

100 ans d'entrepreneuriat



MÉMOIRE DE LA
FÉDÉRATION DES CHAMBRES DE COMMERCE DU QUÉBEC

Présenté à la Commission des Transports et de l'Environnement

À l'occasion de consultations particulières et d'auditions publiques portant sur le document intitulé
« Une première liste des indicateurs de développement durable »

Août 2009

TABLE DES MATIÈRES

1.	La Fédération des chambres de commerce du Québec	1
2.	Introduction	2
3.	Commentaires généraux	2
4.	Capital humain.....	4
	a. Taux d'activité.....	4
	b. Espérance de vie en bonne santé	4
	c. Population scolarisée	4
5.	Capital social	6
	a. Sentiment d'appartenance.....	6
	b. Participation civique.....	6
	c. Équité.....	6
	d. Autonomie	8
	e. Développement culturel.....	9
6.	Capital produit.....	9
	a. Infrastructure et machinerie.....	9
	b. Valeur foncière du parc immobilier.....	10
7.	Capital financier	10
	a. Avoirs net des ménages	11
	b. Actifs financiers du gouvernement.....	11
	c. Avoir net des entreprises	11
8.	Capital naturel	13

1. La Fédération des chambres de commerce du Québec

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) constitue le plus grand réseau de gens d'affaires au Québec, puisqu'elle regroupe 161 chambres de commerce, ce qui représente plus de 40 000 entreprises et 100 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

Forte de cet important réseau d'hommes et de femmes d'affaires, la Fédération des chambres de commerce du Québec consacre toute son énergie à sa mission première qui est de contribuer au développement économique du Québec et de ses régions en se portant à la défense de la liberté d'entreprendre. La FCCQ est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

La FCCQ s'impose comme un carrefour naturel et efficace des besoins des entreprises et des ressources dont disposent le gouvernement et les organismes régionaux de développement économique pour les satisfaire. Son rôle d'intermédiaire entre les besoins des entreprises et la volonté du gouvernement de répondre à ces besoins, tire son origine d'une vision économique du développement québécois qui s'articule autour de quatre thèmes principaux : l'entrepreneurship, la liberté d'entreprendre, la relève et la pérennité des entreprises.

2. Introduction

L'exercice d'identification des indicateurs de développement durable, par sa portée et le nombre de domaines qu'il touche, s'apparente à un exercice de réflexion stratégique. Le gouvernement en est l'animateur, mais l'exercice interpelle l'ensemble des acteurs sociaux.

Les indicateurs proposés dans le Document de consultation¹ touchent à l'économie et au social tout autant qu'à l'environnement. Ils interpellent tous les acteurs qui s'intéressent au développement du Québec.

Les indicateurs proposés traduisent des valeurs et une certaine conception de ce qui est souhaitable. Le choix des indicateurs, de même que la façon dont ils sont présentés et interprétés, vont conditionner les débats à venir. En cela, le présent exercice revêt une grande importance.

Pour ces raisons, la Fédération des chambres de commerce du Québec a voulu participer à cette consultation. Au nom de ses membres bien sûr, mais aussi en tant que porte-parole des gens d'affaires québécois et des valeurs qui leurs sont chères.

Dans ce mémoire, la FCCQ appuie la plupart des indicateurs proposés, tout en demandant des ajustements dans certains cas. Nous rejetons deux des indicateurs proposés et en proposons deux nouveaux. Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, la section suivante offre quelques commentaires généraux.

3. Commentaires généraux

Retenir l'approche par capitaux

En premier lieu, la Fédération appuie le choix fondamental fait par les auteurs du Document consistant à établir des indicateurs portant sur des capitaux de différentes sortes, plutôt que sur des objectifs de société. Cette approche laisse aux générations futures le choix de se donner des objectifs selon leur conception du souhaitable et non selon celle prévalant aujourd'hui. Par ailleurs, rien n'empêche le gouvernement d'établir, à tout moment, des objectifs de société consistant, par exemple, à faire passer tel ou tel indicateur de capital d'un niveau à un autre. Ce choix reflète une approche libérale (au sens philosophique) plutôt que constructiviste.²

Accepter l'imperfection des indicateurs

Selon le Document, « La première et sans doute la plus importante leçon qu'on tire des expériences québécoises et étrangères est que si on veut mesurer un progrès, il faut le faire à partir de données et d'informations existantes au départ. Agir autrement, en construisant un système qui table sur ce qu'on « devrait ou aimerait » mesurer, plutôt que sur ce qu'on « peut déjà » mesurer, met à risque le système d'indicateurs, de mesure et de suivi. »³

La Fédération partage l'idée qu'il vaut la peine de lancer un système d'indicateurs sur la base des données existantes, même si elles sont incomplètes, quitte à définir de nouvelles variables ou à améliorer la cueillette de données plus tard. « Un tien vaut mieux que deux tu l'auras. » Mais le corolaire de cette idée, c'est que nous devons accepter l'imperfection des indicateurs, lesquels reflèteront les limites des systèmes statistiques ou la nature subjective d'un phénomène. Consolons-nous de ces imperfections en nous rappelant que ce que l'on exige d'un indicateur, ce n'est pas nécessairement qu'il mesure directement un phénomène ou une forme de capital parfois inobservable, mais qu'il évolue de façon corrélée avec le phénomène sous-jacent qui nous intéresse. Par exemple, nous pouvons accepter de mesurer le phénomène

¹ Document de consultation « Une première liste des indicateurs de développement durable » [ci après « Le Document »].

