

Article

« Les économistes et le processus de changement constitutionnel »

John McCallum

L'Actualité économique, vol. 67, n° 3, 1991, p. 255-266.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/602037ar>

DOI: 10.7202/602037ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

LES ÉCONOMISTES ET LE PROCESSUS DE CHANGEMENT CONSTITUTIONNEL*

John MCCALLUM
Département d'économie
Université McGill

INTRODUCTION

En parlant du fait français en Amérique du Nord, on fait parfois référence à un morceau de sucre dans un gallon de café. Ce soir, c'est moi qui suis le morceau de sucre, et vous, le gallon de café. J'espère seulement terminer la soirée non dissous!

Bien que le sujet soit déjà intrinsèquement complexe, il est rendu encore plus difficile par les problèmes de crédibilité et de comportements stratégiques. Supposons, par exemple, qu'un économiste anglophone suggère - dans *La Presse* - que les conséquences d'un Québec souverain sont extrêmement négatives. Au mieux, on peut s'attendre à ce que le lecteur ne termine pas l'article; au pire qu'il pense que l'auteur est en train de faire des «menaces». On s'attendrait à la même chose si un économiste francophone soutenait - dans le *Globe and Mail* - que les coûts de transition associés à un Québec souverain sont relativement peu élevés parce qu'il sera de l'intérêt de tous de négocier de façon amiable.

Je suggère que ce problème est d'une grande importance pour notre profession, surtout si vous croyez, comme moi, que c'est notre responsabilité d'informer la société des conséquences économiques des différentes options politiques. Mon exemple suggère que, malgré son importance, il n'est peut-être même pas possible d'entretenir une discussion sérieuse sur ce sujet. Si un économiste anglophone ne peut discuter de ce thème avec son homologue francophone d'une façon qui soit objective et impartiale, alors il y a bien peu de chances que ces mêmes discussions soient couronnées d'un plus grand succès si elles ont lieu dans l'arène publique.

En dépit de mes connaissances limitées de la théorie des jeux, j'ai essayé d'utiliser cette approche pour analyser ce problème. J'ai ensuite fait parvenir un brouillon de mes efforts à une vingtaine de personnes, de qui j'ai par la suite reçu un grand

* Allocution du président prononcée lors du 31^e congrès de la Société canadienne de science économique, Québec, mai 1991.

nombre de commentaires et de suggestions pertinents¹. Le but de mon allocution ce soir est relativement modeste : il consiste à explorer, de façon préliminaire et quelque peu superficielle, certaines de ces idées, sans pour autant vous présenter une structure intégrée, et encore moins des solutions. J'espère ensuite réunir, lors d'une conférence d'une journée qui aura lieu plus tard cette année, deux groupes de personnes : ceux qui sont experts en théorie des jeux et ceux qui jouent un rôle actif dans le débat constitutionnel².

Le plan pour le reste de cette présentation est le suivant : je commence avec le nombre de joueurs, pour ensuite discuter de leurs préférences, des contraintes, des coûts de transactions et de l'acrimonie, et finalement, des comportements stratégiques.

1. LE NOMBRE DE JOUEURS

Le nombre de joueurs peut varier entre un minimum de deux (le Québec et le reste du Canada, dorénavant RDC) et un maximum de 27 000 000 (le nombre de Canadiens). Nous savons tous qu'il y a 10 provinces, 2 territoires et 1 gouvernement fédéral. Peut-être ne saviez-vous pas qu'il y a également près d'une cinquantaine de nations autochtones? Aux fins de mon allocution ce soir, j'émetts l'hypothèse - irréaliste - qu'il y a seulement deux joueurs.

2. LES PRÉFÉRENCES

On conteste peu la proposition que le bien-être social augmente avec la consommation présente et future. De plus, on peut supposer que le bien-être du Québécois représentatif augmente avec le niveau de souveraineté (S) (ou de décentralisation) - au moins sur un intervalle quelconque. Il faut également reconnaître qu'il y a une discontinuité entre la «presque indépendance» (S^*) et l'indépendance complète (S^{**}). Pour ce qui est du RDC, je suppose qu'il a en aversion l'option S^{**} - puisqu'elle signifie la fin du Canada. Et en ce qui a trait aux préférences des degrés de décentralisation qui sont moindres que celui requis par S^{**} , elles varient selon les régions et selon les individus.

