 distributions annuelles, chacune comprenant 61 régions économiques. Enfin chacune des deux distributions ainsi obtenues – taux d'emploi annuel canadien et distribution annuelle des écarts-types – a été standardisée en score standard « Z », afin de les reproduire sur une même échelle de mesure, les rendant comparables en série chronologique. C'est ce résultat qu'illustre le graphique 1.

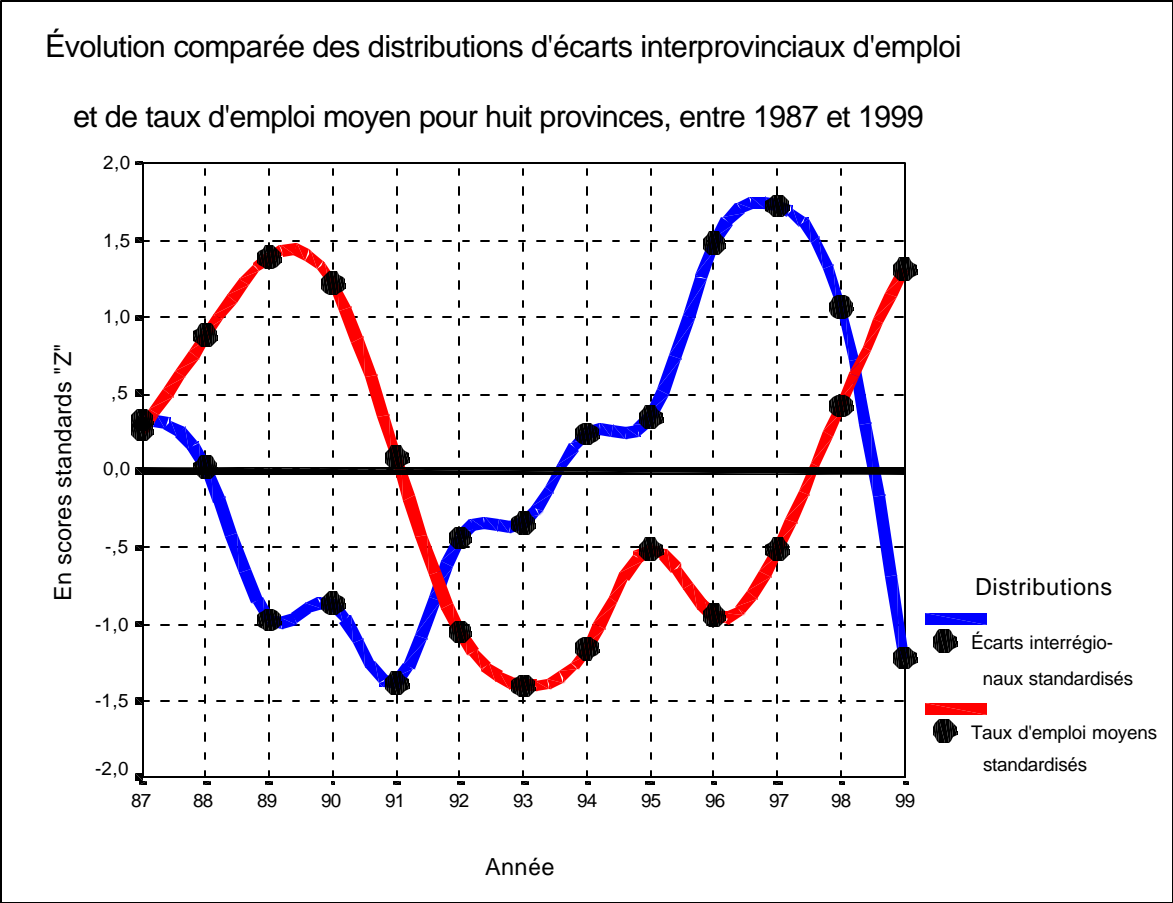
On y constate qu'historiquement – et conformément à l'hypothèse avancée – plus les écarts interrégionaux diminuent à l'échelle du pays, plus le taux d'emploi canadien augmente et *vice versa*. Cette observation générale ne permet cependant pas de distinguer parmi les variations interrégionales canadiennes, celles qui sont attribuables aux variations des écarts *interprovinciaux*, de celles qui se vérifient à l'échelle *intraprovinciale*. Or cette dernière éventualité renvoie explicitement à la disposition de l'article 36 qui confère aux législatures et aux gouvernements provinciaux la responsabilité de réaliser l'égalité des chances entre les citoyens de leurs régions constitutives, en usant, à cet effet, de leur pouvoir de dépenser dans leurs champs propres de juridiction. Les deux paragraphes qui suivent traitent distinctement de ces deux volets de la problématique des inégalités, celui des inégalités entre provinces, ensuite celui des inégalités entre régions de chaque province.