² [http://fr.wikipedia.org/wiki/Constructivisme_\(politique\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/Constructivisme_(politique)).

³ *Supra*, note 1 à la p. 5.

de l'insertion sociale, une dimension important du capital social, à l'aide d'un sondage d'opinion mené par Statistique Canada.

Choisir des indicateurs aisément interprétables

Le Document indique à juste titre que les indicateurs ont une fonction de communication⁴ : celle d'intéresser la population aux progrès en matière de développement durable. Pour cette raison, les variables retenues doivent être simples à comprendre. Mais surtout, leur variation dans le temps à la hausse ou à la baisse, selon le cas, doit pouvoir être interprétée de façon univoque comme quelque chose de positif ou de négatif, selon le cas. Enfin, les causes de ces variations devraient elles-aussi pouvoir être aisément identifiées.

La plupart des variables proposées répondent à cette condition, sauf exception. Dans nos commentaires détaillés, nous aurons l'occasion de relever trois cas problématiques : la répartition du revenu, la valeur foncière du parc immobilier et le ratio du PIB culturel sur le PIB total.

S'obliger à choisir

Uniquement dans le domaine économique (capital produit et financier), nous pouvons identifier une panoplie de variables pertinentes qui pourraient faire l'objet d'indicateurs. De même, dans le secteur humain ou social ou naturel, il existe une foule d'autres variables intéressantes outre celles proposées ici. En même temps, la Fédération reconnaît qu'en multipliant les indicateurs, on risque de noyer le poisson dans une mer de chiffres. C'est pourquoi nous nous sommes limités à proposer deux nouveaux indicateurs, et seulement parce que nous en rejetons deux autres.

Ne pas pondérer

Les 17 indicateurs proposés sont regroupés par thème. On peut penser que le nombre d'indicateurs pour chaque thème découle de sa complexité et ne reflète pas nécessairement l'importance que le gouvernement y accorde. En effet, le Document ne fait aucune référence à une pondération des indicateurs. Et il rejette explicitement la notion d'indice synthétique. La Fédération participe à cette consultation selon l'hypothèse que les indicateurs ne seront pas ultérieurement pondérés. Si cette hypothèse s'avérait fautive, la Fédération aurait certainement un avis sur le poids qu'il conviendrait à leur accorder.

Prendre garde au détournement de l'exercice

Dans un exercice à caractère stratégique comme celui-ci, le choix des indicateurs, ainsi que leur déclinaison selon d'autres variables comme la région, n'est pas anodin par rapport à un enjeu qui préoccupe au plus haut point les 150 ministères et organismes au sein du secteur public et parapublic québécois : l'allocation des ressources (extrêmement) rares entre les différentes priorités concurrentes. Ainsi, la prise en compte d'une question sectorielle, dans le groupe restreint des indicateurs de développement durable, a pour effet d'en accroître la visibilité et d'aider le ministère ou l'organisme qui en porte la responsabilité à justifier ses demandes budgétaires, ou la défense de ses budgets existants, auprès des organes centraux du gouvernement. Le Document reconnaît d'ailleurs ce phénomène lorsqu'il énonce que les indicateurs « *alimenteront la révision des orientations et des priorités, sur une base objective, afin de mobiliser l'administration publique et la société québécoise vers un but commun, un développement qui soit durable* »⁵.

Cet usage qui sera fait des indicateurs peut naturellement inciter les ministères et organismes à faire pression pour que « leur » dossier fasse partie du lot privilégié des indicateurs à caractère stratégique. Ce

⁴ *Ibid.*, p. 13 et 14.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

phénomène peut conduire au détournement d'un exercice stratégique valable, qui devient alors instrumentalisé par des intérêts bureaucratiques ou sectoriels.

Une façon de contourner ce problème est d'éviter de définir les indicateurs de façon telle que leur progression résulte directement des budgets accordés à l'un ou l'autre ministère et organisme. Autrement dit, les indicateurs doivent mesurer des résultats, et non pas l'intensité de l'action gouvernementale dans tel ou tel secteur.

4. Capital humain

Les trois variables proposées à titre d'indicateur du stock de capital humain sont appropriées. La Fédération propose ici des ajustements à la façon dont ces variables sont présentées.

a. Taux d'activité

Le taux d'activité est une bonne mesure du stock de capital humain disponible pour contribuer au développement durable. Soulignons que le dénominateur du taux d'activité est la population de 15 ans et plus et non pas la population de 15 à 64 ans comme c'est parfois le cas ailleurs. L'inclusion des 65 ans et plus dans le dénominateur traduit l'idée selon laquelle le travail rémunéré peut se prolonger au-delà de 65 ans pour beaucoup d'individus sans incapacité. Cela est d'autant plus vrai tandis qu'on assiste à l'allongement de l'espérance de vie en bonne santé.