Avant de vous décrire les préférences des joueurs, il est nécessaire de répondre à certaines questions préliminaires à propos des implications de S^{**} . D'abord, peut-il y avoir une union monétaire sans une union politique? Ensuite, peut-il y avoir une union économique solide sans une union politique? Il est difficile de continuer l'analyse sans émettre d'hypothèse sur les réponses à ces questions. Néanmoins, je continue.

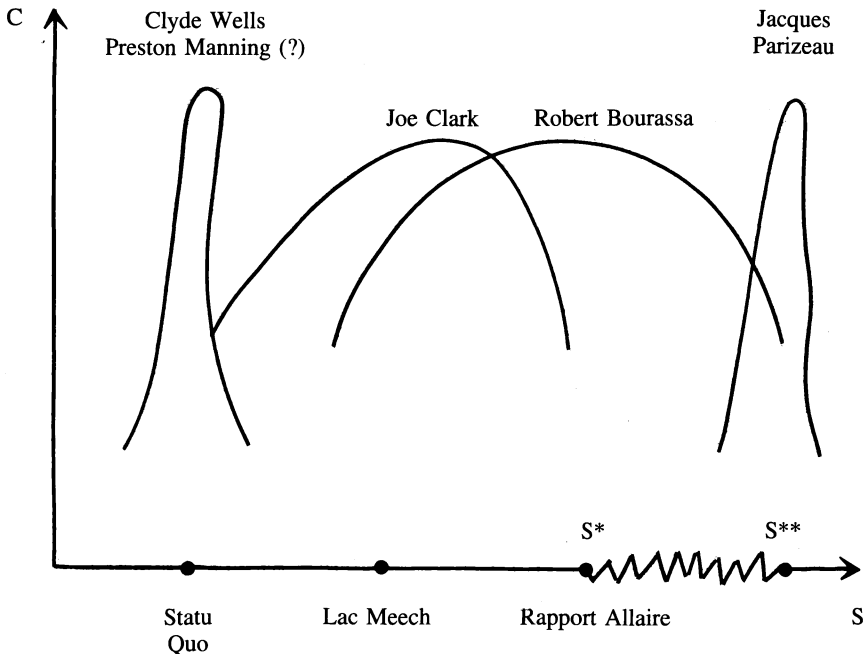
1. Je remercie les personnes suivantes pour leurs commentaires ainsi que leurs suggestions : J. Arifovic, R. Brenner, D. Brown, R. Cairns, A. Deutsch, P. Fortin, J. Galbraith, G. Grantham, C. Green, S. Hogan, C. Liston, M. Mackinnon, B. McLeod, M. McCracken, H. Meadwell, T. Naylor, D. Purvis, C. Ragan, T. Velk, H. Waller, W. Watson et V. Zinde-Walsh.

2. Puisque ces deux groupes de personnes ne sont pas nécessairement sans intersection, il y aura, je l'espère, quelques personnes qui appartiendront à la fois aux deux groupes.

(a) *L'intensité des préférences*

L'intensité des préférences est également importante. Certains dirigeants politiques sont «accommodants», tandis que d'autres sont «idéalistes». Les accommodants, comme par exemple Robert Bourassa et Joe Clark, sont prêts à tolérer tout un intervalle de degrés de souveraineté différents. Sur ces intervalles, leurs courbes d'indifférence - dans l'espace consommation-souveraineté - sont relativement plates, et elles se chevauchent. D'un autre côté, les idéalistes, comme par exemple Jacques Parizeau, Clyde Wells et Preston Manning³, ont des courbes d'indifférence à pentes raides, centrées sur les options politiques de leur choix. On peut également représenter ces cinq politiciens sur un même graphique⁴.

FIGURE 1
LES COURBES D'INDIFFÉRENCE



3. Je dois admettre que je ne sais pas exactement où placer Preston Manning dans ce graphique. Je me demande même s'il peut être placé de façon définitive dans l'espace consommation-souveraineté. Néanmoins, l'attribut «accommodant» semble le caractériser mieux que celui «d'idéaliste».