¹⁵ Dans ce cas, il s'agit du véritable taux d'emploi annuel canadien sans la Colombie-Britannique et non du taux d'emploi annuel moyen des 62 régions considérées.

Taux d'emploi et inégalités entre les provinces : variation concomitante

Le graphique 2 illustre les résultats de l'analyse portant sur l'aspect interprovincial de la problématique des inégalités, entre 1987 et 1999.

GRAPHIQUE 2



Ce graphique a été produit de la même manière que le précédent à deux différences près : d'abord, les écarts dont l'évolution est illustrée sont ceux qui caractérisent les provinces canadiennes indépendamment des régions qui les subdivisent; ensuite, le taux d'emploi réfère à

la moyenne du taux d'emploi de l'ensemble des provinces considérées, et ce, pour chaque année¹⁶.

On y constate cette fois et à l'évidence que plus les disparités augmentent entre les provinces, plus le niveau d'emploi des provinces diminue et *vice versa*.

Taux d'emploi des provinces et inégalités intraprovinciales : variation concomitante

A été vérifié, pour chacune des provinces et pour la même période, l'évolution des écarts entre le niveau d'emploi provincial et les disparités entre les régions formant chaque province. Pour ce faire, les opérations ayant servi à l'élaboration du graphique 2 ont été reproduites pour chacune des huit provinces canadiennes¹⁷ prises séparément en confrontant, dans chaque cas, l'évolution du taux d'emploi provincial à l'évolution des inégalités de niveau d'emploi entre les régions constitutives de chaque province. Il en ressort que dans *aucune* des huit provinces étudiées, on observe le profil évolutif comparable à celui du graphique 2 (le matériel pertinent à cette vérification n'est pas présenté ici).