Cependant, le Document focalise sur la ventilation par sexe et la ventilation régionale du taux d'activité. Comme l'écart entre le taux d'activité des hommes et des femmes n'a cessé de diminuer, la ventilation par sexe nous paraît refléter un enjeu emblématique d'une autre époque. La question intéressante, maintenant et pour les années à venir, est la ventilation du taux d'activité par tranche d'âge, notamment pour observer comment il évolue dans les tranches d'âge de la cinquantaine et de la soixantaine. La Fédération partage la préoccupation récemment exprimée par le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, Clément Gignac, à l'effet que «dans le groupe des 55 ans et plus ou des 60 ans et plus, le taux de participation est systématiquement plus faible (au Québec) que dans le reste du Canada.»⁶ Maintenant et pour l'avenir prévisible, les gains de population active se feront dans ces tranches d'âge plutôt que par une augmentation additionnelle du taux d'activité des femmes. C'est pourquoi, s'il faut choisir, pour une question d'espace, entre une ventilation par sexe ou par âge, l'indicateur devrait privilégier le taux d'activité par tranche d'âge.

b. Espérance de vie en bonne santé

L'espérance de vie est une variable souvent utilisée, dans les comparaisons internationales, pour mesurer l'état global de la santé d'une population. Le Document propose d'utiliser l'espérance de vie en bonne santé, sans incapacité. La Fédération appuie ce choix, car l'absence d'incapacité est une précision valable pour un indicateur destiné à mesurer le capital humain dans une perspective de développement durable.

Le Document précise que cet indicateur, comme beaucoup d'autres, servira à orienter l'allocation des ressources en fonction des inégalités entre les sexes et entre les populations des différentes régions. Mais le sens plus profond du choix de cet indicateur est qu'il orientera l'allocation des ressources vers des services susceptibles d'augmenter l'espérance de vie en bonne santé (sans incapacités), plutôt que l'espérance de vie tout court. C'est un choix sensé aux fins d'un exercice qui porte sur le développement durable.

c. Population scolarisée

La distribution de la population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité atteint est un bon indicateur du niveau d'éducation dans une société. Toutefois, aux fins d'un exercice axé sur le développement, on cherchera une variable qui mesure adéquatement le capital humain le plus susceptible de contribuer au développement économique. Cette précision quant à l'objectif de l'indicateur nous amène

⁶ Stéphane Paquet, « Gignac veut faire travailler les 55 et plus », La Presse, 22 août 2009.

à faire trois commentaires : le premier sur ce qui devrait être mesuré et les deux suivants sur l'interprétation de l'indicateur.

Gros plan sur les sciences et le génie - Dans une société qui ne désire pas compter uniquement sur ses ressources naturelles, le développement économique repose largement sur l'innovation. Selon le Conseil canadien des sciences, de la technologie, et de l'innovation : « La croissance à long terme du système d'innovation du Canada exige une croissance constante du nombre de travailleurs possédant des compétences en sciences et en génie. Au cours des 15 dernières années, la grande majorité des pays de l'OCDE ont enregistré une forte augmentation du nombre d'étudiants dans les disciplines scientifiques et technologiques mais, parallèlement, le pourcentage d'étudiants en S-T par rapport au nombre total de nouveaux diplômés décernés n'a cessé de diminuer. En 2005, 20 % des nouveaux diplômés décernés étaient des diplômés en sciences ou en génie, ce qui place le Canada au 21^e rang des pays de l'OCDE »⁷.

En raison de l'importance stratégique des diplômés en sciences et en génie pour la capacité d'innovation et le développement durable, la Fédération recommande que l'indicateur distingue entre les diplômés décernés en sciences et génie et ceux décernés dans l'ensemble des autres disciplines. Les tableaux du recensement de Statistique Canada, dont le diagramme du Document est tiré, permettent de faire cette distinction⁸. Ainsi, il y aurait lieu de focaliser sur trois domaines d'étude: sciences physiques et de la vie, et technologies; mathématiques, informatique et sciences de l'information; architecture, génie et services connexes.

Sur le plan graphique, les trois bâtons du diagramme représentant la part des diplômés universitaires pourraient être séparés en deux étages chacun, l'un représentant la part en sciences et génie et l'autre, la part dans les autres disciplines.

Plus, ce n'est pas nécessairement mieux - Le Document énonce que « Dans une perspective de développement durable, l'accroissement de la qualité de vie est en lien avec l'accroissement de la diplomation. »⁹ et plus loin : « chaque niveau de diplomation est important »¹⁰. La Fédération est d'accord avec ces énoncés qui valorisent tous les niveaux de diplomation, plutôt que seulement ceux issus de l'enseignement universitaire. Les entreprises québécoises ont un grand besoin de main-d'œuvre qualifiée possédant des diplômes techniques décernés aux niveaux secondaire et collégial. Ainsi, dans l'interprétation de cet indicateur, plus, ce n'est pas nécessairement mieux. Et il faudra viser à diminuer la proportion de la population sans aucun diplôme, plutôt que de valoriser la part possédant un diplôme universitaire.

Attention à l'illusion statistique - Au Québec, on parle beaucoup de décrochage scolaire chez les jeunes et de l'incidence de la non-diplomation sur les perspectives de gains des travailleurs adultes. Mais il reste que la non-diplomation est encore surtout l'apanage de la génération née avant la Deuxième Guerre Mondiale, qui est arrivée sur le marché du travail avant la poussée de la scolarisation dans les années 1960. Au recensement de 2001, les personnes âgées de 65 ans et plus avaient 9,1 années de scolarité en moyenne, contre 12,4 pour l'ensemble des groupes d'âge. La disparition graduelle de cette génération aura pour effet d'améliorer le portrait statistique de la diplomation, car elle est comptée dans le dénominateur de la population de plus de quinze ans. Mais cette amélioration statistique ne changera rien quant au capital humain dont dispose le Québec car cette génération a déjà quitté le marché du travail.

⁷ Voir : <http://www.stic-csti.ca/eic/site/stic-csti.nsf/fra/00032.html>.