4. Comme Catherine Liston me l'a fait remarquer, la position de la courbe d'indifférence d'un politicien ne sera pas indépendante de celle de son ou ses opposants politiques.

Bentley McLeod m'a suggéré la possibilité d'utiliser la littérature des guerres d'usure (*wars of attrition*). Dans certaines conditions, surtout si les deux négociateurs sont des «idéalistes», on risque de se retrouver avec un équilibre médiocre, caractérisé par un nombre important de ressources perdues. Dans cet équilibre, le gagnant aurait été au moins aussi heureux de céder l'entrée dès le début. Ceci nous suggère qu'il est probablement plus avantageux d'avoir des «accommodants» plutôt que des «idéalistes» comme négociateurs, quoique j'accepte que certains mettent en doute l'application directe de ce résultat à la situation canadienne.

(b) *Les préférences discrètes*

Une approche alternative est de considérer quatre cas discrets (*figure 2*). Il y a soit un, soit deux pays; et il y a coopération ou acrimonie. S'il y a de la coopération, nous obtenons ou un fédéralisme renouvelé, ou un divorce à l'amiable. S'il y a de l'acrimonie et deux pays, nous obtenons un divorce acrimonieux. En théorie, il y a également une quatrième possibilité; celle où il y a de l'acrimonie et un pays, et un divorce raté comme résultat. En plus de démontrer la pertinence d'étudier les possibilités de comportements stratégiques, cette formulation remet en question la possibilité d'un divorce «à l'amiable». Je reviendrai sur ces questions.

(c) *La peur d'un rejet⁵*

Supposons maintenant que nous utilisons le jeu du dilemme du prisonnier dans lequel les stratégies sont dominées par la peur d'un rejet (*figure 3*). Dans cette formulation, ni l'un ni l'autre des joueurs n'accepte d'être le premier à suggérer la coopération, de peur d'être rejeté. Le résultat est qu'il n'y a pas de coopération, bien que chaque joueur eût été avantagé par la solution coopérative.

En demandant au RDC de présenter des offres, le Québec semble avoir établi les règles du jeu de façon à ne pas être rejeté. Cependant, du point de vue du RDC, cette peur d'un rejet peut être bien réelle. La notion, pourtant implicite dans le rapport Allaire, que le RDC va se mettre sens dessus dessous afin d'accommoder les demandes du Québec pour que ce dernier les quitte une couple d'années plus tard, est irréaliste. Il est probable que les chances de conclure un accord augmenteraient considérablement si le RDC recevait un engagement du Québec dans le style de celui qui suit: pour tout accord conclu qui soit acceptable pour le Québec, ce dernier accepterait de laisser la question de l'indépendance en suspens pendant au moins une génération. Il est loin d'être évident que le Québec accepterait de signer un tel engagement, ni que cet engagement soit crédible, advenant sa signature.

3. LES CONTRAINTES

Si l'on suppose que les Québécois et les habitants du RDC maximisent leur bien-être selon leurs perceptions de l'arbitrage consommation-souveraineté, il est


5. Je remercie Chris Green de m'avoir suggéré cette formulation.

FIGURE 2
LES QUATRE POSSIBILITÉS

	UN PAYS	DEUX PAYS
COOPÉRATION	fédéralisme renouvelé	divorce amiable
ACRIMONIE	divorce raté	divorce acrimonieux

FIGURE 3
LA PEUR D'UN REJET

		RDC	
		COOPÉRER	NE PAS COOPÉRER
Q UÉ B E C	COOPÉRER	Q = 10 RDC = 10	Q = -100 RDC = 15
	NE PAS COOPÉRER	Q = 15 RDC = -100	Q = 0 RDC = 0

 = Équilibre de Nash

essentiel d'examiner la nature de ces coûts. Je commence par le long terme, pour ensuite examiner les coûts à court terme, ou plus précisément, l'arbitrage transitoire entre la consommation et la souveraineté.

Pour plusieurs raisons⁶ connues, certains Québécois ont tendance à croire que, dans le long terme, la consommation sera plus élevée dans un Québec souverain que dans un Canada à fédéralisme renouvelé. Les équilibres multiples sont une autre possibilité. L'équilibre de long terme dépendra peut-être de sa trajectoire. Par exemple, il est concevable qu'une transition acrimonieuse entraîne des taxes plus élevées, un exode de capitaux et de ressources humaines, et mène ainsi à un équilibre de long terme relativement mauvais. Je ne crois pas que nous, les économistes, ayons grand-chose à dire qui soit crédible ni très scientifique sur ce sujet. Notre ignorance est très grande (*figure 4*).