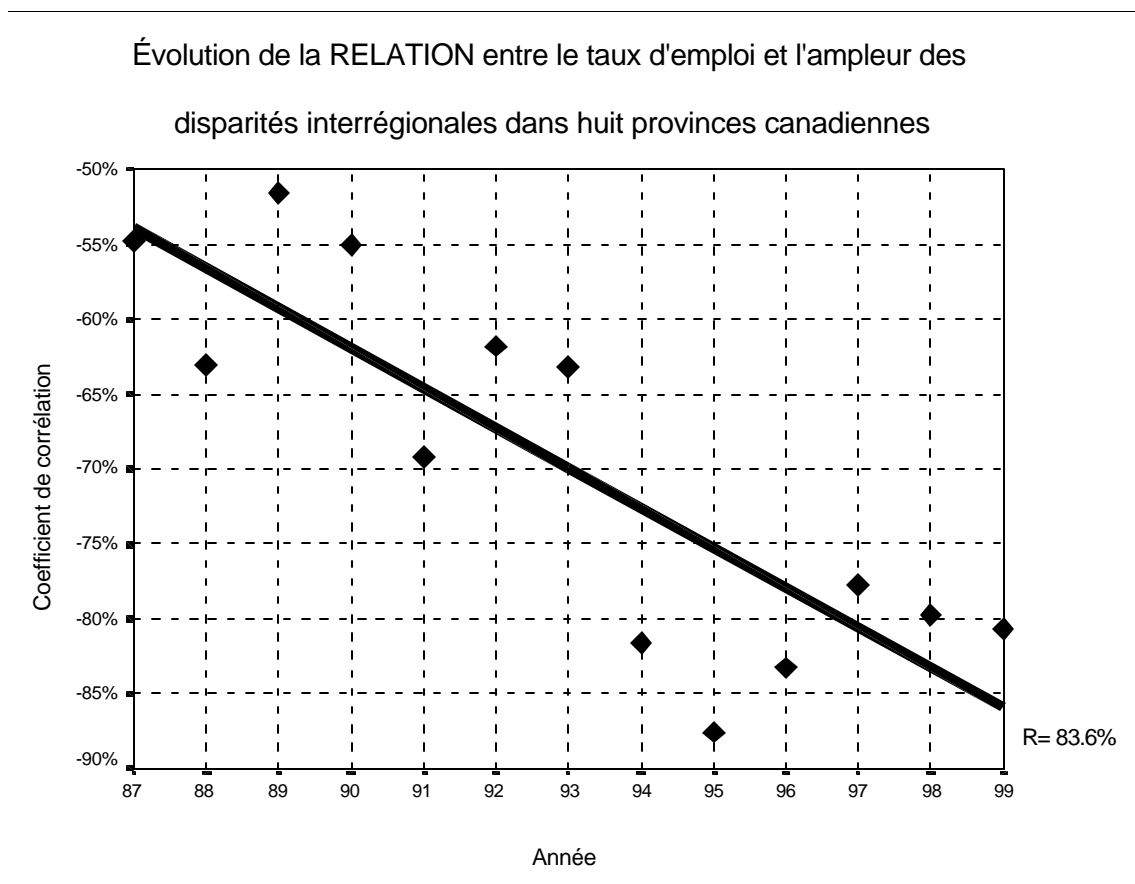
On pourrait de prime abord en déduire que les orientations de politique économique qui se vérifient à l'échelle canadienne ou interprovinciale sont indépendantes de celles qui se vérifient dans chaque province; et, par conséquent, que les variations des inégalités interrégionales illustrées au graphique 1 sont majoritairement attribuables aux variations des inégalités interprovinciales illustrées au graphique 2. Or, cette manière de voir et de conclure aurait le défaut de masquer les changements d'orientation, les adaptations progressives et autres gestes pouvant modifier les politiques provinciales : en effet, elle prendrait pour acquis que les orientations des provinces touchant la diminution des inégalités qui auraient pour effet d'assurer leur croissance, seraient restées inchangées.

¹⁶ En regard du graphique 1, cette manière de faire a pour effet de neutraliser le poids démographique de certaines provinces comme l'Ontario, et le poids administratif d'autres provinces comme le Québec, qui, toute proportion gardée, compte plus de régions économiques que les autres.

¹⁷ À l'exclusion de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard pour les raisons déjà évoquées aux notes 4 et 7.

Pour vérifier le bien-fondé de cette hypothèse, nous avons mesuré, pour chacune des 13 années étudiées, la *corrélation* entre les taux d'emploi et l'ampleur des écarts interrégionaux des huit provinces retenues. Nous avons ensuite rapporté au graphique 3 l'évolution des coefficients de corrélation entre les deux variables, de manière à observer l'évolution générale du rapport intraprovincial entre la prospérité et la réduction des inégalités.

GRAPHIQUE 3



Le graphique démontre l'existence d'une *progression temporelle continue* du rapport entre la diminution des écarts interrégionaux à l'intérieur des provinces et l'accroissement du taux d'emploi des provinces. Pour l'année 1995 par exemple, la corrélation entre les écarts et les taux d'emploi atteignait – 90 % alors qu'en 1989 elle était de – 50 % à peine.