⁸ Voir, par exemple, le produit no 97-560-XCB2006035 au catalogue de Statistique Canada.

⁹ *Supra*, note 1 à la p. 42.

¹⁰ *Ibid.*

5. Capital social

a. Sentiment d'appartenance

La Fédération reconnaît la pertinence d'un indicateur portant sur le sentiment d'appartenance des gens. Comme ce sentiment n'est pas objectivement mesurable, le Document propose un succédané, soit le nombre de personnes qui disent bénéficier d'un niveau élevé de soutien social selon une enquête de Statistique Canada. C'est là un procédé acceptable en l'absence de système statistique idéal.

b. Participation civique

À prime abord, un indicateur portant sur la participation civique des gens paraît souhaitable étant donné la valeur que l'on accorde à cette forme d'activité. Mais en y regardant de plus près, la variable proposée, soit le temps consacré aux activités organisationnelles, présente plusieurs lacunes.

La variable proposée paraît suffisamment large pour englober les différentes formes traditionnelles de participation civique, y compris le temps que consacrent les gens d'affaire à leur chambre de commerce. Mais elle néglige les nouvelles formes de participation moins structurées, comme la participation à des forums Internet, plus populaire parmi les plus jeunes.

De plus, la fréquence irrégulière de prélèvement de l'Enquête sociale générale, aux cinq ans minimum, ne permet pas un suivi assidu de cet indicateur.

Enfin, quelle conclusion peut-on tirer, sur le plan des politiques publiques, du fait que la participation civique des hommes semble légèrement baisser alors que celle des femmes semble légèrement augmenter, en sept ans? Pas grand chose. La mesure est tellement large qu'aucune politique publique, comme des mesures pour favoriser la participation aux élections ou à un syndicat ou à une association, ne pourrait vraisemblablement impacter les résultats de façon significative.

À la fin, malgré son intérêt théorique, cet indicateur n'est pas vraiment adéquat et devrait donc être abandonné.

c. Équité

L'équité fait partie des notions les plus controversées dans le débat public, que ce soit au Québec ou ailleurs. Il n'existe pas de conception universelle de l'équité. Même à l'intérieur d'une société donnée, la conception dominante de l'équité évolue d'une époque à l'autre.

La conception de l'équité retenue dans le Document focalise sur la répartition du revenu, qui est une mesure du degré d'égalité ou d'inégalité économique dans une population. Cette conception postule que l'égalité économique est bonne et que l'inégalité est mauvaise.

Une seconde conception de l'équité met l'emphase sur le sort qui est réservé aux plus démunis dans une société. Combien y a-t-il de pauvres et d'exclus dans la société? Quelle est leur part de la population? Quelles sont leurs conditions de vie? Est-ce que la société offre à ses plus démunis un filet de sécurité adéquat ainsi que des chances suffisantes de gravir les échelons sociaux? Cette conception-là de l'équité ne considère pas l'inégalité comme un problème en soi, mais s'attarde à la condition des pauvres et des exclus.

Enfin, une troisième conception focalise sur l'équité intergénérationnelle. On en parle plus au Québec qu'ailleurs en raison de notre profil démographique particulier. Cette conception-là postule que les politiques publiques ne doivent pas imposer à une génération un fardeau fiscal plus lourd ou des conditions de travail moins avantageuses afin de protéger le niveau de vie d'une autre génération.

Le Gouvernement du Québec a adopté en 2002 une Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette loi émane de la seconde conception de l'équité résumée ici. En 2006, le Gouvernement du Québec a adopté une Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, qui s'inspire de la troisième conception de l'équité résumée ici. Le Gouvernement du Québec n'a pas adopté de loi, et

encore moins une loi que l'on pourrait qualifier de fondamentale, comme une charte ou une loi constitutionnelle, qui vise à réduire l'inégalité économique. Voyons ce qui s'en approche :

- L'article 45 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, eu égard aux droits économiques et sociaux, énonce que : « Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. » Cet énoncé s'inspire de la seconde conception de l'équité, pas de la première.
- L'article 36 de la Loi sur l'instruction publique et l'article 1 de la Loi sur les services éducatifs à l'enfance font référence au principe d'égalité des *chances*, qui est un concept distinct de l'égalité des *conditions socioéconomique*. Le concept d'égalité des chances vise justement à donner à tous la chance d'accéder aux couches socio-économiques les plus prospères, pas à niveler les couches.

Sur le fond de la question, il n'est pas souhaitable d'ériger la répartition du revenu comme indicateur de premier niveau, car cela traduirait une vision selon laquelle la société accorde plus d'importance au degré d'égalité ou d'inégalité entre ses membres qu'à la condition de ses membres démunis. Tandis que la seconde préoccupation procède d'une vision humaniste et du sentiment fraternel qu'ont les gens entre eux, la première sous entend que l'enrichissement personnel se fait aux dépens de la condition des plus démunis et qu'il y a quelque chose d'illégitime à faire partie ou à accéder au quintile supérieur.

Pour ces raisons, la Fédération estime que le choix de la répartition du revenu, comme variable pour mesurer l'équité, ne reflète ni les lois du Québec, ni la conception de l'équité prévalant majoritairement au sein de la population. En proposant cette variable, les auteurs du Document ont outrepassé ces balises. Il s'agit là d'un écart que le gouvernement doit corriger.

En lieu et place de cette variable, la Fédération estime que le gouvernement devrait retenir une variable qui focalise sur la condition des plus démunis au sein de notre société et une autre qui exprime le degré d'équité intergénérationnelle, en raison de l'acuité de cet enjeu au Québec.