D'autres régions du Canada font également face à des arbitrages de long terme entre leur propre consommation et la souveraineté du Québec. Dans le cas de la Colombie-Britannique, la direction que sa courbe d'arbitrage prendra, est ambiguë. Cependant, il est difficile d'imaginer que la situation des provinces de l'Atlantique s'améliorera à la suite de l'indépendance du Québec.

En ce qui concerne le court terme, ou les courbes d'arbitrages transitoires, il me semble que nous nous entendons sur le fait que celles du Québec et du RDC ont une pente négative (*figure 5*). Mais à quel point ces pentes sont-elles négatives et pour combien de temps? Comme le graphique l'indique, la réponse dépendra en partie du fait qu'il s'agira d'un divorce à l'amiable ou acrimonieux. Même si le divorce est amical, il y aura des coûts de transaction qui seront engendrés par la transition du Québec actuel à un Québec indépendant. L'acrimonie ne pourrait qu'augmenter ces coûts, pour le Québec et pour le RDC.

4. LES COÛTS DE TRANSACTIONS ET L'ACRIMONIE

(a) *Les ruptures dans l'histoire*

Une autre approche à l'étude de ce sujet est d'examiner les ruptures dans l'histoire. Bien que je ne sois pas un historien, je crois tout de même qu'un examen systématique des séparations qui se sont matérialisées, ainsi que celles qui ont été tentées en vain, serait très révélateur. À ce que je sache, la grande majorité de ces séparations (j'exclus le cas des puissances coloniales qui ont volontairement renoncé à leurs ex-colonies) ont entraîné des coûts économiques et humains considérables, y compris un bon nombre de pertes humaines⁷.

6. Celles-ci incluent la flexibilité accrue d'une société plus petite et plus homogène, la certitude que le Québec pourra mieux gérer ses finances publiques qu'Ottawa le fait présentement, la suppression des dédoublements et des conflits des dépenses du fédéral et du provincial, etc.

7. Le cas célèbre de la Suède et de la Norvège (1905) est peut-être une exception. Cependant, mes collègues historiens me disent que ces deux pays ne furent jamais vraiment unis, bien qu'ils aient, pendant un certain temps, partagé le même roi.