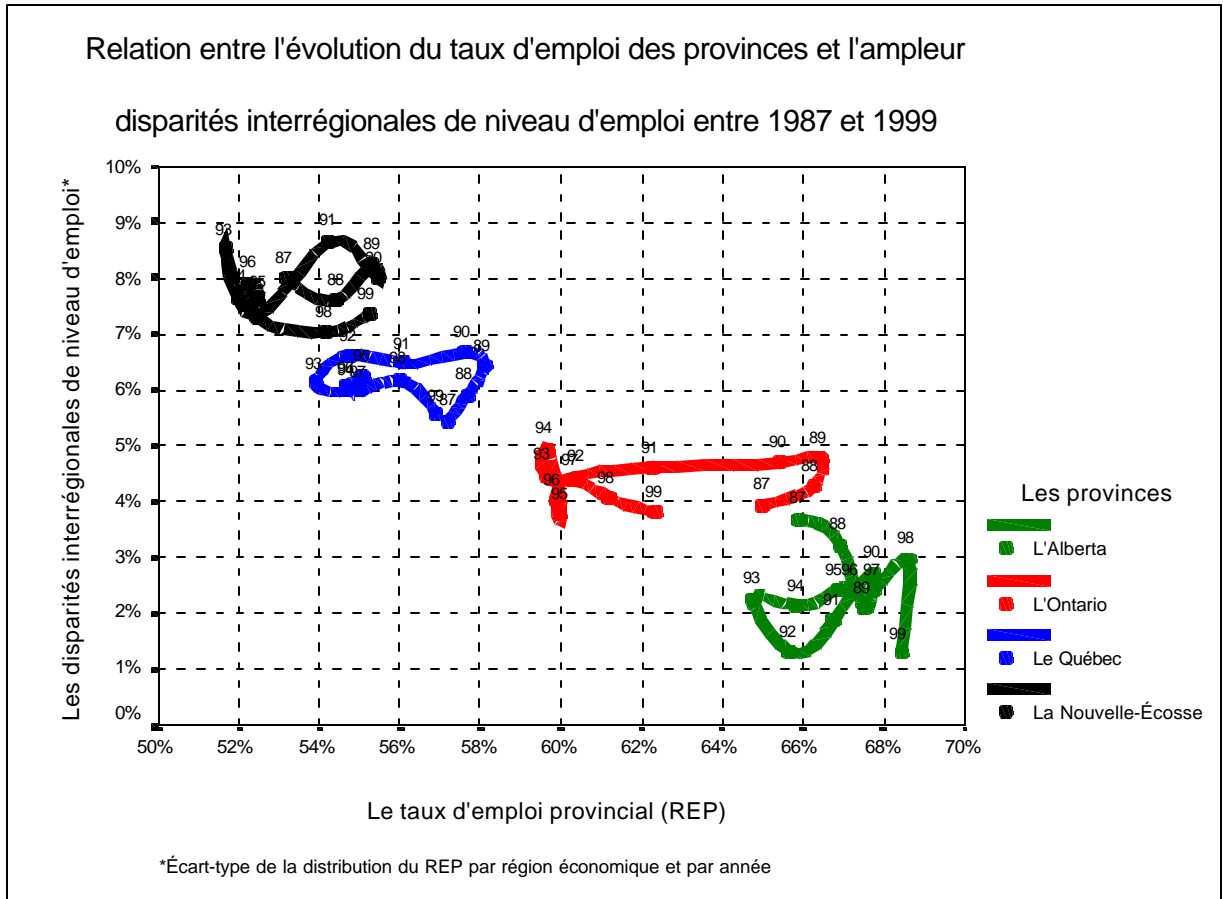
On peut ainsi déduire que le rapport inverse qui se vérifie entre l'inégalité des chances à l'intérieur des provinces et le niveau de prospérité de celles-ci, progresse inexorablement dans la même direction que celui qui caractérise déjà les inégalités interprovinciales par rapport à la moyenne canadienne. Ce qui pourrait s'exprimer de la façon suivante : suivant l'évolution du temps, le rapport d'opposition entre prospérité économique et ampleur des inégalités interrégionales à l'intérieur des provinces, comme entre les provinces, tend à devenir de plus en plus systématique.