Pour ce qui est de la condition des plus démunis, les chercheurs et les organismes statistiques ont développé plusieurs mesures de la notion de faible revenu, incluant les seuils de faible revenu (SFR), les mesures de faible revenu (MFR), ainsi que la mesure fondée sur un panier de consommation (MPC). Une étude de Statistique Canada explique les avantages respectifs de ces indicateurs¹¹. Chacun de ses indicateurs permet des comparaisons longitudinales. Au Québec, l'Institut de la statistique du Québec calcule déjà les taux de faible revenu après impôt selon l'âge. Le tableau suivant, produit par l'ISQ, montre le déclin sur dix ans de la proportion de personnes vivant sous le seuil de faible revenu, notamment chez les moins de 18 ans.

Taux de faible revenu après impôt des personnes, selon l'âge, Québec, 1996 à 2006, en pourcentage

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensemble des personnes	11,6	11,9	10,7	10,3	10,3	10,5	10,0	9,8	9,0	9,7	9,0
Moins de 18 ans	12,9	13,6	11,9	11,3	11,2	12,5	10,1	9,6	7,6	8,0	7,6
18-64 ans	12,8	13,0	11,7	11,6	11,7	11,5	11,2	11,4	10,3	11,2	10,9
65 ans et plus	2,3	1,8	2,5	1,3	1,6	1,5	3,2	2,0	3,9	4,8	1,7

Quant à l'équité intergénérationnelle, nous proposons de la mesurer par le truchement de la dette nette per capita, une variable dont nous traitons plus loin sous la rubrique des indicateurs de capital financier.

¹¹ Statistique Canada, « Mesure de faible revenu au Canada », par Philip Giles, Document de recherche, No 75F0002MIF au catalogue, 2004.

d. Autonomie

Autant les programmes de transferts sociaux et la fiscalité redistributive sont nécessaires dans une optique d'assurance et d'assistance sociale, autant ces politiques peuvent favoriser l'émergence, voire le maintien, d'une attitude « d'ayant droits » (en anglais : *entitlement*) et d'une culture de la dépendance économique. Ces phénomènes préjudiciables au développement sont le prix qu'une société paie, d'un point de vue social, pour avoir des programmes sociaux par ailleurs nécessaires. Nous ne prétendons pas que ce prix est trop élevé, mais il ne faut pas en nier l'existence non plus.

Les Québécois valorisent l'autonomie sous toutes ses formes, y compris sur le plan individuel et régional. Or, la dépendance économique envers l'État vient réduire l'autonomie. C'est pourquoi, si l'on s'attarde au degré d'équité dans une société (selon une conception humaniste, telle que discutée précédemment), il faudrait aussi en même temps mesurer le degré d'autonomie de ses membres. C'est le revers de la médaille que nous ne saurions ignorer.

Il existe une statistique, le rapport de dépendance économique, qui met en relation les paiements de transfert reçus par les ménages et leur revenu d'emploi total. Les paiements de transfert comprennent l'Assurance-emploi, le crédit d'impôt pour la TPS, la Prestation fiscale pour enfants, la Sécurité de la vieillesse, le RRQ, les indemnités des accidents de travail, l'Assistance sociale, les crédits d'impôts provinciaux remboursables et les allocations familiales.

C'est une variable déjà développée par Statistique Canada et l'Institut de la Statistique du Québec. Elle permet d'apercevoir le degré d'autonomie des ménages dans chaque région, ainsi que l'évolution de cette autonomie dans le temps. La Fédération estime que le degré d'autonomie, qui pourrait être exprimé par le rapport de dépendance économique, devrait faire partie des indicateurs de développement durable au même titre que l'équité.

Rapport de dépendance économique, selon la région administrative et ensemble du Québec					
	2002	2003	2004	2005	2006
	\$ par 100 \$ de revenu d'emploi				
Bas-Saint-Laurent	30,95	30,90	29,94	31,45	33,22
Saguenay–Lac-Saint-Jean	24,19	23,92	23,52	25,10	25,83
Capitale-Nationale	18,14	17,90	17,83	18,67	19,32
Mauricie	27,89	27,33	27,79	28,82	29,85
Estrie	22,48	22,39	22,66	24,38	25,61
Montréal	19,96	19,91	19,71	20,24	20,70
Outaouais	15,59	15,57	15,42	16,17	16,93
Abitibi-Témiscamingue	24,65	25,00	24,05	25,12	25,97
Côte-Nord	21,57	21,13	19,91	21,36	22,10
Nord-du-Québec	18,66	19,13	18,21	20,79	23,41
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	48,55	47,54	46,78	49,90	52,79
Chaudière-Appalaches	19,62	19,56	19,65	21,05	21,91
Laval	16,05	16,14	16,09	17,16	17,83
Lanaudière	18,37	18,18	18,18	19,35	20,37
Laurentides	17,51	17,32	17,11	18,20	18,94
Montérégie	15,76	15,74	15,60	16,62	17,35
Centre-du-Québec	23,88	24,18	24,79	26,19	27,29
ENSEMBLE DU QUÉBEC	19,44	19,32	19,16	20,14	20,88

Source : Statistique Canada, Profils de dépendance économique.