FIGURE 4
 LES COMPROMIS DE LONG TERME
 ENTRE LES NIVEAUX DE CONSOMMATION ET LA
 SOUVERAINÉTÉ DU QUÉBEC

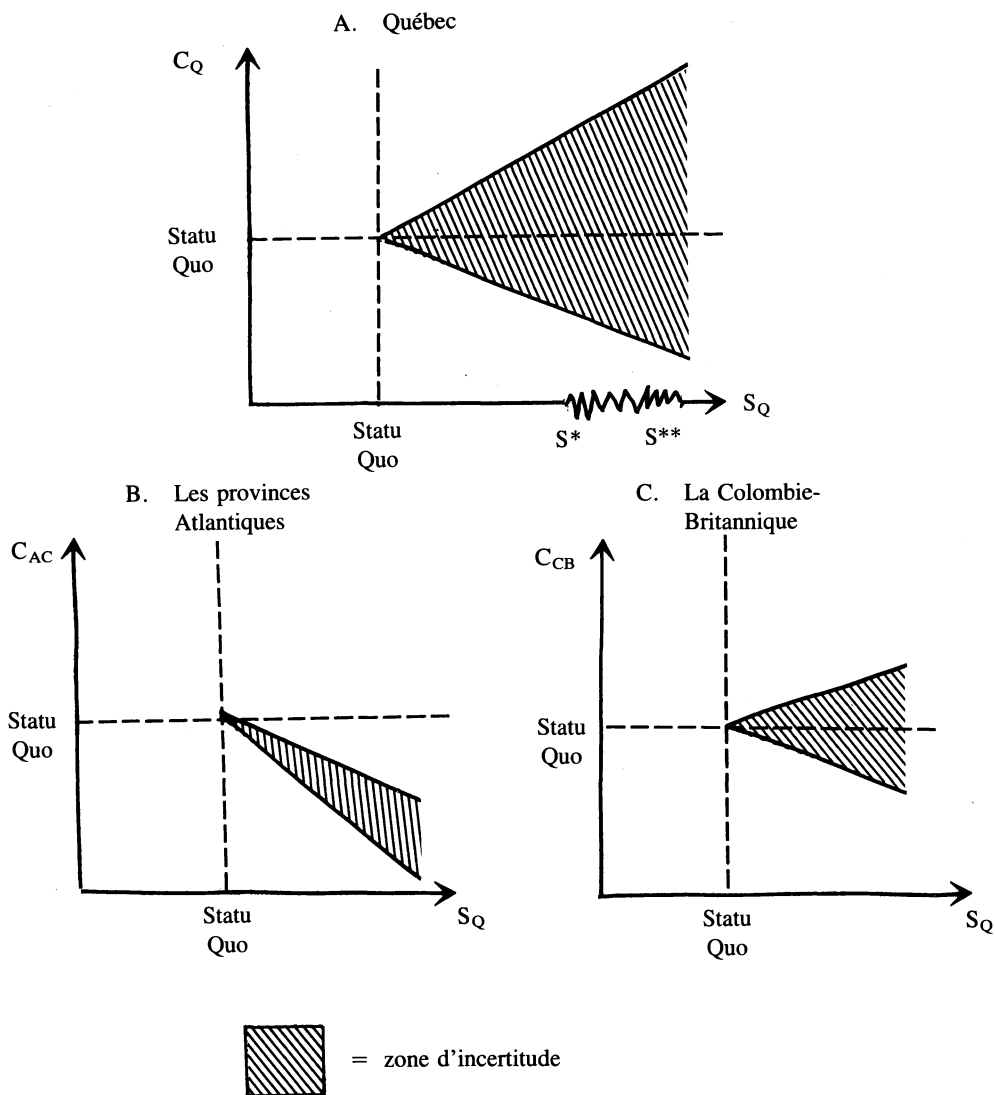
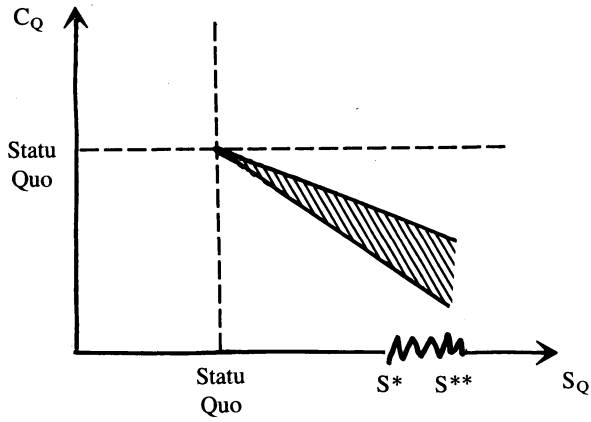
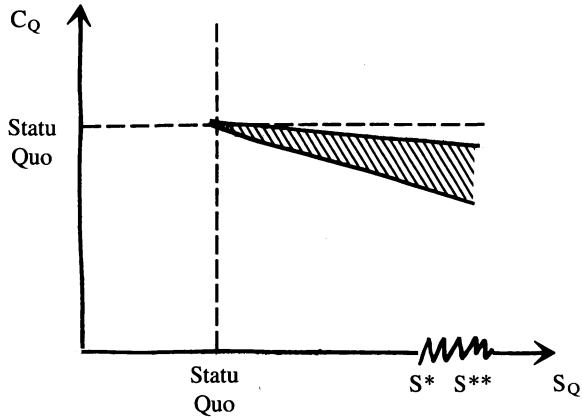


FIGURE 5
 LES COMPROMIS DE COURT TERME ENTRE
 LES NIVEAUX DE CONSOMMATION ET LA
 SOUVERAINETÉ DU QUÉBEC

A. Québec



B. RDC



= effet d'acrimonie

Supposez provisoirement que j'aie raison sur ce point historique. Vous me direz : Et alors ? Ces cas historiques ne constituent pas des exemples pertinents pour la situation Québec/Canada de 1991. Si cela est vrai, nous n'avons malheureusement aucune autre source de données empiriques sur ce que seront les conséquences économiques d'une rupture. La seule qui existe est celle que l'expérience - passée et présente - des autres pays nous procure.