Synthèse

L'ensemble des corrélations et autres concomitances vérifiées précédemment tendent à démontrer l'existence d'un *rapport de nécessité* entre la prospérité des sociétés et la réduction de l'inégalité « des chances » entre les citoyens des communautés qui les regroupent respectivement.

Pour l'illustrer, le graphique 4 montre pour quatre des huit provinces où l'analyse pouvait être effectuée, la *chronicité* du rapport inverse existant entre leur niveau de prospérité respective – mesuré sur l'axe « X » – et l'ampleur des disparités interrégionales qui les caractérisent – mesurée sur l'axe de « Y ». Ce graphique illustre pour quatre provinces l'évolution des changements concomitants qui s'y sont produits entre 1987 et 1999, affectant à la fois l'ampleur et la progression de leur niveau respectif de prospérité et de leurs inégalités interrégionales. Il démontre aussi, dans une perspective canadienne, le bien-fondé objectif du concept de *développement [économique]* qui avait encore droit de cité au Québec au début des années 1970 : *une croissance sans génération d'inégalités*.

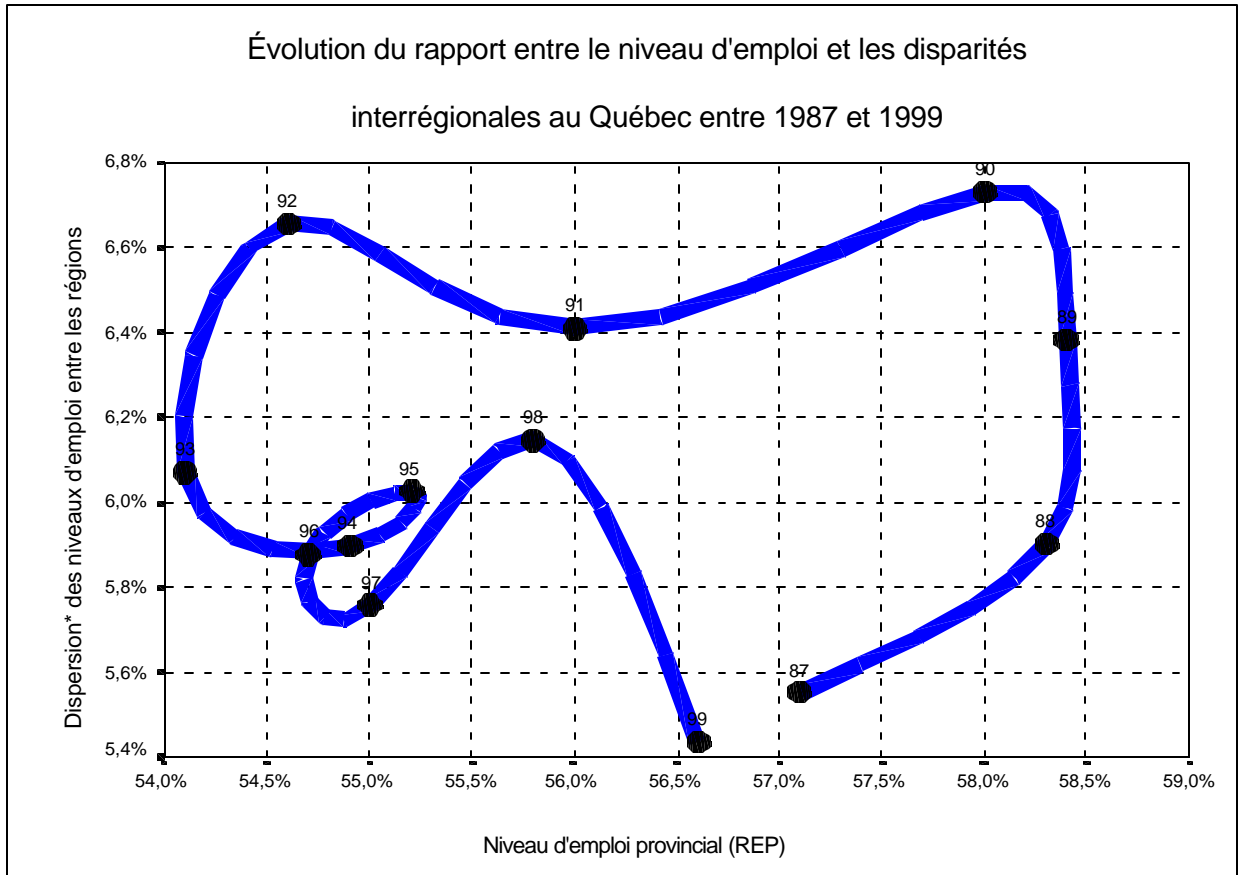
GRAPHIQUE 4



Concernant les quatre autres provinces dont les caractéristiques n'ont pu être reproduites sur le graphique, trois d'entre elles se situent dans la même trajectoire que les quatre précédentes. Il s'agit du Nouveau-Brunswick dont les coordonnées se situent sous la Nouvelle-Écosse par rapport à l'axe des « X », et au même niveau que le Québec sur l'axe des « Y », de même que le Manitoba et la Saskatchewan qui occupent respectivement des positions comparables par rapport à l'Ontario et l'Alberta. Seul Terre-Neuve, où l'amplitude des inégalités interrégionales varie de façon complètement erratique, se pose comme cas d'exception.

Dans cette perspective générale, la position particulière du Québec est décrite au graphique 5. Ce graphique décrit la trajectoire suivie par le Québec au cours de la même période. Il s'agit d'une mise en exergue de la situation du Québec telle qu'apparaissant au graphique 4.

GRAPHIQUE 5