Compilation : Institut de la statistique du Québec.

e. Développement culturel

La FCCQ partage l'idée selon laquelle l'activité culturelle, dans toutes ses formes, contribue au bien-être des individus et à la cohésion sociale. Une variable qui exprime le dynamisme culturel a donc sa place dans le panier d'indicateurs du développement durable. Le Document propose le ratio du revenu agrégé des industries culturelles (PIB culturel) sur le PIB total.

La culture étant quelque chose de plutôt intangible, elle se mesure difficilement par un stock. De plus, l'activité culturelle, au sens large, comprend un important secteur non marchand, dans le loisir culturel par exemple. Mais la culture non marchandisée n'est pas mesurable à moins de recourir à une foule de variables très pointues. Par conséquent, le PIB culturel représente un succédané certes imparfait, mais néanmoins acceptable pour mesurer le volume d'activités culturelles dans une société.

Le numérateur de l'indicateur proposé paraît donc adéquat. Par contre, le choix du PIB total comme dénominateur est inapproprié.

Le ratio du PIB culturel sur le PIB total ne permet pas une interprétation univoque. Une baisse de ce ratio pourrait se produire même si le PIB culturel augmentait substantiellement, dans le cas où d'autres secteurs de l'économie augmentent encore plus rapidement. Cela pourrait se produire, par exemple, à la suite d'événements positifs comme une percée technologique ou de la valorisation d'une ressource naturelle inexploitée jusqu'à lors. L'évolution du PIB dans son ensemble est influencée par une foule de facteurs. Qu'un secteur spécifique augmente ou diminue en proportion du PIB n'est pas bon ou mauvais en soi. Ainsi, un tel ratio appliqué au secteur culturel de l'économie ne signifierait pas grand chose.

De tels indicateurs sectoriels sont certes utilisés dans le débat public. Ainsi, on mesure les dépenses en R&D sur le PIB, les dépenses en éducation sur le PIB (dépense globale), et les revenus des industries culturelles sur le PIB (revenus). Ces ratios peuvent être pertinents dans une perspective étroitement sectorielle. Mais dans un exercice stratégique de haut niveau comme celui-ci, on voit bien leur inadéquation. Ainsi pour augmenter la part des industries réputées « souhaitables », la culture par exemple, faudrait-il puiser des ressources dans d'autres secteurs « ordinaires » comme les services personnels ou le commerce de gros et de détail? Aucun gouvernement n'avoue une telle forme de redistribution, même si elle existe. On préfère empiler les objectifs sectoriels en termes de part du PIB. S'ils étaient tous atteints, notre économie produirait miraculeusement 110% du PIB.

L'autre risque à retenir un indicateur comme le ratio du PIB culturel sur le PIB total est qu'il cautionne une attitude « part du gâteau » au sein du milieu culturel, comme ailleurs. Ainsi si le ratio diminuait en raison d'une bonne croissance du dénominateur, un tel indicateur donnerait aux établissements culturels qui vivent de fonds publics un argument pour revendiquer une augmentation de leurs subventions. Nous apercevons ici le risque d'instrumentalisation des indicateurs par des intérêts bureaucratiques et sectoriels, tel qu'évoqué dans nos commentaires généraux.

Pour ces raisons, il vaut mieux utiliser la population plutôt que PIB total comme dénominateur. Le PIB du secteur culturel per capita, en dollars constants, permettrait de suivre l'évolution de ce ratio dans le temps. Une augmentation de ce ratio serait interprétée de façon univoque comme une bonne chose et l'inverse serait tout aussi vrai. Un tel ratio permettrait aussi des comparaisons entre le Québec et d'autres États.

6. Capital produit

a. Infrastructure et machinerie

Le stock net de capital fixe représente une bonne mesure de la contribution du capital fixe à la capacité productive de l'économie. Cette variable englobe les infrastructures publiques ainsi que les bâtiments, machinerie et équipements financés par des agents privés. Comme il s'agit du stock net, l'indicateur tient

compte de l'usure des actifs et leur capacité productive résiduelle, et reflète donc l'assiduité avec laquelle le capital fixe a été entretenu¹².

À l'intérieur du stock de capital fixe se trouve le stock de capital servant à la production, au transport et à la distribution d'énergie (PTDe). Nous parlons ici de l'ensemble des formes d'énergie, y compris l'électricité et ses différentes filières de production, les hydrocarbures et le gaz naturel. L'énergie, en plus d'être un facteur de production clef, est au cœur des débats sur le développement durable. Nous avons cherché, sans les trouver, des chiffres pour mesurer le rapport entre le stock net de capital fixe servant à PTD d'énergies renouvelables et le total du stock net de capital fixe pour le secteur énergétique (renouvelable + non renouvelable). Apparemment, les systèmes statistiques, dans leur état actuel, ne permettent pas de générer un tel ratio qui serait fort intéressant comme indicateur de développement durable pour le secteur énergétique. Nous mentionnons néanmoins ce ratio au cas où le MDDEF ou le MRN peut travailler avec Statistique Canada ou l'ISQ pour générer ces chiffres.

b. Valeur foncière du parc immobilier

Une partie du parc immobilier est constitué d'usines et d'autres bâtiments qui contribuent à la capacité de production. Ces bâtiments sont déjà comptés dans la variable précédente : le stock net de capital fixe. Une autre partie du parc immobilier, soit les bâtiments résidentiels, est moins importante dans une perspective de développement durable. De plus, cette partie est déjà comptée dans l'avoir net des ménages. Ainsi, l'essentiel de l'information donnée par la valeur foncière du parc immobilier est déjà capturée ailleurs.