(b) *Les coûts de transactions en l'absence d'acrimonie*

Supposons que, *ex ante*, il n'y ait pas « d'acrimonie »⁸. En d'autres mots, les partis acceptent à l'avance de négocier de façon à minimiser les coûts de transaction. Une part relativement faible de ces négociations portera sur la question de la succession des biens publics. Dans son étude présentée à la Commission Bélanger-Campeau, José Woehrling suggère que ces biens incluent « des portions de territoire (le "domaine public"), des ports et installations portuaires, des aéroports, des installations et de l'équipement militaires, des canaux, des voies ferrées, des routes, des ponts, des parcs, des stations agricoles expérimentales, des ouvrages hydrauliques et des oléoducs, des stations de radio et de télévision publiques, des édifices divers ainsi que les biens meubles qu'ils contiennent ou affectés, du matériel roulant, des avions, des bateaux, des placements et créances, des fonds publics et avoirs de trésorerie, des réserves d'or et de devises, des signes monétaires de toute nature, des archives, bibliothèques et collections publiques, des droits miniers et forestiers, des actions de sociétés publiques, etc. » (p. 74). *Et cetera!* La liste est évidemment incomplète.

Bien sûr, ceci n'est qu'un des nombreux domaines qui sera matière à négociations simultanées. On se demande comment se régleront les questions territoriales, les questions monétaires, et celles qui concernent la division de la dette. On se demande quelle sera la réaction des États-Unis (surtout celle des lobbyistes commerciaux américains) sur les sujets tels que l'Accord de libre-échange et le Pacte de l'auto. On peut également spéculer sur la réaction du RDC quand il se rendra compte qu'une union économique à deux confère au Québec l'ultime en termes de « statut spécial » et implique l'ultime en termes « d'inégalité des provinces ».

Même en l'absence d'acrimonie, je ne peux imaginer comment on réussira à démêler toutes les lois et les institutions de façon ordonnée, et ce, dans l'espace d'un an ou deux. En ce moment, la fonction publique fédérale n'a même pas la permission de contempler la possibilité d'un Québec indépendant, encore moins d'élaborer des plans de contingences.

Si vous n'êtes pas d'accord avec moi sur ces points, peut-être accepterez-vous au moins de reconnaître que nous nous sommes aventurés dans une voie risquée - et que c'est nous, les économistes, qui avons la responsabilité d'informer le

8. Le contenu de ce paragraphe est tiré du discours que M. Stanley Hartt a présenté à Montréal le 10 mai 1991.

public, du mieux que nous le pouvons, de la nature et de la taille de ces risques pour la viabilité de notre environnement économique.

(c) *Peut-on éviter l'acrimonie ?*

La théorie des jeux nous fournit trois hypothèses suffisantes pour enrayer les comportements acrimonieux. D'abord, les habitants et les gouvernements sont rationnels. Deuxièmement, advenant un divorce, le RDC n'obtiendrait aucun plaisir à infliger des dommages au Québec (et *vice versa*). Enfin, la question de l'indépendance se réglerait une fois pour toutes. (C'est-à-dire qu'il s'agit d'un jeu d'une période.)

Bien que ces trois hypothèses soient discutables, je ne commenterai que sur la dernière. La notion que le jeu se terminera si le Québec déclare l'indépendance me fait penser à une conversation qui a lieu entre deux résidents d'une certaine province de l'Atlantique : « Qu'est-ce que tu penses de la séparation du Québec ? » dit l'un. « Je trouve que c'est une bonne idée. Cela prendra maintenant sept heures de moins pour aller à Toronto », répond l'autre. La morale de cette histoire, c'est que la géographie est immuable. Si le Québec se sépare, peut-être que le jeu ne fera que commencer. Ou encore, peut-être commencerons-nous un nouveau jeu. Ce qui est certain, c'est que ce jeu durera plus qu'une période.