On y constate un bref épisode de croissance en 1987 et 1988, immédiatement suivi d'une flambée des inégalités interrégionales; succède une période de décroissance considérable du taux d'emploi et enfin d'une régression des inégalités interrégionales aboutissant, en bout de piste, à une situation pour le moins singulière : après ce « périple » de 13 ans, le Québec se retrouvait, en 1999, à son point de départ de 1987!

Par ailleurs un retour attentif au graphique 4 permet de constater qu'en dépit de leurs situations relatives différentes sur la « carte de la prospérité/inégalités », le « périple » de l'Ontario a été similaire à celui du Québec au cours de la même période, bien que sa situation de prospérité soit supérieure à celle du Québec, en même temps que les inégalités interrégionales y sont moins prononcées.

Notre conclusion

Tocqueville introduisait ainsi : « De la démocratie en Amérique » :

« Parmi les objets qui ont attiré mon attention, aucun n'a plus vivement frappé mes regards que l'égalité des conditions. Je découvris sans peine l'influence prodigieuse qu'exerce ce premier fait sur la marche de la société; il donne à l'esprit public une certaine direction, un certain tour aux lois; aux gouvernants des maximes nouvelles, et des habitudes particulières aux gouvernés.

Bientôt, je reconnus que ce même fait étend son influence fort au-delà des mœurs publiques et des lois, et qu'il n'obtient pas moins d'empire sur la société civile que sur le gouvernement : il crée des opinions, fait naître des sentiments et modifie tout ce qu'il ne produit pas.

Ainsi donc, à mesure que j'étudiais ..., je voyais de plus en plus dans l'égalité des conditions le fait générateur dont chaque fait particulier semblait descendre et je le retrouvais sans cesse devant moi comme un point central où toutes mes observations venaient aboutir. »

Pour comprendre les faits de société dont la jeune démocratie américaine lui fournissait la substance, Tocqueville ne disposait ni des données numériques, ni des bases sociologiques, non plus que des instruments méthodologiques, statistiques et autres dont nous disposons aujourd'hui pour suivre et infléchir, au besoin, le cours des choses. Il mesurait néanmoins avec acuité l'impact premier et universel sur la destinée des sociétés, d'un « fait générateur » : *l'égalité des conditions*.