Par ailleurs, une hausse ou une baisse de la valeur foncière du parc immobilier peut résulter d'un ensemble de facteurs, tel que mentionné dans le Document. Une augmentation de la valeur n'est donc pas nécessairement une bonne chose, et une baisse n'est pas nécessairement mauvaise. Par exemple, une hausse de la valeur du parc qui résulte de restrictions à l'offre, pour cause de pénuries de terrain dans les zones urbaines ou de pénuries de main-d'œuvre dans les métiers de la construction, n'est pas une bonne chose pour l'économie.

Pour ces raisons, la valeur foncière du parc immobilier ne constitue pas pour la Fédération une variable suffisamment distincte des autres et suffisamment parlante pour figurer parmi les 17 indicateurs du développement durable.

7. Capital financier

Le capital financier dans une économie peut être détenu par quatre types d'agents : les ménages, les sociétés, les gouvernements et les étrangers. Ainsi, Statistique Canada dresse à l'échelle du Canada un « bilan national » qui comprend l'ensemble des actifs et des passifs dans l'économie, pour chacun des quatre types d'agents.

La différence entre l'actif et le passif représente la valeur nette ou l'avoir net, un concept qui s'applique aux ménages, aux sociétés et aux gouvernements. Dans le cas des gouvernements, on parle habituellement du concept inverse, leur dette nette, puisque leur passif dépasse leur actif.

¹² Pour référence, Statistique Canada définit le stock net ainsi : « Le concept de stock net a pour but d'évaluer la capacité productrice du stock de capital. La valeur du stock net une année donnée est censée refléter la valeur marchande ou valeur économique des actifs formant le stock de capital. La valeur marchande est le montant pour lequel les actifs pourraient être vendus, étant donné que le stock comprend des actifs qui ne sont plus neufs, qui ont subi une certaine usure et sont un peu périmés comparativement aux nouveaux actifs de type équivalent. » Source : Statistique Canada, « Flux d'investissement et stocks de capital, Méthodologie », 2001.

a. Avoirs net des ménages

L'avoir net des ménages constitue un bon indicateur de leur richesse, car il tient compte autant de leurs dettes que de leurs actifs. De plus, bien que le Document soit ambigu à cet égard, l'actif des ménages devrait englober à la fois les actifs financiers et non financiers, car pour beaucoup de ménages, leur résidence représente leur principal actif.

b. Actifs financiers du gouvernement

L'état des finances publiques doit bien évidemment faire partie des objets sur lesquels portent les indicateurs de développement durable. Toutefois, la Fédération rejette la variable proposée, soit la somme des actifs financiers du gouvernement québécois.

Premièrement, l'actif financier donne une image tronquée de la situation financière du gouvernement car il ne mesure qu'une partie de l'actif et en ignore le passif. Ainsi, les créances de 14,4 G\$ que possède le gouvernement au 31 mars 2009 envers ses débiteurs relèvent des opérations courantes. Pourquoi faudrait-il retenir cet élément d'actif tandis qu'on ignore les 14,3 G\$ dus par le gouvernement à ses divers créanciers au même moment, et qui sont inscrit au passif¹³?

Deuxièmement, il n'est pas possible d'interpréter la croissance des actifs financiers comme quelque chose de positif de façon univoque. Ainsi, il est tout à fait possible d'augmenter les actifs financiers simplement en augmentant le passif d'une somme équivalente. Par exemple, il est possible de continuer d'effectuer des versements au Fonds des générations tout en réalisant un déficit, lequel augmentera la dette brute que le Fonds des générations vise justement à réduire. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement a explicitement prévu dans son budget 2009-2010¹⁴. Autre exemple : les « Placements à long terme » comprennent des prêts et avances à des entreprises (1,2G\$ au 31 mars 2009) qui ont une contrepartie dans le passif, car le gouvernement se met à risque lorsqu'il accorde des prêts ou des avances à des entreprises.

Pour ces raisons, le niveau de l'actif financier, à lui seul, ne signifie rien.

Nous remarquons que, pour les ménages, le Document propose un indicateur d'actif net et non d'actif brut. Alors pourquoi faire autrement dans le cas du gouvernement?

Pour suivre l'état des finances publiques du Québec, dans la perspective d'établir un indicateur de développement durable axé sur les différences formes de capitaux, le gouvernement devrait plutôt retenir la dette financière nette. La dette nette représente la différence entre le total des actifs financiers et le total des passifs. De plus, la dette nette représente la meilleure approximation disponible pour mesurer le degré d'équité intergénérationnelle.

De plus, afin de prévenir les erreurs d'appréciation découlant des modifications aux règles comptables qui sont pratique courante au Québec et aussi pour faciliter les comparaisons interprovinciales et internationales, le gouvernement devrait retenir pour indicateur de sa situation financière la notion de dette financière nette telle que définie par Statistique Canada. Rappelons que le Document indique que l'une des fonctions des indicateurs est « de se comparer avec d'autres entités »¹⁵.

c. Avoir net des entreprises

Le Document propose de mesurer les facteurs de production de l'économie que sont les ressources humaines et le stock de capital fixe. Mais la force économique d'un État ne se résume pas à la valeur des facteurs de production qu'on retrouve sur son territoire. Elle résulte en grande partie du talent avec lequel ces facteurs sont combinés par des entrepreneurs et des entreprises pour créer de richesse. C'est pourquoi,

¹³ Comptes public 2007-2009, État consolidé de la situation financière au 31 mars 2008.