On a dit, jadis – et je suppose qu'en vous le répétant, je démontre mon orientation politique – que la notion que l'on puisse séparer un pays, à coût minime, est tellement fautive que seul un académicien peut y croire. Si le Canada et le Québec doivent se séparer, j'espère qu'ils le feront « à l'amiable ». Je serais sincèrement heureux d'avoir été celui qui prédisait autrement.

(d) *Les algorithmes génétiques*

Une de mes collègues, Jasmina Arifovic, examine la possibilité d'appliquer les méthodes de la théorie des jeux et des algorithmes génétiques à ce problème. On me dit que certains économistes ont utilisé cette technique pour analyser les événements de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est. Selon cette méthode, les différentes stratégies seraient représentées par différentes « chaînes binaires », tandis que, le degré d'acrimonie serait représenté par l'envergure de l'écart entre les stratégies des différents joueurs. Afin de déterminer la relation entre les schèmes engendrés par les algorithmes et les comportements humains, il serait possible d'utiliser des expériences avec des sujets humains. Bien que l'on ne puisse connaître à l'avance la pertinence des résultats de cette approche, les économistes sont bien pauvres en termes de méthodologies alternatives.

5. COMPORTEMENTS STRATÉGIQUES

Le dernier thème que j'aborde, est celui des comportements stratégiques (figure 6). Au pire, il vous fournira au moins une bonne raison pour ne pas croire ce que je viens de vous dire. Selon certaines hypothèses plausibles, il est probable

FIGURE 6
LES COMPORTEMENTS STRATÉGIQUES

	COMPORTEMENTS DU	
	QUÉBEC	RDC
1. Écart entre S* et S**	minimise	maximise
2. Planification de contingence	favorise	oppose
3. Coûts de transition: Québec	sous-estime	surestime*
4. Coûts de transition: RDC	?	sous-estime

* «menace»

que le Québec tente de minimiser le saut entre la «presque indépendance» (S*) et «l'indépendance complète» (S**), tandis que le RDC tente de le maximiser. Le Québec voudra planifier les contingences de la séparation tandis que le RDC s'opposera à une telle planification. Le Québec aura tendance à sous-estimer ses propres coûts de transition vers la souveraineté, tandis que le RDC les surestimera (c'est-à-dire qu'il fera des «menaces»). De façon semblable, afin d'augmenter son pouvoir de négociation vis-à-vis le Québec, le RDC aura tendance à sous-estimer ses propres coûts de transition advenant un Québec indépendant.

Il est facile de voir que de tels comportements stratégiques peuvent entraîner des résultats qui seront sous-optimaux. Ils peuvent nous empêcher, par exemple, de discuter de façon sérieuse des coûts et des avantages de la souveraineté. Plus généralement, toute stratégie du RDC qui maximisera la perception des Québécois de ce que seront les coûts de S**, maximisera également les *coûts réels* d'une séparation réalisée. De plus, il est probable que le RDC ait une plus grande difficulté

que les autres juridictions à rendre ses menaces, ou ses surestimations, crédibles. Dans le contexte canadien, il est peu probable que le Canada ait recours à des menaces militaires; même si elles ont lieu, il est peu probable qu'elles soient crédibles.

CONCLUSION

Ce que j'aimerais que vous reteniez de mon discours c'est que nous sommes confrontés non seulement à une immense incertitude des coûts économiques de la transition à l'indépendance, mais également à des problèmes de crédibilité et de comportement stratégique qui risquent de miner sérieusement la communication et les processus d'analyse.

Il y a des problèmes de substance – comme, par exemple, de déterminer quelles seront les conséquences économiques à court et à long terme de la souveraineté – et de processus – comme, par exemple, de choisir la procédure qui minimisera les probabilités d'un divorce acrimonieux.

J'ai déjà discuté de la substance. Pour ce qui est du processus, il en revient d'abord aux citoyens de prendre la décision politique finale. Je crois cependant qu'une fonction légitime des économistes est celle de proposer des «règles du jeu» qui contribueront à réduire les coûts de transition, quelle que soit l'option politique choisie. Ces règles diminueront également les possibilités de comportements stratégiques, les «menaces», ainsi que les risques et l'incertitude que la population devra subir. Si nous, les économistes, pouvons contribuer à la création d'un tel processus, alors je crois que nous aurons bien servi la société.