Jaugeant l'empire de ce seul fait sur la société civile et le gouvernement, Tocqueville saisissait, sans doute, l'importance du levier qu'avait conféré à leur société ceux qui avaient inscrit côte à côte au préambule de la Constitution américaine les mots « union », « justice », « prospérité générale » et qui, dès l'article premier¹⁸ de cette constitution, avaient établi les règles précises de répartition de la richesse qui garantissent chaque population contre les exactions ou la prédation des autres.

¹⁸ L'article premier, section 2 de la Constitution des États-Unis d'Amérique précise « Les représentants et les taxes directes seront répartis entre les divers états ... proportionnellement à leurs populations respectives ... ».

Le point de vue et les données à partir desquels nous avons pu observer l'évolution de l'égalité des chances au Québec et la comparer à celle des citoyens d'autres provinces se situent à l'opposé des faits généraux constatés par l'auteur français . Ce que nous observons depuis 30 ans à l'échelle québécoise, c'est le progrès de l'inégalité des chances selon la région d'appartenance ; ce sont les effets cumulatifs et irrémédiables du maintien et de l'accroissement de l'inégalité. Loin du développement économique et contrairement à ce qui se fait dans les provinces situées plus à l'ouest, on pratique au Québec « *la génération d'inégalités, sans croissance* ».

L'inégalité de l'accès à l'emploi se pose ici comme le « fait générateur » qui organise la désintégration des régions et du Québec. En agissant sur l'exode démographique sans remplacement, ce fait engendre la stagnation et le recul des marchés régionaux. Tant pour les biens que pour les services, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, l'attrition démographique enclenche elle-même « naturellement » les étapes subséquentes de la désintégration : perte d'éligibilité à la représentation politique et à l'argent public, effondrement scolaire et perte concomitante des crédits publics afférents, disqualification administrative à l'obtention de services publics diversifiés (notamment, par le truchement de critères de performance). Les données sur la morbidité et sur l'ascension du désespoir mesurable par le progrès de la mort volontaire témoignent éloquemment de la partie non numérique de cette tragédie.

Et pendant que cette réalité fait douloureusement son chemin vers quelques consciences, les discours officiels québécois se font chaque jour plus rigides, plus dogmatiques, plus péremptaires et – à moins de preuves du contraire – tiennent toujours le même cap qui, à nos yeux, témoignent d'un conflit d'intérêt fondamental substituant aux intérêts citoyens des intérêts corporatistes.

Ainsi, le Québec des universités, des médias, des corporations d'établissement, des centrales syndicales, de l'administration gouvernementale, c'est le Québec de quelques régions seulement qui, consciemment ou non, *se servent* parce qu'elles n'entendent et ne voient qu'elles-mêmes, parce qu'elles constituent d'ores et déjà la majorité politique (58 % de la population et 53 % des

représentants à l'Assemblée nationale sont du Grand Montréal), parce qu'aucune règle constitutionnelle coercitive ne protège l'existence des populations régionales, parce que le rôle des représentants démocratiquement élus des populations se réduit à soutenir la position gouvernementale et à protéger la base électorale du parti. Parce que nos institutions parlementaires sont désertées par ceux-là même qui en ont la garde. Aujourd'hui, les événements et les discours évoluent de telle façon à l'endroit des régions comme la nôtre, qu'on pourrait croire qu'au goût de certains, le Québec coûterait bien moins cher à gouverner s'il n'y avait pas les Québécois !