¹⁴ Budget 2009-2010, Section I, I Rapport sur l'application de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

¹⁵ *Supra*, note 1 à la p. 13.

parmi les indicateurs du capital financier, il importe de capturer la valeur nette des entreprises, tout comme on mesure celle des ménages et du gouvernement.

La FCCQ ne pourrait comprendre que, parmi la quinzaine ou la vingtaine d'indicateurs qui seront finalement retenus, aucun ne porte sur la valeur des principaux créateurs de richesse que constituent les entreprises québécoises.

Statistique Canada dresse, à l'échelle canadienne, un bilan agrégé des sociétés non financières, lequel permet d'établir leur avoir net ou leur valeur nette. Mais cet agrégat statistique n'est pas produit à l'échelle provinciale, ce que note le Document.

Toutefois, il existe deux succédanés possibles pour suivre l'évolution dans le temps de l'avoir net des entreprises : leur valeur en bourse et leur capital-actions agrégé.

Valeur en bourse - Plusieurs institutions financières proposent des indices boursiers limités aux entreprises québécoises et qui se fondent sur la valeur des actions des sociétés québécoises. Pour sa part, le Centre d'analyse et de suivi de l'indice Québec (CASIQ), un organisme affilié à l'Université de Sherbrooke, propose un indice regroupant les 120 principales sociétés québécoises à capital ouvert¹⁶.

Dans cet indice, pour voir ses titres inscrits à cet indice boursier, une compagnie doit obligatoirement répondre à trois critères dits d'entrée et de sortie :

- avoir son siège social au Québec ;
- être inscrite comme émetteur assujetti au sein de la CVMQ ou répondre aux exigences des lois analogues dans les autres juridictions nord-américaines ;
- avoir ses titres inscrits à la cote d'une ou de plusieurs bourses nord-américaines.

De plus, l'inclusion ou l'exclusion dans l'indice ne sont pas effectuées en fonction du seul critère de domiciliation des sociétés. Elles dépendent plutôt d'un ensemble d'indicateurs qui définissent la contribution à l'activité économique du Québec : principale place d'affaires, conseil d'administration, dirigeants, employés, centre de production et contrôle du capital et/ou des activités, etc.

Cet indice, qui fluctue bien sûr dans le temps, offre une bonne solution de rechange au bilan national pour mesurer l'évolution de la valeur nette des entreprises. Pour obtenir un chiffre représentatif à un moment précis dans le temps, sur une base annuelle par exemple, il est possible de lisser les fluctuations quotidiennes en calculant des moyennes mobiles.

Cette variable présente un portrait incomplet, car elle ne tient compte que des sociétés à capital ouvert. Elle ignore les sociétés à capital fermé, y compris les filiales canadiennes des multinationales, qui ne dévoilent pas leurs états financiers. Néanmoins, on peut postuler que la capitalisation boursière des sociétés québécoises à capital ouvert varie de façon parallèle à l'avoir net de l'ensemble des entreprises.

Capital-actions agrégé – ne autre variable possible pour suivre l'évolution dans le temps de l'avoir net des entreprises québécoises est leur capital-actions agrégé. Cette variable résulterait de l'addition du capital-actions et du surplus de toutes les sociétés assujetties à l'impôt sur le revenu des sociétés au Québec. Ces sociétés sont tenues de déclarer ces chiffres à Revenu Québec dans le cadre de leur déclaration de revenus. De façon plus spécifique, il s'agit d'additionner les lignes 300 (capital action versé), 301 (surplus) et 302 (autres surplus) dans le formulaire officiel « Calcul du capital versé » (CO-1136 (2008-12)) que remplissent toutes les sociétés non financières au Québec¹⁷. Il existe des formulaires semblables pour les institutions financières et les sociétés d'assurance.

La variable résultant de cette agrégation comptable donnerait un portrait plus large de l'avoir net des sociétés établies au Québec que l'indice boursier. Par contre, étant fondé sur la valeur comptable, elle ne

¹⁶ Voir <http://www.iq30-iq150.org> et en particulier, la liste des 120 entreprises actuellement comprises dans l'indice : http://www.iq30-iq150.org/rapport_revision/Nouvelles_ponderations_Avril_2009_IQ120.pdf.

¹⁷ Voir aussi le guide explicatif de Revenu Québec : Sociétés - Guide d'aide au calcul du capital versé, 2008.

tient pas compte des perspectives de revenus futurs qui sont prises en compte dans la valeur boursière. Par ailleurs, une partie de leur capital actions est détenu par des ménages québécois, qui font l'objet d'un autre indicateur, et une autre partie est détenue par des propriétaires étrangers.

Chacune de ses deux variables a ses forces et ses faiblesses. Néanmoins, elles nous paraissent suffisamment robustes pour évaluer une composante incontournable du capital financier existant au Québec : celui détenu par les entreprises.

8. Capital naturel

La Fédération reconnaît la pertinence d'avoir une série d'indicateurs pour suivre l'état de notre capital naturel. Toutefois, nous ne possédons pas une expertise adéquate pour commenter les six variables proposées à titre d'indicateurs de premier niveau.

Toutefois, nous remarquons que le premier indicateur de cette série, soit la superficie du territoire en aires protégées, ne permet pas de mesurer le degré de biodiversité à l'échelle du Québec. Il s'agit là plutôt d'une mesure de l'intensité de l'action gouvernementale qui devrait, selon la logique des trois niveaux d'indicateurs établie dans le document, relever du second ou du troisième niveau.