Une orientation inégalitaire implantée il y a 30 ans pour empêcher la domination torontoise a servi de leitmotiv à la politique économique du Québec. Depuis lors, la concentration de fonds publics ainsi justifiée n'a pas accru la domination économique montréalaise sur le Québec : celle-ci était déjà assurée à l'époque. Elle n'a pas non plus atteint son objectif à l'égard de la montée torontoise. Elle a, par contre, mis en place les conditions d'inégalités et de rupture qui sont en train de briser notre société de l'intérieur, laissant dans les statistiques les traces lamentables du drame qui se noue.

Il est bien évident qu'un virement de cap sur la base d'une réduction systématique des inégalités au Québec fait partie mais n'est qu'une partie de la solution. Il devient aussi évident que le redressement moral, politique et social requis devra reposer sur une stratégie basée sur l'égalité des chances pour toutes les populations régionales.

Références

- CONSEIL des affaires sociales et de la famille. Mémoire à la Commission d'étude sur l'avenir des municipalités. 1986, 16 p.
- CÔTÉ, C. Désintégration des régions. Le sous-développement durable au Québec. Éditions JCL. 1991, 261 p.
- CÔTÉ, C. et Larouche, D. Radiographie d'une mort fine. Dimension sociale de la maladie au Québec. Éditions JCL. 2000, 285 p.
- FORTIN, G. La fin d'un règne. Hurtubise HMH, 1970, 397 pages.
- GÉNÉREUX, J. Introduction à la politique économique. Éditions du Seuil, 1997, 374 p.
- HIGGINS B, Martin F. Raynault A. Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec. Rapport soumis au MEER, 1970, 156 pages.
- SOCIÉTÉ du 14 juillet (collectif). Le pays trahi. 2001, 275 pages.
- UNION des municipalités du Québec. Rapport de la Commission d'étude sur l'avenir des municipalités. 1986, 292 pages.

Annexe 1

Le calcul de l'indicateur synthétique du ministère de la Santé et des Services sociaux

PROGRAMME BUDGÉTAIRE	INDICATEUR EXPRIMÉ	POIDS FINANCIER
Santé physique	$I_R = \left(\frac{\left(\frac{\sum [\frac{HQ_{1j} \cdot PR_{1j}}{PQ_{1j}}]}{\sum HQ_{1j}} \right) \cdot PQ}{PR} \right)$	48,8 %
Santé mentale	$I_R = \left(\frac{\left(\frac{\sum [\frac{CQ_{1jk} \cdot PR_{1jk}}{PQ_{1jk}}]}{\sum CQ_{1jk}} \right) \cdot PQ}{PR} \right) \cdot ICSM_R$	8,7 %
Santé publique	$I_R = \frac{APVP - EV_R}{APVP - EV_Q}$	1,5 %
Personnes âgées	$I_R = \frac{\frac{\sum PR_{ijmp} \cdot INC_{ijmp}}{PR}}{\frac{PIQ}{PQ}}$	21,6 %
Déficience physique	$I_R = 0,8 \times \left(\frac{\frac{\sum_{i=0}^{64} PR_{ijmp} \cdot INC_{ijmp}}{PR}}{\frac{PIQ}{PQ}} \right) + 0,2 \times \left(\frac{\frac{\sum_{i=65}^{\infty} PR_{ijmp} \cdot INC_{ijmp}}{PR}}{\frac{PIQ}{PQ}} \right)$	8,6 %
Déficience intellectuelle	$I_R = \frac{DEF_R}{DEF_Q}$	2,3 %
Alcoolisme et toxicomanies	$I_R = \frac{ISC_R}{ISC_Q}$	1,5 %
Jeunes en difficulté	$I_R = \sum \left[\frac{S_R}{S_Q} + \frac{C_R}{C_Q} + \frac{G_R}{G_Q} + \frac{D_R}{D_Q} + \frac{A_R}{A_Q} \right] / 5$	7,0 %

Source : Indicateurs tels qu'illustrés dans Pampalon *et al.* (1995). Le poids financier correspond au pourcentage des dépenses en services de santé et en services sociaux.

Annexe 2

